

مكتب الديمقراطية والحكم

OFFICE OF DEMOCRACY AND GOVERNANCE

# كتيب عن دور المال في السياسة:

دليل إلى زيادة الشفافية في الأنظمة الديمقراطية الناشئة

## MONEY IN POLITICS HANDBOOK:

A Guide To Increasing  
Transparency In Emerging  
Democracies



سلسلة المنشورات التقنية

TECHNICAL PUBLICATION  
SERIES



Office of Democracy and Governance  
Bureau for Democracy, Conflict, and Humanitarian Assistance  
U.S. Agency for International Development  
Washington, DC 20523-3100

مكتب الديمقراطية والحكم  
مكتب الديمقراطية والنزاع والمساعدة الإنسانية  
الوكالة الأميركية للتنمية الدولية  
واشنطن العاصمة ٣١٠٠-٢٠٥٢٣



مكتب الديمقراطية والحكم

"... تشجيع الانتقال إلى الأنظمة الديمقراطية عبر العالم وتعزيزها."

OFFICE OF DEMOCRACY AND GOVERNANCE

"... promoting the transition to and consolidation of democratic regimes  
throughout the world."

# كتيب عن دور المال في السياسة: دليل إلى زيادة الشفافية في الأنظمة الديمقراطية الناشئة

## MONEY IN POLITICS HANDBOOK: A Guide To Increasing Transparency In Emerging Democracies

تشرين الثاني ٢٠٠٣

November 2003

سلسلة المنشورات التقنية

TECHNICAL PUBLICATION SERIES

Office of Democracy and Governance  
Bureau for Democracy, Conflict, and Humanitarian Assistance  
U.S. Agency for International Development  
Washington, DC 20523-3100

مكتب الديمقراطية والحكم  
مكتب الديمقراطية والنزاع والمساعدة الإنسانية  
الوكالة الأميركية للتنمية الدولية  
واشنطن العاصمة ٢٠٥٢٣-٣١٠٠

المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية هو منظمة لا تتوخى الربح ، تعمل على توطيد الديمقراطية ونشرها في العالم قاطبةً . ويوفّر المعهد الديمقراطي الوطني ، مستعيناً بشبكة دولية من الخبراء المتطوعين ، مساعدة عملية للقادة المدنيين والسياسيين لدفع القيم والممارسات ، والمؤسسات الديمقراطية إلى الأمام . كما يتعاون المعهد مع ديمقراطيين من كلّ مناطق العالم في سبيل إنشاء منظمات سياسية ومدنية ، وحماية الانتخابات ، وتعزيز مشاركة المواطنين ، والانفتاح والمساءلة في الحكم .

2030 M STREET, NW  
FIFTH FLOOR  
WASHINGTON, DC 20036  
TELEPHONE: 202-728-5500  
FAX: 202-728-5520  
WEBSITE: WWW.NDI.ORG

٢٠٣٠ شارع م ، شمال غرب  
الطابق الخامس  
واشنطن العاصمة ، ٢٠٠٣٦  
تلفون: ٢٠٢ ٧٢٨ ٥٥٠٠  
فاكس: ٢٠٢ ٧٢٨ ٥٥٢٠  
الموقع الإلكتروني: WWW.NDI.ORG

ترجمة نور الأسعد ، تصميم طباعي مارك رشدان - تاريخ 20/03.2007 . المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية ، بيروت - لبنان .

الرجاء إرسال أيّ تعليق أو سؤال حول ترجمة هذا الكتيّب إلى: arabictranslation@ndi.org

جميع حقوق الطبع محفوظة © للمعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية (NDI) ٢٠٠٧ . يمكن نسخ أجزاء من هذا العمل و/أو ترجمتها لأغراض غير تجارية ، شرط ذكر المعهد الديمقراطي الوطني كمصدر لهذه المواد ، وشرط إرسال نسخ عن أية ترجمة إلى المعهد .

## لطلب هذه الوثيقة من مركز تبادل المعلومات حول تجربة التنمية:

- الرجاء الإشارة إلى عنوان هذه الوثيقة: "كتيب عن دور المال في اللعبة السياسيّة: دليل إلى زيادة الشفافيّة في الأنظمة الديمقراطيّة الناشئة" ورقم التعريف بالوثيقة (PN-ACR-223).
- يمكن لموظفي الوكالة الأميركية للتنمية الدوليّة، والمتعهدين معها في الخارج، والمنظمات التي ترعاها هذه الوكالة، أن يطلبوا هذه الوثائق بلا مقابل.
- يمكن للجامعات، ومراكز الأبحاث، والمكاتب الحكوميّة، وغيرها من المؤسسات في الدول النامية أن تطلب خمسة مؤلّفاتٍ كحدّ أقصى بلا مقابل.
- يبقى على المؤسسات الأخرى وبقية الأفراد أن يتناخوا الوثائق. لكن لا ترسلوا دفعاتٍ ماليّة. فسوف تُرسل إليكم الفواتير بتكاليف الإنتاج والبريد عندما يصبح الوقت ملائماً.

لإرسال الطلبات بالفاكس: ٧٧٨٧-٥٨٨ (٣٠١)

باسم: مركز تبادل المعلومات حول تجربة التنمية، التابع للوكالة الأميركية للتنمية الدوليّة

لإرسال الطلبات بالبريد الإلكترونيّ: [docorder@dec.cdie.org](mailto:docorder@dec.cdie.org)

## سلسلة المنشورات التقنية About The Technical Publication Series

صدرت سلسلة المنشورات التقنية للمرة الأولى في آذار/مارس ١٩٩٨، عن مكتب الديمقراطية والحكم التابع للوكالة الأميركية للتنمية الدولية. وهي تتضمن منشوراتٍ مخصصة في المقام الأول لموظفي الوكالة الأميركية للتنمية الدولية؛ رغم ذلك، فبإمكان كافة الأشخاص المهتمين بهذا القطاع أن يستفيدوا من هذه السلسلة. أمّا مؤلفو هذه المنشورات الفردية، فهم المسؤولون في الوكالة تارةً، و/أو بقية الأفراد من القطاعين العام والخاص تارةً أخرى. يحتفظ مكتب الديمقراطية والحكم لنفسه بحق مراجعة كافة المنشورات وتنقيحها، من حيث محتواها وتصميمها، وهي جميعها تخضع لعملية مراجعة معمقة من قبل الوكالة الأميركية للتنمية الدولية نفسها. ترمي السلسلة إلى تحديد الممارسات الفضلى، والدروس المستخلصة، والإرشادات التي يجب أن تدرسها الجهات الفاعلة في ميادين العمل، كما تتضمن أيضاً منشوراتٍ هدفها الحث على النقاش والجدل.

تنطوي الصفحة الأخيرة من هذه الوثيقة على لائحةٍ بالمنشورات ذات الصلة الأخرى، فضلاً عن المعلومات المتعلقة بكيفية طلبها.

## عن هذا المنشور About This Publication

هذا المنشور الأول الذي تصدره الوكالة الأميركية للتنمية الدولية حول موضوع التمويل السياسي في الأنظمة الديمقراطية الناشئة. وهو يستهدف طاقم العمل الميداني في الوكالة، فضلاً عن القادة السياسيين في الدول المضيفة، ومنظمات المجتمع المدني، والإعلام، من أجل زيادة فهمهم للموضوعات الحساسة والغامضة أحياناً في التمويل السياسي. كما ينشر الوعي تجاه القضايا والفوائد المستخلصة من الموارد المالية الشفافة، ويقترح بعض الخيارات العملية لتطبيق المساعدة التقنية التي تشجع على الكشف بصفته منهجية لتعزيز العمليات السياسية الديمقراطية الوطنية.

الرجاء توجيه التعليقات حول هذا المنشور، والأسئلة عن التمويل السياسي، إلى:

ميشال شيمب، رئيس القسم، الانتخابات والعمليات السياسية

هاتف: ٥٠٣٩-٧١٢ (٢٠٢)

فاكس: ٣٢٣١-٢١٦ (٢٠٢)

mschimmp@usaid.gov

جين وورد، الانتخابات والعمليات السياسية

هاتف: ١٠٧٩-٧١٢ (٢٠٢)

فاكس: ٣٢٣١-٢١٦ (٢٠٢)

gward@usaid.gov

مكتب الديمقراطية والحكم  
مكتب الديمقراطية والنزاع والمساعدة الإنسانية  
الوكالة الأميركية للتنمية الدولية  
واشنطن العاصمة ٢٠٥٢٣-٣١٠٠

للمزيد من المعلومات ، وللحصول على النسخات الإلكترونية من سلسلة المنشورات التقنية الصادرة عن مكتب الديمقراطية والحكم ، يمكن التوجه إلى موقع الإنترنت الخاص بهذا المكتب: <http://inside.usaid.gov/G/DG/> ، فضلاً عن الموقع الإلكتروني حول الديمقراطية التابع للوكالة الأميركية للتنمية الدولية: [http://www.usaid.gov/our\\_work/democracy\\_and\\_governance/](http://www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/)

#### About The DG Office **عن مكتب الديمقراطية والحكم**

إن مكتب الديمقراطية والحكم هو المركز الذي تستند إليه الوكالة الأميركية للتنمية الدولية لوضع برامج الديمقراطية والحكم . وينصّ دوره على تقديم الخبرة التقنية والفكرية المطلوبة إلى العاملين في ميادين التنمية من أجل دعم التطور الديمقراطي . كما أنه يقدم الخبرة في المجالات التالية:

- حكم القانون
- الانتخابات والعمليات السياسية
- المجتمع المدني
- الحاكمية

#### د. جين وورد

جين هو مستشارٌ أعلى للتمويل السياسي في مكتب الديمقراطية والحكم التابع للوكالة الأميركية للتنمية الدولية. حاز شهادة دكتوراه من جامعة هاواي، فيما كان يتابع دراسةً بمنحةٍ تعليميةٍ في المركز الشرقي الغربي في هونولولو الذي تموله وزارة الخارجية. تخصص في التطور السياسي والاقتصادي الدولي. كما كان عضوًا في مجلس النواب في هاواي بين العامين ١٩٩٠ و١٩٩٨، بصفته قائدًا للأقلية طيلة نصف هذه المدة. وقد ترشح جين لعضوية الكونغرس الأميركي، من الدائرة التشريعية الأولى في هاواي عام ١٩٩٨. قبل الانضمام إلى مكتب الديمقراطية والحكم، كان منسق البرامج لمشروع الاستقلالية المحلية في أندونيسيا، التابع للمعهد الجمهوري الدولي. وقبل دخول مجال السياسة الانتخابية، كان جين أحد مؤسسي والمدير التنفيذي لمنظمة غير ربحية تعمل على تطوير تنظيم المشاريع، وهي الأولى من نوعها في الولايات المتحدة في إنشاء مجالات عمل خاصة بالعاطلين عن العمل. وقد أمضى عامين في ملاوي كمستشار مكتب العمل الدولي التابع للأمم المتحدة، في ليلونغوي. وجين هو المؤلف الأساسي لهذا الكتاب، مع عنصر بحث وفرفته المؤسسة الدولية لتنظيم الانتخابية. ونوجه الشكر والتقدير الخاص لميشال شيمب التي ساهمت في نحت شكل هذا الكتاب، في مجالي التنظيم والتحرير.

#### د. مايكل بنتو - دانشسكي

إن مايكل هو خبيرٌ عالميٌ رائد في مجال التمويل السياسي الدولي. وهو باحثٌ رفيع المستوى، يتابع دراسته في جامعة برونل، المملكة المتحدة، ويرأس لجنة البحث حول التمويل السياسي والفساد السياسي، التابعة للجمعية الدولية للعلوم السياسية. وقد ألف مايكل عددًا من الكتب والمقالات عن التمويل السياسي، بما في ذلك مشروع الإدارة وكلفة الانتخابات الأخير. وهو عضوٌ في مجلس إدارة المؤسسة الدولية لتنظيم الانتخابية، وقد قدم استشاراتٍ إلى حكوماتٍ عديدة حول التمويل السياسي.

#### د. هيرت ألكساندر

هو بروفيسور فخريٌ شهير في العلوم السياسية، والخبير الأساسي حول التمويل السياسي في أميركا الشمالية. وقد حاز شهادة دكتوراه في العلوم السياسية من جامعة يال، فتخصص في قضية المال والسياسة منذ حصوله على منحةٍ تعليميةٍ كباحثٍ في صف التخرج. وقد ألقى هيرب دروسًا ومحاضراتٍ، كما أصدر منشوراتٍ حول هذا الموضوع، في برينستون، ويال، وجامعة جنوب كاليفورنيا. بالإضافة إلى ذلك، خدم حكوماتٍ على مستوى الفدرالية والولاية، بصفته مديرًا تنفيذيًا للجنة تكاليف الحملات التابعة للرئيس، ثم كمستشار للرئيس لاحقًا، ومستشار لمراقب الحسابات العام في الولايات المتحدة، إلى جانب مناصب أخرى. تجدر الإشارة إلى أن هيرب قد ألف، أو شارك في تأليف، أو حرر أكثر من عشرين كتابًا ومقتي مقالة تتعلق بدور المال في السياسة، بما في ذلك: "تمويل السياسة: المال والانتخابات والإصلاح السياسي"، الطبعة التاسعة.

## المؤسسة الدولية للنظم الانتخابية

كانت هذه المؤسسة مسؤولة عن جمع البيانات الخاصة بهذا الكتيب . تأسست عام ١٩٨٧ كمنظمة خاصة غير حزبية ولا ربحية، مخصصة لتقديم المساعدة المرتكزة على الحاجات في إدارة الانتخابات وبناء الديمقراطية المستدامة . كما تعمل أيضًا كمرکز لتبادل المعلومات والموارد عن الانتخابات في العالم . يقع مركزها الأساسي في واشنطن العاصمة، مع انتشار مكاتب ميدانية لها في ٢٥ دولة عبر أفريقيا، والأميركيتين، وآسيا، وأوروبا، والشرق الأوسط . دعمت المؤسسة الدولية للنظم الانتخابية مبادرات ديمقراطية في أكثر من ١٢٠ دولة . وهي تضم طاقم عمل يتقن لغات متعددة، وعدده مائتا موظف عبر العالم؛ كما أنه يكشف عن خبرات واسعة خاصة بكل دولة في ما يتعلق بإدارة الانتخابات، والحكم الرشيد، وحكم القانون، والمجتمع المدني، وحل النزاعات، وتطبيق الأبحاث، وقضايا النوع الجنسي، وتكنولوجيا المعلومات العامة، وأكثر .

كلفت هذه المؤسسة الباحثين التالي ذكرهم بمهمة إجراء دراسات للحالات وتقديم المساهمات: راندير جاين (عن الهند)، وجويل روكامورا (عن الفيليبين)، ومارسين واليكي (عن أوكرانيا)، ولورا ثورنتون (عن تايلندا)، وميناحيم هوفنانغ (عن حالات المحكمة الدولية)، ونيكول غوردن (عن تنفيذ القوانين)، وروبرت داهل (عن قانون نموذجي لكشف المعلومات) . وقد أتمت إيف أ . إبستين الإشراف على التحرير التقني النهائي . وتتولى منظمة الدول الأميركية ترجمة هذا الكتيب إلى الإسبانية .



## المحتويات

### Contents

١	..... الخلاصة التنفيذية
٧	..... ١. المقدمة
٩	..... ٢. تمويل الحملات والأحزاب: المخاطر والإصلاحات
٩	أ. دور المال في السياسة: المخاطر المحتملة
١٤	ب. ضبط دور المال في السياسة: المقاربات الأساسية نحو الإصلاح
١٨	ج. التنفيذ: تحويل القوانين إلى ممارسات
٢١	..... ٣. بنية عملية كشف المعلومات
٢١	أ. عملية كشف المعلومات
٢١	ب. كشف المعلومات: من يتولاه؟ ماذا يكشف؟ ولصالح من؟
٢٥	ج. الوصول في حينه إلى البيانات المصرح عنها
٢٦	د. التكاليف المحتملة ومساوئ كشف المعلومات
٢٨	..... ٤. الاتجاهات الدولية في الكشف عن المعلومات
٣٣	..... ٥. ضبط دور المال في السياسة: التجربة الأميركية
٣٣	أ. إطار العمل القانوني لتمويل الحملات في الولايات المتحدة
٣٥	ب. أهم مميزات نظام التمويل السياسي الأميركي على المستوى الوطني
٣٩	..... ٦. فهم منظور دور المال في السياسة
٣٩	أ. تحديد طبيعة المشكلة ومداهها
٤٢	ب. تحديد الجهات الفاعلة والحلفاء الأساسيين
٤٥	ج. تحديد إطار العمل والممارسات القانونية
٤٧	..... ٧. تطوير الكشف عن المعلومات
٤٨	أ. تأسيس الائتلافات وأعضائها وزيادة من قوتهم
٤٩	ب. مراجعة إطار العمل القانوني لكشف المعلومات وتطويره

- ٥٠ ج . تشجيع الإصلاحات بالتعاون مع الأحزاب السياسيّة والقادة
- ٥١ د . تعزيز تنفيذ القوانين
- ٥٢ هـ . الربط ببرامج مكافحة الفساد
- ٥٣ و . دعم المنظمات الإقليميّة
- ٥٣ ز . التقدّم إلى الأمام

- ٥٥ ..... الملحق أ: القوانين الأساسية للكشف عن المعلومات في ١١٨ دولة
- ٥٩ ..... الملحق ب: قانون الكونغرس لتحسين الكشف عن المعلومات المالية في الدول الأجنبية
- ٦١ ..... الملحق ج: ثبت المراجع ومواقع الإنترنت
- ٦٦ ..... الملحق د: نموذج عن استمارات كشف المعلومات
- ٦٩ ..... الملحق هـ: حدود الكشف وفقا لكل الدولة
- ٧٠ ..... الملحق و: فرض المحاكم لكشف المعلومات
- ٧٣ ..... الملحق ز: إرشادات مفصلة عن وضع قانون بكشف المعلومات
- ٧٩ ..... الملحق ح: ضبط دور المال في السياسة: المعالم التشريعية الأميركية

## الخلاصة التنفيذية

### Executive Summary

هذا الكتيب هو تمهيدٌ حول موضوع دور المال في السياسة، مع تشديد خاصٍّ على دور الكشف عن المعلومات. يشير "دور المال في السياسة" إلى الأموال المستخدمة أثناء العمل من أجل إنجاح مرشح معين في الانتخابات، والتأثير على العمليات السياسية. أما "التمويل السياسي"، فمصطلحٌ يغطي "تمويل الحزب" أو "تمويل الحملة". ففي الأنظمة البرلمانية التي تعتبر مدفوعةً بتأثير من الحزب في الغالب، يتم اختيار مصطلح التمويل الحزبي. أما في الأنظمة الرئاسية التي تتأثر بالمرشح أكثر، فيتم اعتماد مصطلح تمويل الحملات.

يقدم الكتيب نظرةً عامةً عن تمويل الحملات والأحزاب، ويفحص الدور الذي يؤديه المال في سياسة دولةٍ ما، كما يصف كيف تحاول الدول تنظيم تدفق الأموال إلى المنافسات السياسية. وهو يستند إلى مقدمة منطقية أساسية، مفادها أن كشف المعلومات عن تمويل الحملات والأحزاب السياسية هو حجر الزاوية الذي تستند إليه كل المحاولات الأخرى لضبط المال في السياسة. تعتبر الشفافية مبدءاً أساسياً للديمقراطية، وأساس شرعية المسؤولين المنتخبين في كل دولة، فضلاً عن شرعية عملياتها الانتخابية والسياسية.

يهدف هذا الكتيب إلى توجيه الأفكار المتعلقة بالعمل، وتقديمها إلى ممارسي الديمقراطية على أرض الواقع، ومنظمات المجتمع المدني والتأشطين في هذا الميدان، والقادة السياسيين، والباحثين، والسلطات الانتخابية، والمجتمع الدولي المهتم بتأثير المال على السياسة. وإلى جانب تسليط الضوء على مخاطر المال في السياسة، يوجز الكتيب الاستراتيجيات الخاصة بضبط تدفق المال، مظهرًا أن الحاجة إلى المزيد من قوانين كشف المعلومات وتنفيذها تكمن في صميم الجهود الإصلاحية. وهو يوفر إطار عمل لفهم منظور دور المال في السياسة في دولة معينة، كما يقترح مجموعة معيّنة من اختيارات البرامج.

نور الشمس  
هو المطهر الأفضل  
القاضي لويس برانديس  
(المحكمة العليا الأمريكية  
١٩١٦-١٩٣٩)

يساهم هذا الكتاب في المنشورات الحالية التي تعالج حقل التمويل السياسي الناشئ، وهو المؤلف الأول المخصّص بأكمله لموضوع الكشف عن معلومات التمويل السياسي. كما يعكس نتائج مسح نظامي ودقيق لقوانين الكشف عن المعلومات في ١١٨ دولة نامية ومتطورة حول العالم، ويفحص الحالة العالمية للشفافية. ١ بالإضافة إلى ذلك، يسلط الضوء على الجهود الأميركية لجعل التمويل السياسي نزيهاً وشفافاً.

### أ. أهمية دور المال في السياسة

#### A. why Money in Politics is Important

بدون المال في السياسة، لن تتمكن الأنظمة الديمقراطية التنافسية، ذات الأحزاب المتعددة، من أداء وظيفتها، ولا استطاعت حكوماتها العمل. فيرتبط التمويل السياسي، كأحد أشكال حرية التعبير، بصحة الديمقراطية وقوتها. فالقوانين

١ أنظر الملحق أ للاطلاع على قانون كشف المعلومات في كل دولة خضعت للمسح: فكانت ٢٣٪ من الدول ضمن المسح من أفريقيا (رقم=٢٧)؛ و ٢٠٪ من آسيا/منطقة البحر الهادي (رقم=٢٠)؛ و ٢٩٪ من أوروبا الشرقية والغربية (رقم=٢٩)؛ و ٢٦٪ من أميركا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، مع تمثيل الولايات المتحدة وكندا ٢٪ من الدول التي شملها المسح. وقد أجرت المؤسسة الدولية للنظم الانتخابية، برعاية الوكالة الأميركية للتنمية الدولية، مسحاً لتحديد حالة مبدأ الكشف عن المعلومات في العالم. فجمعت معلومات حول قوانين الكشف عن التمويل السياسي من ١١٨ دولة. يقدم هذا المسح الفحص المقارن الأكثر شموليةً حول قوانين كشف المعلومات حتى يومنا الحالي.

والأحكام التي تضبط التمويل السياسي تجازف بكبت حق المواطنين الأساسي في تقديم التمويل للمرشح أو الحزب الذي يختارونه .

رغم ذلك ، تظهر أربعة مخاطر على الأقل ، مرتبطة بدور المال في السياسة ، لتسرّع من وتيرة الجهود المبذولة من أجل ضبط هذا الدور:

- فرص غير متساوية - يتمثل الخطر بتأمين المبالغ الطائلة في السياسة أفضليةً غير مناسبة لبعض على حساب البعض الآخر ، وتقيّد من نطاق المنافسة .
- وصول غير متساوٍ إلى المناصب - يتمثل الخطر بمنع بعض قطاعات السكّان الذين يفتقرون إلى المال من الترشح لمنصبٍ أو الحصول على تمثيل مهمّ .
- اختيار رجال السياسة - يتمثل الخطر بتحكّم مانحي الأموال برجال السياسة الذين يمولونهم .
- السياسة الفاسدة - يتمثل الخطر بنشر المال غير المشروع للفساد في النظام ، وإضعافه لحكم القانون .

تهدّد هذه المخاطر التطوّر الديمقراطي والاقتصادي على حدّ سواء ، وما زال أمام العديد من الأنظمة الديمقراطية الناشئة أن تعالجها .

## ب. الدور الأساسي لكشف المعلومات أثناء ضبط المال في السياسة

### B. The key Role of Disclosure in Controlling Money in Politics

بشكلٍ عام ، تتوافر ستّ مقارباتٍ أساسية لضبط دور المال في السياسة . وهي حدود المساهمات ، وحظر المساهمات ، وحدود الإنفاق ، والحدود الزّمنية للحملات ، والكشف العام عن المعلومات ، والتمويل العام . وغالبًا ما تتضمن المبادرات الإصلاحية المفترضة مجموعةً من تلك المقاربات ، رغم أنّها ما من صيغةٍ متّفق عليها بالنسبة لما يشكّل المزيج الأفضل للمقاربات .

الواضح أنّ الحدود والقيود المفروضة على دور المال في السياسة ، أو التمويل السياسي ، لا يمكن أن تنجح إلا إن طبّقت قوانين مناسبة للكشف عن المعلومات . فالكشف العام عن المعلومات هو الوسيلة الأساسية الأهم لضبط دور المال في السياسة . وهو يتطلّب أمرين: (١) أن يبلغ المرشّحون والأحزاب بالتفصيل عن إيراداتهم ونفقاتهم؛ و(٢) أن تخضع تقارير تمويل الحملات والأحزاب لتدقيقٍ عام في حينه . فلمّا كان الكشف العام قائمًا على أساس الشفافية والانفتاح ، فإنّه يترك للشعب أمر التصرف بالمعلومات المصرّح عنها . بشكلٍ عام ، يتمّ تقبّل الكشف عن المعلومات كطريقةٍ أكثر حياديّة من الاستراتيجيات المقيدة الأخرى . فبدون الكشف عن المعلومات ، لن تسفر معظم الاستراتيجيات الأخرى لضبط المال في السياسة عن أية نتيجة بكلّ بساطة ، أو أنّها لن تكون قابلة للتطبيق .

بالتالي ، فمن النتائج المهمة للمسح الذي أجرته الوكالة الأميركية للتنمية الدولية حول الدّول الـ ١١٨ هي أنّ معظم الدّول لا تسائل رجال السياسة وفقًا لشروط الكشف عن المعلومات . ومن النتائج التي سلّط المسح الضّوء عليها:

- **الأبواب المضمرة** – تلزم دولٌ قليلة فقط رجال السياسة بالكشف عن مصادر تمويل الحملات . ولا تشترط إلا ٣٢٪ من الدول الكشف عن أسماء مقدّمي المنح إلى الأحزاب السياسيّة؛ ممّا يعني أنّ الأحزاب والحملات في معظم البلدان يمكن أن تتمتع بتمويلٍ من أيّ كان ، وتنفادي التدقيق العام .
- **السريّة** – من بين الدول التي خضعت للمسح ، لا تطبّق ٢٣٪ أيّ قانونٍ لكشف المعلومات من أيّ نوع كان ، وبالتالي تحرم شعوبها من أيّ أساسٍ للنقاش الواعي . وتمارس ١٧٪ أخرى نوعاً من الكشف "المضمّر" عن المعلومات . فتجمع بعض المعلومات عن التمويل السياسيّ ، إلا أنّها لا تكشف عن المعلومات للشعب .
- **الكشف غير الكافي عن المعلومات** – يتخذ القسم الأكبر للمعلومات المنقولة شكل الأرقام الإجماليّة . لكن بدون جدولة المساهمات أو التّفقات ، لن تتمكّن اللجان الانتخابيّة أو المجتمع المدني من التدقيق في حسابات التقارير . كما أنّ الدول التي تشترط الإبلاغ عن أسماء منحي الأحزاب السياسيّة قد لا تفرض تحديد المبلغ الذي ساهم به كل مانح . والبلدان التي تستلزم الإبلاغ عن الإنفاق قد لا تفرض تحديد أسماء الباعة ، والمنتجات أو الخدمات التي تمّت الاستفادة منها . فمن شأن ذلك أن يعرقل عمليّات التدقيق في الحسابات ، كما يتجنّب الكشف الكامل عن المعلومات .

## ج. فهم منظور دور المال في السياسة

### C. Understanding the Money in Politics Landscape

ليس من السهل تحديد إن كان دور المال في السياسة يمثّل مشكلةً فعليّة في دولةٍ معيّنة – وبأية طريقة . فمن ناحية ، يبدو أنّ النزعات السائدة نحو التشكيك في المخالفات ، بشكلٍ أكبر ممّا تستطيع الدراسات التجريبيّة دحضه ، تميل إلى التّعقيم على العمليّة التحليليّة . أمّا من ناحيةٍ أخرى ، فقلّة من الأشخاص فقط تفهم طريقة عمل التمويل السياسيّ ، كما أنّه من الصّعب الحصول على المعلومات . بالإضافة إلى ذلك ، ما من منهجيّة نظاميّة لدراسة هذه القضية .

للاطلاع على منظورٍ تحليليّ لهذه التّحدّيات ، يقدّم هذا الكتيب إطار عملٍ للتّقييم الاستراتيجيّ . فينطلق من الأسئلة الرئيسيّة كبدائية ، لجمع البيانات والمناقشة وفقاً لعمليّة تمتدّ على مراحل ثلاث:

١. **تحديد طبيعة المشكلة ومداهها** – توجّه هذه المرحلة تقييم المشكلة ضمن سياق المخاطر الأساسيّة الأربعة . وهو يساعد في تحديد أيّ المخاطر هي الأسوأ ، وكيفيّة تداخل عوامل المخاطر في ما بينها . ومن شأن طبيعة المشكلة ومداهها أن تفرض أنواع التّدخلات ، في ظلّ الاحتمال الأكبر للتّجّاح .
٢. **تحديد الجهات الفاعلة والحلفاء الأساسيين** – توجّه هذه المرحلة تقييم اللاعبين الذين يناصرون أو يدافعون عن إصلاح دور المال في السياسة ، أو من يمكن أن يلعب هذا الدور . فمن الجهات الفاعلة والحلفاء الأساسيين المحتملين ، نذكر اللجان الانتخابيّة ، والمجتمع المدني ، والإعلام ، والأحزاب والسياسيين المنفتحين على الإصلاح . بالفعل ، يمكن لهذه المجموعات أن تعمل إمّا معاً وإمّا على حدة . بالإضافة إلى ذلك ، من الضّروريّ جدّاً معرفة من هم المدافعون أو من قد يكونون ، وماذا يمكنهم أن يفعلوا ، وأي نوعٍ من التّحالفات الاستراتيجية بينهم قد تطوّر من إصلاح دور المال في السياسة .
٣. **تحديد هيكلية العمل والممارسات القانونيّة** – لا تكفي هذه المرحلة بتوجيه القوانين والأحكام المنصوص

عليها وحسب ، بل الحقائق التي تعكس الإلتزام بالقوانين وتنفيذها أيضاً. وهي تساعد في تحديد الرّابط بين السياسة والممارسة ، فضلاً عن الحوافز والعوائق التي تضعها البنى التّحتية القانونيّة في وجه المرشّحين والأحزاب .

من شأن الإجابة عن هذه الأسئلة أن تحسّن من قدرة ممارسي الديمقراطيّة على تحديد إن كانت الحاجة تدعو إلى إصلاح تمويل الحملات والأحزاب أم لا ، مع إيلاء اهتمام خاصّ بالكشف عن المعلومات؛ وإن صحّ الأمر ، تحديد إن كانت الظروف مؤاتية بشكلٍ كافٍ لتعزيز الإصلاح عبر الكشف عن المعلومات .

#### د. خيارات المساعدة لممارسي الديمقراطية

##### D. Assistance Options for Democracy Practitioners

تشكّل كلّ دولةٍ حالةً خاصّة؛ وما زالت البرامج الخاصّة بدور المال في السياسة في مرحلة التّطور . رغم ذلك ، قامت بعض المنظّمات غير الحكوميّة ، والقادة السياسيّين ، والممثّلين الإعلاميّين ، والباحثين ، والمنظّمات الدوليّة والإقليميّة ، بتطبيق عددٍ من المبادرات التي تنبّش بتحقيق نتائج . من جهتها ، يمكن للمساعدة الخارجيّة أن تدعم هذه المبادرات ، إمّا بشكلٍ فرديٍّ أو جماعيٍّ . تتضمن الخيارات:

- **تأسيس وتعزيز الائتلافات وأعضائها.** يتطلّب إضفاء المزيد من الشّفافية على التّمويل السياسيّ تضافرّ القوى بين أولئك المهتمّين بالإصلاح ، ومنهم على سبيل الاحتمال منظّمات المجتمع المدني ، والأحزاب السياسيّة أو السياسيّين الذين يقع عليهم الاختيار ، والإعلام ، وأعضاء اللجان الانتخابيّة . يمكن للمساعدة أن تركز على زيادة مهارات المدافعة عن كشف المعلومات ، وتقديم تقنيّات مبتكرة للشّراكة ، والتّعريف ببنية قيادة الائتلاف ، وتحديد طرق لجذب المزيد من الشّركاء الاستراتيجيّين إلى الحلف ، والتّخطيط لإدارة المعارضة ، وغيرها من الوظائف التي تدعم أعضاء الائتلاف إمّا فرديّاً وإمّا جماعيّاً .
- **مراجعة إطار العمل القانون وتطويره.** اكتشف البحث الكامل المخصّص لهذا الكتاب أن دولاً قليلة فقط تطبّق أحكاماً وقوانين مناسبة للكشف عن المعلومات . يمكن للبرامج أن تقدّم الخبرات في مجال مراجعة قوانين الكشف عن المعلومات في دولةٍ معيّنة ، فضلاً عن غيرها من البنود الشّروطية التّنظيمية والقانونيّة التي تتعلّق بهذا الموضوع ، ممّا يؤدّي إلى توصياتٍ مفصّلة لإجراء التّحسينات . كما يمكن للبرامج أن تساعد مختلف التّأخيين (كالمشرّعين المنفتححين على الإصلاح ، وأعضاء اللجان الانتخابيّة ، والوكالات الحكوميّة ذات الصّلة الأخرى ، والمنظّمات غير الحكوميّة) على التّفكير في خياراتٍ للقوانين والأحكام الجديدة و/أو المنقّحة ، وتسهيل مضافرة جهدٍ جماعيٍّ لوضع مسودّة بها .
- **تشجيع الإصلاحات بالتعاون مع الأحزاب السياسيّة والقادة.** يمكن أن يشكّل القادة والأحزاب السياسيّة الحركّ لإصلاح التّمويل السياسيّ ، والتّصير للكشف العام عن المعلومات . فمن أنواع المساعدة ما قد يستهدف الأحزاب بشكلٍ خاصّ . من هنا ، تنصّ الخطوة الأولى على تحديد الأحزاب والقادة السياسيّين المنفتححين على

الإصلاح؛ تتبع ذلك مساعدةً لتحديد شكل البرنامج الذي يشدد على فوائد كشف المعلومات بالنسبة للأحزاب والشعب والمرشحين. أمّا إذا كانت الدولة تطبّق أصلاً قوانين لكشف المعلومات، فمن شأن مساعدة الأحزاب السياسية في بناء الأنظمة والقدرات أن تحقّق التزاماً أكبر.

● **تعزيز تنفيذ القوانين.** إذا نُفذ الكشف العام عن المعلومات بطريقة فعّالة، فإنّه يشكّل أساس معظم المقاربات نحو ضبط دور المال في السياسة. يمكن أن يتعرّز تنفيذ قوانين الكشف العام، بشكل غير مباشر، عبر العمل مع الائتلافات، لممارسة الضّغط من أجل تنفيذ أفضل للأحكام والقوانين، والمساعدة في مراقبة تقارير الكشف عن المعلومات، وتشجيع إرادة منفّذي القوانين بالاستمرار في تحمّل مسؤولياتهم. في حالة أخرى، يمكن تعزيز تنفيذ القوانين من خلال تحسين إطار العمل القانوني، ومعالجة العوائق القانونية في وجه الكشف العام الفعّال عن المعلومات و/أو معالجة الضّعف المؤسّساتي لهيئات تنفيذ القوانين.

● **الارتباط بمبادرات مكافحة الفساد.** تزداد مبادرات مكافحة الفساد التي تدعمها الوكالة الأميركية للتنمية الدولية عبر العالم. وباستطاعة العديد منها أن تتوسّع لتطال الكشف عن المعلومات في الشركات. ولعلّ إحدى أسهل التدابير لمكافحة الفساد التي تطال الكشف عن التمويل السياسي تتمثّل بالكشف عن أصول المسؤولين المنتخبين والمعيّنين. فقد أضحّت هذه الممارسة رائجاً للغاية في سياق مكافحة الفساد، وهي تحظى بقبول منطقيّ على المستوى السياسيّ، كما يسهل تطبيقها والتحقّق منها نسبياً.

● **دعم المنظّمات الإقليمية.** يعتبر التّركيز على المال في السياسة ظاهرةً عالميّة. فقد ازداد اهتمام العديد من المنظّمات الإقليمية بدور المال في السياسة، لا سيّما بالكشف عن المعلومات، مع إقدام الأشخاص الذين يعالجون القضية على استخلاص العبر من تجارب بعضهم البعض، وتحديد فرص التّعاون. في هذا الإطار، تطبّق بعض المنظّمات مثل جمعية مسؤولي الانتخابات في أوروبا الشرقية والوسطى، ومنظمة الدّول الأميركية، برنامجها، بكلّ نشاط، حول كشف المعلومات عن تمويل الحملات، من خلال التّربية، والأبحاث، والمساعدة التّقنية.

صحيحٌ أنّ التاريخ السياسيّ للدّول معروفٌ جيّداً، إلا أنّ تاريخ تمويلها السياسيّ لم يُكتب إلا الآن فقط، من خلال دراسة دور المال في السياسة، مع الإشارة إلى أنّ الحاجة تدعو إلى قدر أكبر من الدّراسة. لقد أثبتت حالة فنّ الكشف عن المعلومات أنّ الطّريق ما زالت طويلةً للتّمكن من محاسبة الأحزاب السياسيّة والمرشحين، في الأنظمة الديمقراطيّة الناشئة، على كميّة المال التي يجمعونها أو ينفقونها حقاً، بهدف الفوز بالانتخابات. لا بل إنّ المعلومات المتوفّرة حول مصدر المال أقلّ بكثير.

بفضل كشف المعلومات، تتمكّن الحكومة والشعب من تسجيل التّقاط حول مبالغ الأموال في السياسة، ومصادرها، ومآلها. تمثّل تقارير كشف المعلومات بالنسبة للسياسة ما تمثّله بيانات الرّبح والخسارة بالنسبة للأعمال. فبدونها، تجازف

الحكومات والمواطنون بعدم الإلمام بثمن ديمقابيتهم ، أو بهوية القوى المؤثرة الكبرى الكامنة وراء ذلك ، سواء كانت الشركات ، أم النقابات ، أم المواطنين العاديين ، أم مجموعات المصلحة الخاصة ، أم أرباب المخدرات ، أم غيرها من العناصر الإجرامية .

يعتبر التمويل السياسي قضية أساسية بالنسبة للديمقراطية ، والحاكمة ، والتطور . فمهما خلت الانتخابات في دولة من العيوب ، ومهما بلغ نشاط مجتمعها المدني ، ومهما كانت أحزابها السياسية تنافسية ، أو سلطاتها المحلية مسؤولة ، فإن دور المال في السياسة يؤثر ، بشكل لا يمكن إنكاره ، في نوعية الديمقراطية والحاكمة . من هنا ، فلا يمكن للمرء أن يفهم مدى هذا التأثير وطبيعته ، فهماً كاملاً ، إلا من خلال قدر أكبر من الشفافية .



تسفر العلاقة بين المال والسياسة عن تبعاتٍ عديدة بالنسبة لسائر الأنظمة الديمقراطيّة، بما في ذلك الناشئة منها. يقترح هذا الكتاب أن دور المال في السياسة يؤثّر على توازن الديمقراطيّة. من هنا، يحتاج ممارسو الديمقراطيّة إلى فهم كيفية تأثير المال على السياسة في الدّول حيث تعمل.

يراود العديد من الأنظمة الديمقراطيّة قلق بشأن هيمنة المال على السياسة، وشرائه للسياسيين، وإفساده للسياسات. ولعلّ أكبر مصدر للقلق هو التهديد الذي يشكّله تدفق المال من مصالح تجارية أو إجرامية. فمع أنّ المال مطلوب لتمويل الديمقراطيّة، إلا أنّ تمويل الحملات بطريقة سرّية وغير منظمة قد يشوّه المنافسة السياسيّة وعملية الحكم التي تلي الانتخابات. ويحتاج رجال السياسة إلى المال للفوز بمنصبٍ والمحافظة عليه. فحين تزداد تكاليف تمويل الحملات والأحزاب، على جمع الأموال أن يزداد بدوره. وتجدر الإشارة إلى أنّ لوبيّ نحو الأعلى بالنسبة لدور المال في السياسة. كما أنّ تسديد ديون الحملات على شكل خدماتٍ سياسيّة يولّد نوعاً من الفساد، شائعاً في أنحاء العالم.

تعتبر الشّفافية عند استخدام المال في السياسة أساساً لحاكميّة أفضل. أمّا الحاكميّة الأفضل، فليست أساساً للديمقراطيّة وحسب، بل للتّطور بشكلٍ إجماليّ أيضاً:

الحاكميّة الفاسدة، والمنحرفة، والمدمّرة، والتّعسفية، وغير الكفوءة هي اللّعبة الأساسيّة التي يُمنى بها التّطور. فإذا لم نحسّن من الحاكميّة، لا يمكننا أن نرعى التّطور.<sup>٢</sup>

إذا لم تُطبّق الشّفافية على التّمويل السياسي، في وقتٍ مبكر، فإنّ محاولات الانتهاك التي يقدم عليها رجال السياسة قد تستحيل فساداً كاملاً، وخرقاً للثقة العامّة، مع ظهور نتائج وخيمة على الجسم السياسيّ.

إنّ فهم هذه القوى المحرّكة في الدّول حيث تعمل الوكالة الأميركيّة للتنمية الدّولية هو المفتاح. غير أنّ هذا الفهم يعتمد على المعلومات، وفي معظم الحالات تكون المعلومات غير متوافرة. في أفضل الأحوال، يظهر بعد الكشف عن المعلومات الخاصّة بتمويل الحملات والأحزاب الجهة المانحة للمال، ومقدار المنحة، ومن يستلمها، ولأيّ أهدافٍ تُستخدم. تجدر الإشارة إلى أنّ مبدأ الإبلاغ الصّريح عن الموارد الماليّة السياسيّة لا تُطبّقه الدّول كلّها. فمن بين الدّول المائة والثمانين عشرة التي خضعت للمسح في هذا الكتيب<sup>٣</sup>، تُطبّق أقل من الثلث قوانين للكشف عن المعلومات الماليّة، فتشترط على الأحزاب السياسيّة أن تكشف عن مصادر تمويلها. لذا إنّ لم تُطبّق الأنظمة الديمقراطيّة الناشئة المزيد من الشّفافية وقوانين الكشف عن المعلومات، فستبقى الرّوابط بين المال والسياسة غامضة، ولن يملك النّخبون أية طريقة لقياس تأثير المال على المسؤولين الذين انتخبوهم.

يوافق الجميع تقريباً في التّقاشات حول التّمويل السياسيّ أنّ التّصريح عن المعلومات بهذا الخصوص هو أمرٌ جيّد، شرط

٢ المساعدة الأجنبيّة في المصلحة الوطنيّة: تشجيع الحرّية والأمن والفرص، الوكالة الأميركيّة للتنمية الدّولية، ٢٠٠٢.  
٣ رعاية الوكالة الأميركيّة للتنمية الدّولية، أجرت المؤسسة الدّولية للنّظم الانتخابيّة مسحاً، لتحديد حالة مبدأ الكشف عن المعلومات في العالم. فجمعت معلومات حول قوانين الكشف عن التّمويل السياسيّ من ١١٨ دولة، وعرضت في الملحق أ. يقدّم هذا المسح الفحص المقارن الأكثر شموليّة حول قوانين كشف المعلومات حتّى يومنا الحاليّ. وقد أدرجت الدّول المائة والثمانين عشرة في المسح بناءً على مدى توافر البيانات. فكانت ٢٣٪ من الدّول ضمن المسح من أفريقيا (رقم=٢٧)؛ و ٢٠٪ من آسيا/منطقة المحيط الهادئ (رقم=٢٠)؛ و ٢٩٪ من أوروبا الشرقية والغربيّة (رقم=٢٩)؛ و ٢٦٪ من أميركا اللاتينيّة ومنطقة البحر الكاريبي، مع تمثيل الولايات المتّحدة وكندا ٢٪ من الدّول التي شملها المسح. وقد أجرت المؤسسة الدّولية للنّظم الانتخابيّة، برعاية الوكالة الأميركيّة للتنمية الدّولية، مسحاً لتحديد حالة مبدأ الكشف عن المعلومات في العالم. تمثّل الدّول المائة والثمانين عشرة المتضمّنة في هذا المسح ٦٢٪ من الدّول المائة والإحدى وتسعين الأعضاء في منظمّة الأمم المتّحدة؛ وبالتالي، فإنّ الفحص يسلط الضّوء، بشكلٍ ملحوظ، على الميول العالميّة.

يزيد الكشف من نوعية المعلومات التي  
تبلغ الهيئة الخاضعة لسلطة واحدة،  
والمنظمة سياسياً؛ وهو يعزز هدف  
التعديل الأول الرامي إلى تأسيس شعب  
واع قادر على إدارة شؤونه بنفسه.

المحكمة العليا الأميركية (باكلي ضد فاليو، ١٩٧٦)

ألا تستخدم هذه الأخيرة لتخويف المنافسين أو مضايقتهم. وحتى  
من يقترح إزالة حدود الإنفاق، أو التنظيمات، أو حدود جمع  
الأموال، يتفقون على أن أساس الكشف يكمن في المقام الأول في  
التحكم بالتمويل السياسي، والمحافظة عليه، وفهمه. من هنا، تمثل  
تقارير الكشف عن التمويل بالنسبة للسياسة ما تمثله كشوف  
الحساب المالية بالنسبة للأعمال. فبدونها، ما من طريقة "لتتبع أثر  
المال" بكل بساطة. ٤

سيحسّن هذا الكتاب من فهم (١) العلاقة بين المال والسياسة، و(٢) الخطوات الواجب اتباعها لجعلها أكثر شفافية، من  
خلال تقنيات الكشف عن المعلومات. ٥ وهو المنشور الأول في هذا الميدان الذي ركّز، بشكل حصري، على قضية  
الكشف عن المعلومات والشفافية في التمويل السياسي. إنه دليل عملي، يشجّع التحليل والعمل.

رغم أن معظم المنشورات عن التمويل السياسي تركّز على أميركا الشمالية وأوروبا، إلا أن هذا الكتاب يفحص التمويل  
السياسي من منظور الدول الثامية وصولاً إلى المدى الممكن. ٦ فإذا كان لا بدّ من درس نستخلصه من فحص التمويل  
السياسي المقارن، فهو أنه ما من دولة ترقى فوق الدول الأخرى، لتشكل نموذجاً يُحتذى به حول الطريقة الفضلى  
للتعامل مع المال والسياسة. فكلّ دولة نالت نصيبها من الفضائح. من هنا، يشدّد هذا الكتيب على أهمية الانتباه إلى  
الحاجة لتطبيق الشفافية والانفتاح على دور المال في السياسة؛ لكنّه لا يذكر شيئاً عن أفضل نظام للتمويل السياسي يمكن  
تطبيقه في دولة ما.

### أهداف هذا الكتاب

- لتوجيه ممارسي الديمقراطية، لا سيّما المسؤولين عن الديمقراطية في الوكالة الأميركية للتنمية الدولية،  
كي يفهموا دور المال في السياسة بشكل أفضل، ويحدّدوا المشاكل، ويصمّموا البرامج الفعّالة.
- لتقديم المعلومات والمقاربات الممكنة للمنظمات والنشطين في حقل المجتمع المدني ضمن الدولة  
المضيئة، والإعلام، والقادة السياسيين المنفتحين على الإصلاح، والباحثين، من أجل تعزيز الكشف  
المتناسك عن المعلومات، ومراقبة دور المال في السياسة.
- لدعم عمل الحكومات واللجان الانتخابية، والمجتمع الدولي، والمانحين الثنائيين، في تطوير المعارف  
حول دور المال في السياسة، والحثّ على إصلاح قوانين الكشف عن المعلومات.

## تمويل الحملات والأحزاب: المخاطر والإصلاحات

### Campaign and Party finance: Risks and Reform

يقدم هذا القسم نظرة عامة عن المخاطر المحتملة المرتبطة بتأثير المال في السياسة. ٧ كما يصف الاستراتيجيات العامة التي تستخدمها الدول للتحكم بهذا الدور، لا سيما تأثير الثروات الطائلة في الانتخابات. تجدر الإشارة إلى أن دور المال في السياسة ليس سلبياً بحد ذاته، لكن يمكن أن يرتبط بعددٍ وافر من الاستعمالات الخاطئة.

"التمويل السياسي" هو المصطلح السائد الذي يغطي "تمويل الأحزاب" و"تمويل الحملات". فتعتبر الأنظمة البرلمانية "مدفوعةً بتأثير من الحزب" في الغالب، فيما تتأثر الأنظمة الرئاسية (كما في الولايات المتحدة) "بالمرشح" أكثر. لذا، فإن المصطلح المعتمد في الأنظمة البرلمانية هو التمويل الحزبي؛ أما في الأنظمة الرئاسية، فالمصطلح هو تمويل الحملات. وسواء مثل المرشّحون أم الأحزاب الجهة الجامعة والمنفقة للمال، من أجل تمويل العملية السياسية في نظام ديمقراطي، فإن أهمية المال في كل نظام لا تتغير. في هذا الكتاب، يشير التمويل الحزبي إلى كافة أموال الأحزاب ونفقاتها، لا في الحملات الانتخابية وحسب، بل لدعم وظائف الحزب العملية والتربوية، والعلاقات المنتظمة مع الناخبين أيضاً. ومرد ذلك صعوبة رسم الخطّ الفاصل بين تنفيذ هذه الوظائف والانتخابات التنافسية، ولأنّ كلتا العمليتين تساهمان في نجاح الحزب عند إجراء استفتاءات الرأى. تمثل الصورة ١ تدفق المال في السياسة، وتأثيره المحتمل عليها.

فلنكن واضحين بشأن هذه النقطة:  
الفساد يبدأ من الأعلى.

رئيس كينيا، موي كيباكي.<sup>٨</sup>

### أ. دور المال في السياسة: المخاطر المحتملة

#### A. Money in Politics: Potential Risks

بدون المال في السياسة، ما كانت الأنظمة الديمقراطية التنافسية ذات الأحزاب المتعددة لتستطيع العمل، ولا تمكّنت حكوماتها من ذلك أيضاً. فيرتبط التمويل السياسي، كشكل من أشكال حرية التعبير، بصحة أيّ نظام ديمقراطي وقوته. ومن شأن القوانين والتنظيمات المفروضة لضبط التمويل السياسي أن تجازف بخنق الحقّ الأساسي للمواطنين في تقديم المال للمرشّح أو الحزب الذي يختارونه. من هنا، عند محاولة تطبيق الإصلاحات، يسود عادةً جدل واسع حول ما يمكن وصفه بالعدل، أو القانوني، أو المنصف. غالباً ما تُطبّق إصلاحات تمويل الحملات والأحزاب، بشكل كبير، كمقايضات بين المصالح المتنوعة المتنافسة. وتجدر الإشارة إلى أنه ما من نظام للتمويل السياسي تمكّن من الإيفاء بكافة المطالب الملقاة على عاتقه. لكنّ بعض المقاربات، خاصّة تلك التي تعزّز الشفافية والكشف عن المعلومات، نجحت في تحقيق إنجازاتٍ أكثر من غيرها. كما أنّ النظام الكامل أو المحايد لا وجود له. رغم ذلك، تتوالى النداءات إلى الإصلاح في بعض البلدان، نتيجةً للقلق تجاه دور المال في السياسة.

#### ١. فرص غير متكافئة

غالباً ما توجد التفاوتات الملحوظة لدور المال في السياسة فرصاً غير متكافئة في التنافسات الانتخابية. فبفضل المبالغ الطائلة من المال، يكتسب بعض الأحزاب أو المرشّحين أفضليّة غير مستحقة على حساب البعض الآخر. ورغم أنّ الحزب أو

٧ ترد كافة إحصائيات المقارنة الدولية المدرجة في هذا الفصل من:

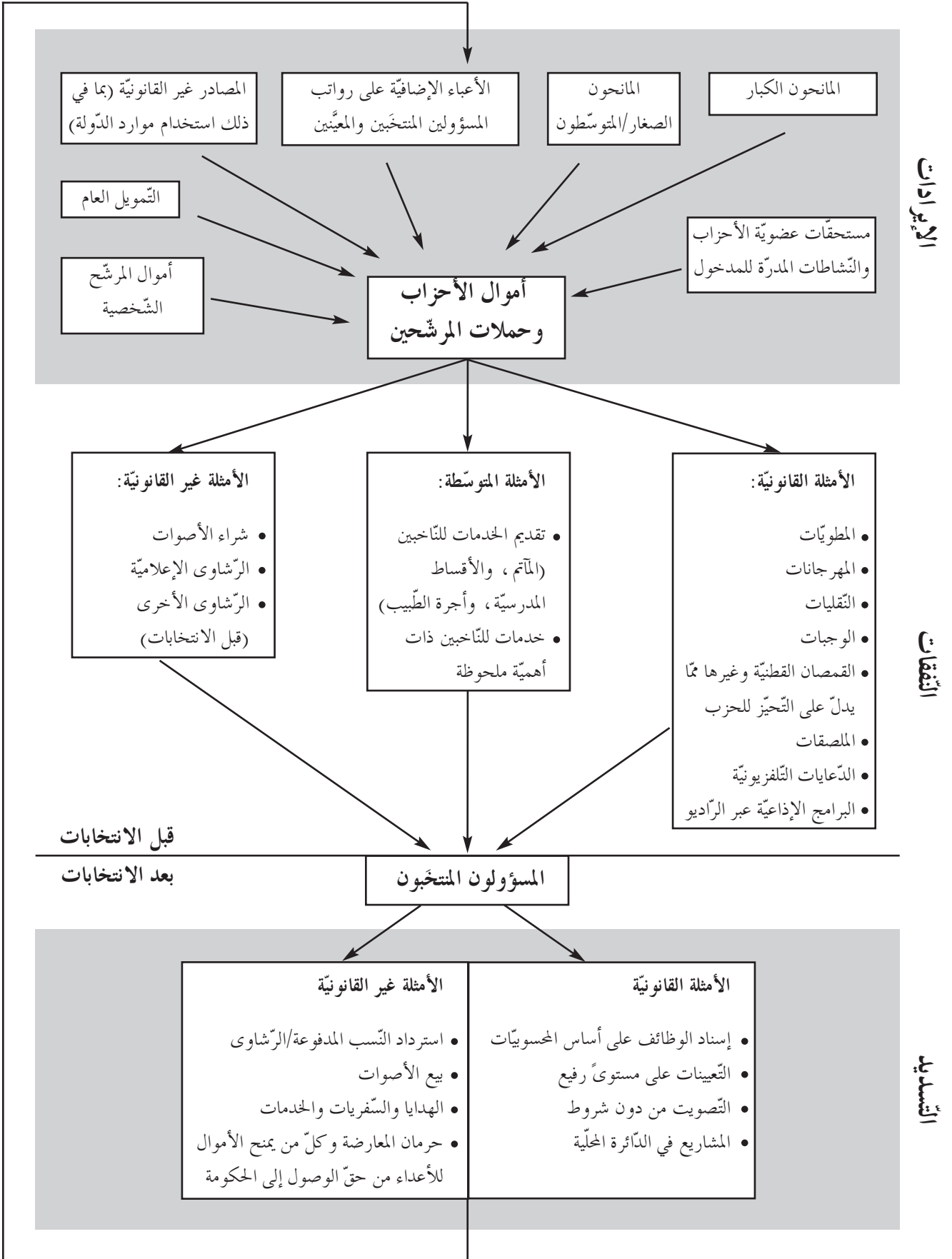
Michael Pinto-Duschinsky, "Financing Politics: A Global View", in *Journal of Democracy*, Vol. 13, No. 4, October 2002.

Francis Openda, "I'll be the first to declare wealth, says Kibaki," *East African Standard*, Thursday, July 24, 2003. ٨

## الصورة 1

### كيفية تأثير المال على السياسة

How Money Can Influence Politics



المرشح الذي يملك القسم الأكبر من المال لا يفوز بالانتخابات حكمًا، إلا أن رابطًا ما يجمع بين الاثنين. ومن شأن التفاوتات الهائلة في مستويات التمويل بين الأحزاب والمرشحين أن تقيّد من فرص التنافس السياسي، وتميل إلى التخلص من المنافسين الذين يشكلون تحدّيًا.

في معظم الأوقات، تتأثّر الفرص غير المتكافئة عن واقع مفاده أن الحزب الحاكم يسيطر على الجهاز الحكومي، ويستخدمه لمصلحته الخاصّة، بشكل يضرّ بالمعارضين. ففي زمبابوي على سبيل المثال، قيل لأحزاب المعارضة في مرحلة من المراحل أنها مضطرة للحصول على ١٥ مقعدًا في البرلمان على الأقل، كي تصبح مؤهلة للتمويل العام.٩ فقضى ذلك على فرصتها بالحصول على التمويل العام، فيما تمتّع الحزب الحاكم بتمويل كامل من أموال جباية الضرائب.

يمكن لوصل الحزب الحاكم إلى الموارد الماليّة الحكوميّة أن يشوّه من الفرص المتوافرة، كما يمكن أن يرفع من تكاليف المنافسات الانتخابيّة أيضًا. على سبيل المثال، حين كان تنظيم الحزب الثوري يقبض على زمام السّلطة في المكسيك، حوّل قاده ٤٥ مليون دولار إلى الحملة الرئاسية التي نظّمها فرانيسكو لوباسيدا عام ٢٠٠٠، من أموال شركة التّفط التابعة للدولة. ١٠ وتسود الشكوك في أنّ الشركات المملوكة من الدولة في كافة أنحاء العالم هي مصادر رائجة للتمويل السياسيّ بالنسبة للأحزاب التي تحتلّ منصبًا معيّنًا.

في بعض الدّول، من المتوقّع أن يسدّد المسؤولون المنتخبون والمعيّنون نسبة من رواتبهم إلى أحزابهم السياسيّة. ويتمتّع أصحاب المناصب بحقّ استرداد هذه النسب من التمويل الحكومي، بعكس المعارضين، ممّا يضعف من الفرص المتساوية.

يعتبر التحكم الحكومي بالإعلام عاملاً آخر يشوّه من مستوى الفرص المتكافئة. ففي كمبوديا، كان حزب الأقلية يملك المال لبيتاع إعلاناتٍ إذاعيّة، لكنّ القانون منعه من ذلك؛ ممّا أجبر الحزب على تنظيم حملاتٍ في مواقع قروية في أنحاء البلاد كافة.

يمكن للوصول غير المتساوي إلى التمويل الخاصّ أن يؤثر على الفرص المتكافئة أيضًا، كما يزيد من تقييد نطاق المنافسة. على سبيل المثال، في هونغ كونغ حيث يسيطر على الهيئة التشريعيّة مشرّعون تعيّنهم بكين، ويتلقّون تمويلًا جيّدًا، يُمنع الحزب الديمقراطيّ في هونغ كونغ (حزب المعارضة الوحيد في الدّولة) من إقامة أيّة مناسباتٍ لجمع الأموال على نطاقٍ واسع. من هنا، يضطر هذا الحزب إلى التنازل، ويبيع بطاقات اليانصيب في شوارع هونغ كونغ لجمع تمويل الحملات.

#### دور المال في السياسة: المخاطر المحتملة

- فرص غير متكافئة ← نقص التنافس
- وصول غير متساوٍ إلى مناصب ← إقصاء سياسي
- رجال السياسة المعيّنون ← حاكميّة ضعيفة
- سياسة فاسدة ← إضعاف حكم القانون

٩ ينصّ قانون (تمويل) الأحزاب السياسيّة لعام ١٩٩٢ على أن فوز الحزب سابقًا بخمسة عشر مقعدًا في البرلمان على الأقل يحدّد أهليّته للحصول على التمويل العام. في العام ١٩٩٨، في قانون الأحزاب المتّحدة مقابل وزير العدل، الشؤون القانونيّة والبرلمانيّة وغيرها، ألغت محكمة زمبابوي الدّستورية القسم (٣٣) من القانون الذي يفرض حدًا عاليًا يبلغ ١٥ مقعدًا، لأنه عنى أنّ الحزب الحاكم وحده سيتمكّن من نيل التمويل الحكومي.

١٠ Mary C. Turck, in *Connection to the Americans*, March 19, 2003.

عام ٢٠٠٣، فرض المعهد الانتخابيّ الفدراليّ غرامة ٩٢ مليون دولار على الحزب الثوري المؤسّساتي لارتكابه هذه الأخطاء الماليّة خلال حملة ٢٠٠٠ الرئاسية. أنظر أيضًا:

“Drilling Strikes at Mexico’s Heart- Sight of Foreign Gas Rigs Stirs Nationalist Ire,” by Mary Jordan, *Washington Post*, Friday, January 25, 2002.

## ٢. وصول غير متساو إلى المناصب

على العموم، يعكس المسؤولون المنتخبون المجتمع الأوسع الذي يمثلونه. لكن يبدو أن الشروط المالية للدخول في معترك السياسة التنافسية تزايد أكثر فأكثر، مما يؤدي إلى إقصاء سياسي لمن يعجز عن تحمل هذه الكلفة. ففي البلدان التي تستخدم اللوائح الحزبية، يدفع المرشحون أحياناً مبالغ طائلة من المال إلى الحزب، كي يدرجهم في اللائحة. أما في الولايات المتحدة، فقد بات نظام تمويل الحملات باهظ الثمن بشكل متزايد. في هذا السياق، يقلق المدافعون عن الإصلاح من أن بعض الشرائح السكانية التي تفتقر إلى المال لن تتمكن من الترشح لمنصب، أو الحصول على تمثيل ذي هدف. في الولايات المتحدة مثلاً، أبلغت وكالة الأوسشياتد برس أن "حوالي ٤٣٪ من المبتدئين الوافدين (إلى الكونغرس عام ٢٠٠٣) كانوا من أصحاب الملايين، بالمقارنة مع ١٪ من الشعب الأميركي".<sup>١١</sup>

أصبح التمويل الذاتي عملية شائعة أكثر في الولايات المتحدة. ففيما تحدّ قوانين تمويل الحملات في الولايات المتحدة من كمية المساهمات التي يمكن أن يتلقاها المرشح من الآخرين في السباق نحو الكونغرس، إلا أنها تسمح بإنفاق لا حدود له لمال المرشح الخاص. في نظام ديمقراطي، لا يعتبر المال الاختبار الأول لمعرفة مدى ملاءمة المرشح للمنصب العام، لا سيما في الولايات المتحدة حيث تتحدّى الكلفة المرتفعة للانتخابات هذا التفكير، والمثل الأعلى القائل بأنّ أيّاً كان في أميركا يستطيع أن يصبح رئيساً للولايات المتحدة يوماً ما.

## ٣. رجال السياسة المعينون

يتألف مصدر القلق الثالث من أن المسؤولين المنتخبين سيمسسون مساءلين أمام من يمول حملاتهم عوضاً عن الجماهير التي انتخبتهم. فبالنظر إلى التكاليف المرتفعة لمن يسعى إلى الفوز بالانتخابات، قد يتخلّى بعض المرشحين عن مبادئه، وينفق بقية ولايته في تسديد التزامات انتخابه. ويمسي المسؤولون المنتخبون أكثر استعداداً "لبيع حقهم في الوصول إلى الامتيازات"، أو قضاء وقت طويل مع المساهمين الأثرياء. نتيجة لذلك، يخفضون من وقتهم المخصّص للناخبين، مما يعزز الانفصال بين الطرفين، فلا تُسمع غالباً إلا ناحية واحدة من القضية. ومن شأن ذلك أن يتسبّب بحاكمية ضعيفة.

من المخاوف السائدة سيطرة أموال الشركات المانحة الكبيرة، أو أحد المانحين الأفراد، التي يتلقاها المرشحون والأحزاب، على القرارات السياسية. فيُقاس التأثير على العملية السياسية بالنسبة إلى كمية المال التي يساهم بها مانح معين. تجدر الإشارة إلى أن حوالي ٨٪ فقط من الدول تُطبّق حظراً كاملاً على منح الشركات. ١٢ بعبارة أخرى، ما زالت الشركات تشكل قوّة سياسية هائلة في معظم الدول.

## ٤. السياسة الفاسدة

يتمثل مصدر القلق الرابع في سيطرة الفساد على السياسة وإضعافه لحكم القانون. قد يتأتى الفساد عن قبول رجال السياسة للمال من مصادر غير قانونية. فقد عمّت الفضائح السياسية أنحاء العالم، نتيجة لاستعمال "المال المشبوه" في السياسة. غالباً ما تشمل هذه الفضائح العصابات الإجرامية وتجّار المخدرات الذين يمولون الانتخابات. وفي بعض الدول، دخل المال غير المشروع في تيار عملية الانتخابات السائدة. من شأن المال المشبوه أن يفسد ولاء القادة المنتخبين،

## الجدول ١ : مقاربات الإصلاح لضبط المال في السياسة

المقاربة	التنفيذ	النتيجة المتوقعة	الخطاطر المحتملة
١. حدود المساهمات	الحد الأقصى القانوني للمساهمات	تمويل أقل	تمويه أكبر للمدخل الفعلي
٢. الحظر على المساهمات	القانون الذي يقصي بعض المساهمين	منع المساهمات غير القانونية	إنشاء منظمات جديدة أو "أشخاص صوريين/ أسماء مزيفة" للتغلب على الحظر بالحيلة.
٣. حدود الإنفاق	الحد الأقصى القانوني على الإنفاق	حملات مكلفة أقل	تمويه للإنفاق المفرط
٤. الحدود الزمنية للحملات	الحد الأقصى القانوني على فترة الحملات	الحاجة إلى كمية أقل من المال	حملات سرية وفي "غير موسمها".
٥. الكشف العام عن المعلومات	قانون يفرض التصريح عن الأموال في موعدها	التصريح الصادق عن الأموال والمساءلة العامة	التصريح الخادع ومعلومات في غير موعدها
٦. التمويل العام	متنوع	فساد أقل وتكاليف انتخابية أدنى	له تأثير بسيط على جمع الأموال بصفة خاصة أو الاعتماد على مانحين أسخياء
أ. المال للأحزاب	التسديد وفقاً لنسبة الأصوات أو المقاعد المكتسبة في الانتخابات الأخيرة.	تقليص التمويل الخاص	استمرار السعي وراء التمويل الخاص
ب. المال للمرشحين	التسديد وفقاً لنسبة الأصوات أو المقاعد المكتسبة في الانتخابات الأخيرة.	تقليص التمويل الخاص	استمرار السعي وراء التمويل الخاص
ج. الحفّزات الضريبية	حسومات وتسليفات للمكّلفين الضريبيين	مانحون بنسبة أدنى من المال	المصلحة العامة ضعيفة
د. الإعلام الإذاعي المجاني أو المحسوم من ثمنه	مساحة في الإعلام الحكومي، أو ذات كلفة منخفضة في الإعلام الخاص	مساحة متساوية من الوقت على الهواء	استمرار أصحاب المناصب في الحصول على الامتيازات
هـ. الإعانات الأخرى	المنتجات والخدمات العينية	حملات أقل تكلفة	استمرار أصحاب المناصب في الحصول على الامتيازات

فيحترمون مصالح الأشخاص - السياسية منها أو غير الشرعية - ممن سدّدوا مصاريف الانتخابات ، عوضاً عن مصالح الشعب . قد تساهم المصالح المنظمة للمجموعات الإجرامية في حملات السياسيين الذين تعتقد أنهم سيؤمنون لها الحماية اللازمة من الملاحقة القضائية ، في حال تمّ القبض عليها . وفي الدّول التي يتمتّع فيها البرلمانيون بالحصانة ، يدخل بعض المجرمين معترك السياسة كطريقة لعزل أنفسهم عن الملاحقة القضائية .

قد ينبع الفساد أيضاً من النظام الأشمل للمحسوبيات السياسية . ففي أجزاء كثيرة من العالم ، يدفع المسؤولون المنتخبون أو المعيّنون إلى الحزب السياسي ، للحصول على مقعد في لائحة الحزب أو على تعيين سياسي ، ثم يبدأ وقت التسديد في اليوم التالي للانتخابات أو التعيين . ووفقاً للاري دايموند ، "في سياق الحاكمية الفاسدة ، يسعى الأفراد إلى المناصب

الحكومية لجمع الإجراءات وتكديس الثروة الشخصية - من أجل تحويل الموارد العامة إلى سلع خاصة. ١٣ أما المستفيد الأساسي من هذا النظام، فهي الأحزاب السياسية، والأحزاب الحاكمة بشكل غير متكافئ.

في كلتا الحالتين، حين يعتمد المرشّحون، والأحزاب السياسية، والمعيّنون السياسيون، على الموارد غير القانونية للحصول على السلطة، فإنّ حكم القانون يضعف بشكل خطير.

## ب. ضبط دور المال في السياسة: المقاربات الأساسية نحو الإصلاح

### B. Controlling Money in Politics: Main Reform Approaches

تفيض المنشورات حول تمويل الحملات والأحزاب بالأمثلة عن الحكومات والإصلاحيين الذين يحاولون سنّ القوانين، من أجل تنظيم تدفق المال في السياسة. بشكل عام، تتوافر ستّ مقاربات عامة لضبط دور المال في السياسة. غالبًا ما تتألف مبادرة إصلاحية معينة من خليطٍ من المقاربات، لكن ما من صيغةٍ متفقٍ عليها حول ما يشكلّ المزيج الأفضل من المقاربات. رغم ذلك، من الواضح أنّ فعالية المقاربات كلّها تعتمد على تنفيذٍ قويٍّ ومتماسكٍ للقوانين. في هذا السياق، يوجز الجدول ١ المقاربات الإصلاحية الأساسية الستّ، فضلاً عن النتائج المتوقعة منها والنتائج الرّاهنة.

#### ١. حدود المساهمات

تلقى هذه المقاربة رواجًا في العديد من الدّول، بمعدّل تطبيق ٢٨٪. منها لنوعٍ من القوانين التي تحدّ من المساهمات في تمويل الحملات والأحزاب؛ وهي تفرض حدودًا قانونية على حجم المساهمات التي يقدمها كلّ مانح. فيفترض أنّها الطريقة الأسهل للحدّ من تأثير أيّ فردٍ أو مجموعة على الانتخابات، والحدّ من تكاليف الحملات السياسية. وعادةً ما يكون سقف حدود المساهمات، بالنسبة للشركات أو المنظّمات الأخرى، أعلى من السقف المحدّد للمانحين الأفراد. غير أنّ المشكلة مع الحدود هي أنّ أيًّا كان يستطيع التغلب عليها بالحيلة، عبر تجزئة المنح إلى مبالغ أصغر (تعرف أحيانًا بحفنة كبيرة من المال)، أو عبر تقديم المنح باسم الآخرين. كما تشجّع الحدود المفروضة على المساهمات المرشّحين الأثرياء على تمويل حملاتهم من أموالهم الخاصة.

#### ٢. الحظر على المساهمات

تمنع هذه المقاربة المنح من بعض المجموعات والأفراد، أي المواطنين الأجانب، والشركات، والتّقابات عادةً. بالفعل، تحظر حوالى نصف الدّول في العالم المساهمات من المواطنين الأجانب، إمّا جزئيًا أو كليًا. ففي الولايات المتّحدة على سبيل المثال، يُمنع القاطنون الأجانب في الدّولة (باستثناء القاطنين الغرباء بصفةٍ دائمة) من المساهمة في المنافسات السياسية كلّها، سواء على صعيد الفدرالية أو الولاية. لكن تمّ التغلب على هذا الحظر بالحيلة، بواسطة المانحين البديلين، أو المنظّمات في الولايات المتّحدة التي تؤمّن تغطيةً للممولين الأجانب. من الأمثلة الحديثة عن ذلك هو توجيه المال من المواطنين الأجانب إلى المرشّحين في الانتخابات الرّئاسية الأميركية عام ١٩٩٦. ١٤

تحظر ١٦٪ من الدّول فقط مساهمات الشركات، بشكلٍ جزئيٍّ أو كليٍّ، لا بل إنّ مساهمات الشركات تشكّل في



العديد من الدول مصدرًا مهمًا للتمويل السياسي. على سبيل المثال، تسمح الهند بمنح ٥٪ كحد أقصى من أرباح الشركات إلى الأحزاب السياسية. ولعلّ التحرك لضبط تأثير الشركات على السياسة قد يكون محاولةً طويلة المدى. يلخّص "الملحق ح" التجربة الأميركية في التحكم بتأثير مساهمات الشركات والتقانات الذي بدأ عام ١٩٠٧، وما زال يخضع للنقاش حتى اليوم.

### ٣. حدود الإنفاق

هي أكثر رواجًا من الحدود المفروضة على المساهمات ومفروضة في ٤١٪ من الدول. فتفرض معظمها حدًا أقصى على مبلغ التّفقات الإجمالي لكل مرشّح أو حزب، أو في حالة بديلة على نفقات المرشّح أو الحزب على كل ناخب. وهي تهدف إلى تقييد كلفة الحملات السياسية، وفي الوقت نفسه إيجاد فرص متكافئة تحدّ من تأثير أيّ حزب أو مرشّح. فيفترض أن الحدّ من تكاليف الحملات العالية سيقوّض من الطّلب على المانحين الأثرياء. غير أنّ هذه المقاربة عجزت عن تحقيق التّوقعات، لأنّ حدود الإنفاق المعيّنة، بشكل غير واقعيّ، عند مستوى منخفض تميل إلى تعزيز عدم الإلتزام، أو الاستغلال، أو الإبلاغ الكاذب. مثلاً، قبل إقرار قانون جديد في روسيا عام ٢٠٠١، كان الحدّ القانوني للإنفاق لا يسمح إلا ببضعة آلاف من الدولارات لكل مرشّح في البرلمان الروسي أو الدّوما، لكن يوافق المحللون عامّة على ضرورة إنفاق المرشّحين لحوالي مليون دولار أميركيّ كي يفوزوا بمقعد. ١٥ ومن خلال تعيين حدود منخفضة بشكل غير واقعيّ للإنفاق، قد تحظى الأحزاب الحاكمة على أفضليّات سياسية، لأنّه من المحتمل أن تستخدم الموارد الحكومية التي تخرق هذه الحدود (كالمكاتب الحكومية، والهواتف، والفاكس، والآلات التّاسخة، والبريد، إلخ).

### ٤. الحدود الزمنية على الحملات

تحدّ هذه المقاربة من فترة الحملات. من المفترض أنّه كلّما قصرت الفترة، قلّت الحاجة إلى المال. بالتّعارض مع الولايات المتّحدة حيث الحدود القانونية معدومة، والحملات الرئاسية تبدأ قبل سنة وستين من الانتخابات، تحصر دول أخرى التّنظيم القانوني للحملات ضمن فترات قصيرة بمعدّل أسبوعين (كالإيابان وماليزيا). كما تحدّ بعض الدول أيضًا من كمية الإعلانات التّلفزيونية أو الإذاعية التي يمكن بثّها خلال مدّة معيّنة من الوقت.

تكمن الصّعوبة في ادّعاء العديد من الأحزاب السياسية والمرشّحين أنّ ظهورهم قبل الانتخابات "لا يتّسم بأيّة صفة سياسية"، رغم أنّ العكس هو الصّحيح. فحين تطبّق دولة حدودًا للإنفاق وحدودًا زمنية، يمكن تجنّب كلا الأمرين بهذه الطّريقة. بشكل قانوني، لا يتمّ احتساب المال المنفق خارج فترة الحملات وفقًا لأيّة حدود للإنفاق، لذا يمكن أن يتمّ الإنفاق بشكل غير محدود خارج الفترة المعيّنة. في بعض الدول، يسمي تنظيم الحملات أشبه بتمثيلية تحزيرية، حيث يضطر المرشّحون للدّعاء أنّهم لا ينظّمون الحملات فعلاً. على سبيل المثال، أبلغ أحد أعضاء مجلس "الدّايت" الياباني أنّه نظّم حملةً من أسبوعين فقط، يحقّ فيها احتساب نفقاته وفقًا للحدود القانونية. ورغم أنّه كان قد نظّم، في الحقيقة، حملةً سابقة لسنة أشهر كاملة، إلا أنّ التّفقات التي صُرفت قبل حملة الأسبوعين لم تُحتسب وفقًا لحدود الإنفاق. ١٦ في الواقع، إنّ الخطوط الزمنية المصطنعة، أو قوانين الحملات التي تغفل عن هذه الممارسة، تشجّع زيادة الإنفاق على الحملات عوضًا عن التّقليل منه.

## 5. الكشف العام عن المعلومات

لا يمكن للحدود والموانع حول التمويل السياسي أن تنجح إلا إذا توفرت قوانين مناسبة للكشف عن المعلومات. من هنا، فإنّ الكشف العام عن المعلومات هو مقارنة أساسية نحو ضبط دور المال في السياسة، وبدونها ستؤول معظم المقاربات الأخرى إلى الفشل. ١٧ فإذا لم يصرّح الحزب أو المرشّح عن نفقاته، لن يكون من الممكن مراقبة حدود الإنفاق أو تطبيقها؛ وإذا لم تتوفّر أسماء الباعة الذين تلقوا دفعاتهم من أموال الحملات، لن يكون من الممكن التدقيق في النفقات والتحقّق منها.

يتطلّب الكشف العام الفعّال عن المعلومات شرطين: (١) أن يبلغ المرشّحون والأحزاب بالتفصيل عن الإيرادات والنفقات؛ و(٢) أن تكون التّقارير عن تمويل الحملات والأحزاب في متناول العامة في الوقت المناسب. نتيجةً للكشف الفعّال عن المعلومات، تظهر فائدتان. أولاً، يصبح المزيد من الناخبين الأكثر وعياً واطلاعاً مستعدين بشكل أفضل لممارسة حقوقهم في نظام ديمقراطيّ. ثانياً، يكتسب الإعلام والمجتمع المدني القوّة اللازمة "لتبّع أثر المال"، وبالتالي فحص رجال السياسة باستمرار. أمّا المنطق وراء ذلك، فهو أنّ الانفتاح هو الترياق الذي يعالج تأثير المبالغ الماليّة الكبيرة، فضلاً عن السريّة التي تتيح التمويل غير المشروع أو الهبات المكروهة أخلاقياً. وإنّ إحاطة الأشخاص علماً بعلنيّة المساهمات (من خلال "الكشف عن الأسماء وما يلحق به من خزي وعار") هو بحدّ ذاته أحد الضغوطات التي يمكن أن تمارسها عمليّة الكشف عن المعلومات

على هذه المساهمات. فيكشف هذا عن أهميّة خاصّة عند مكافحة المساهمات غير الشرعية، نظراً لأنّ الكشف عن المعلومات ينذر المانحين غير الشرعيين أو يعلمهم بأنهم يخضعون للمراقبة. ورغم أنّ الكشف العام ليس ضماناً ضدّ المساهمات غير القانونيّة، إلا أنّه يساعد في إعاقتها ويزيد من صعوبتها، من خلال إرغام أصحابها على إيجاد الأسماء أو المنظّمات المزيّفة للتحايل على قوانين كشف المعلومات.

### القانون التّمودجي لكشف المعلومات

ينبغي تحرير قانون كشف المعلومات بلغة واضحة وغير مبهمّة، من صفاتها:

- تحديد نطاق القانون والتّعريف بالمصطلحات.
- تعريف إجراءات الإبلاغ عن التمويل السياسي، وصيغته، وحدوده، بما في ذلك المساهمات العينية والقروض.
- ضمان المساءلة من خلال تعيين من هو المسؤول بالتّحديد عن الالتزام بقانون الكشف عن المعلومات.
- إرساء إرشادات واضحة لتنفيذ القوانين وغرامات جزاء عدم الالتزام.
- السّماح للشّعب بفحص المعلومات التي يتمّ الكشف عنها حول التمويل السياسي. (أنظر الملحق ز للمزيد من التّفصيل).

ينبغي أن تخضع القروض والمساهمات العينية للكشف أيضاً. فمن الممكن أن تكلف المساهمات العينية، بما فيها السلع الخاصّة بالانتخابات، كالسيّارات، وأجهزة الكمبيوتر، والإشارات، واللافئات، والهدايا للناخبين، والمرطبات، مبالغ طائلة من المال، بينما يتمّ الإغفال عنها بكلّ سهولة. وتشكّل خدمات الحملات الطّوعية المحترفة نوعاً آخر من المساهمة العينية التي تهملها القوانين غالباً. فيإمكان المساهمات العينية أن توفّر أفضليّة ملحوظة في الحملات. من هنا، إن لم يتمّ الكشف عن المعلومات الخاصّة بها، سيظلّ المواطنون جاهلين لهذه الأفضليّة. على غرار ذلك، إذا لم يتمّ الكشف عن المعلومات الخاصّة بالقروض، فقد تتخذ هذه الأخيرة شكل المساهمات في الحملات، من دون أن تساور أيّ أحدٍ نيّة في تسديدها. تجدر الإشارة إلى أنّ عدد الدّول التي تطبّق قوانين تتطلّب الكشف عن القروض والمساهمات العينية قليلٌ جدّاً.

لعلّ موطن الضعف الأساسي الذي يميّز شروط الكشف الحالي عن المعلومات هو أنّ دولاً قليلة جداً تفرض الكشف عن أسماء المانحين، ومقدار المساهمات، وكيفية استخدام المساهمات، مع إيراد ما يكفي من التفاصيل للتدقيق في المعلومات أو التحقق منها. فتجيز قوانين الكشف في عدّة دول جمع المعلومات معاً، ممّا يحجب هوية المانح، وحجم المنح، وهوية المنفق، ومستوى الإنفاق، من خلال باعة محدّدين، ويعارض بالتالي نية القانون. من هنا، سعياً لفرض حدود الإنفاق أو المساهمات، ينبغي اقتفاء أثر المال في السياسة، بالنسبة لكلّ من المساهم والبائع. يبيّن لنا مثالاً من هاواي لم تدعو الحاجة إلى معلومات مفصّلة. فقد تلقى مرشّح فاتورة مزوّرة من صاحب مطبعة، وما لبث أن نقلها إلى صديق ثريّ، سبق له أن منح المرشّح الحدّ الأقصى من المال الذي يتيح القانون. غير أنّ الصديق دفع قيمة الفاتورة إلى البائع الذي نقل المال بدوره إلى المرشّح، ممّوهاً بالتالي عملية المساهمة غير القانونيّة. وحين تمّ التدقيق في هذه الصّفقة، اكتُشف أنّه لم يحدث تبادل لأيّ سلع أو خدمات. فحكم على المرشّح بقضاء سنة واحدة في السّجن الفدراليّ بتهمة الاحتيال بالبريد، ويشمل ذلك استخدام مساهمات الحملات لأهدافٍ شخصيّة. لكن لو أنّ اسم البائع بقي طيّ الكتمان، لما تمكّن أحدٌ من الكشف عن هذه الممارسة الفاسدة، ممّا يبيّن أهميّة الكشف عن اسم البائع.

من العوامل الشائعة الأخرى التي تصعب من عمليّة الكشف عن المعلومات، في بعض الدّول التّامة، هي أنّ التّحكم بالموارد الحكوميّة كالإعلام المكتوب أو الإذاعيّ (فضلاً عن القدرة على تدبير الوظائف الحكوميّة) يفوق في أهميّته المال المبلّغ عنه في بيانات الكشف. فمعظم قوانين الكشف عن المعلومات لا تفرض الإبلاغ عن كيفية استخدام هذه الموارد، لأنّ استخدام الملكيّات الحكوميّة أو الموظّفين الرسميين لأهدافٍ سياسيّة غير قانونيّة عادةً. رغم ذلك، فإنّ هذه الممارسة شائعة.

أمّا الصّعوبة الأخيرة التي تميّز عمليّة الكشف عن المعلومات، فهي إمكانيّة إساءة استخدام المعلومات. فإذا كان من المرجّح أن يوفرّ الكشف معلومات، يمكن استخدامها لمضايقة المنافسين السياسيين، أو اجتياح خصوصيّة المساهمين أو تخويفهم، فمن الأفضل ألاّ يتمّ الكشف إلاّ عند تغيّر الظروف السياسيّة أو في حال تغيّرها.

## 6. التمويل العام

تسعى هذه المقاربة إلى مقاومة اعتماد المرشّحين على المانحين الكبار، وإلى توفير الفرص المتساوية من خلال تقديم نوع من التمويل الحكوميّ للحملات السياسيّة. أمّا مستوى التمويل، فيتنوّع بين الأساسي والجزئيّ. يفيد أحد

### أشكال التمويل العام

- المال إلى الأحزاب
- المال إلى المرشّحين
- الحوافز الضريبيّة
- الإعلام الإذاعيّ المجانيّ
- أو بسعرٍ مخفض
- الإعانات الأخرى

الافتراضات أنّ الأموال العامّة تضمن أنّ المرشّحين، لا سيّما المعارضين منهم، يملكون ما يكفي من الموارد لإدارة حملاتٍ قابلة للنجاح، من دون الاعتماد على المرشّحين الكبار. ومن الافتراضات الأخرى ما يفيد أنّ هذه الأموال تعطي زحماً لعمليّة الكشف عن المعلومات. من المفترض أنّ التمويل العام يشترط مساءلة المرشّح حول كيفية إنفاقه للمبلغ. اليوم، أصبح التمويل الحكوميّ للحملات والأحزاب السياسيّة المقاربة الأكثر رواجاً، إلى حدّ بعيد؛ وفي العام ٢٠٠١، طبّقت الأكثرية الساحقة من الأنظمة الديمقراطيّة شكلاً من أشكال التمويل الحكوميّ لأحزابها وانتخاباتها.

## أ. المال إلى الأحزاب

يتم تحويل الأموال الحكومية إلى الأحزاب السياسية التي تفي ببعض المعايير ، وذلك نسبةً لعدد الأصوات أو المقاعد التي تنالها في الانتخابات الأخيرة بشكل عام . في معظم الدول ، يبلغ الحد الذي يجعل المرشح مؤهلاً للتمويل العام ٥٪ من الأصوات أو المقاعد التي يتلقاها في الانتخابات الأخيرة ، لكن يمكن أن يرتفع حتى يبلغ ١٥٪ كحد أقصى . من المفترض أن الأموال الحكومية ستبعد الأحزاب السياسية عن جيوب المانحين الأسيخاء .

## ب. المال إلى المرشحين

تصبّ الأموال العامة مباشرةً في جيوب المرشحين الذين يفون ببعض المعايير ، كالاتزام بحدود الإنفاق على الحملات . أما بالنسبة لتقديم المال إلى الأحزاب ، فمن المفترض أن الأموال الحكومية ستبعد المرشحين عن جيوب المانحين الكبار .

## ج. الحوافز الضريبية

تكافئ بعض الحكومات المساهمات في الحملات من خلال تخفيض الضريبة على المانحين . فيقدم ما معدله ١٨٪ من الدول ، معظمها من الدول المتطورة ، نوعاً من أنواع التخفيف عن الضريبة المفروضة على المنح السياسية . ويستفيد كل حزب أو مرشح ، يوافق على الالتزام بحدود تمويل الحملات ، من تخفيضات أو تسليقات بالنسبة للمنح التي يتلقاها . أما المنطق الذي يستند إليه هذا الأمر ، فهو أن الحوافز الضريبية تشجع المساهمين على دعم مرشحيهم أو أحزابهم مباشرةً .

## د. الإعلام الإذاعي المجاني أو بسعر مخفض

حاولت بعض الدول أن تستخدم حق الوصول إلى الإعلام لجعل الفرص متساوية بالنسبة للأحزاب أو المرشحين كافةً ، والتخفيف من اعتمادهم على المرشحين الأثرياء . مثلاً ، لا يمكن للمرشحين أن يتناخوا وقتاً للظهور في التلفزيون أو الراديو في اليابان ، رغم أنهم يستطيعون بث الإعلانات المجانية خلال فترة الحملات عبر مؤسسة الإرسال اليابانية ، أو على نفقة الحكومة في أية محطة تلفزيونية أو إذاعية ذات ملكية خاصة . وتشرط كندا من شبكات التلفزيون أو الراديو أن تمنح الأحزاب المسجلة مساحةً مجانيةً للترويج لنفسها .

أصبح الإعلام ، لا سيما التلفزيون ، جزءاً مهماً من تنظيم حملة سياسية وطنية ، كما أن الوصول إلى المنفذ الإعلامي عامل أساسي في تحديد النتائج الانتخابية . فتسدد بين ٤٠ و ٧٠٪ من نفقات الحملات الوطنية كافة كلفة الأنواع المختلفة من الإعلام الإذاعي والمكتوب . يوحي ذلك أن الإعلام المجاني أو المشتمل على تخفيض في السعر هو مقارنة مهمة جداً من أجل تقليص تأثير المال في السياسة . تجدر الإشارة إلى أن ٧٩٪ من الدول تؤمن نوعاً من الوسائل الإذاعية السياسية المجانية . أما إذا لم يكن الإعلام مجانياً أو خاضعاً للملكية الحكومية ، فإن بعض الدول تلزم الإعلام الخاص بتقديم حسومات

للأحزاب السياسية أو المرشحين. على سبيل المثال، تشترط الولايات المتحدة من الإعلام أن يقدم أسعاراً دنيا مقابل الإعلانات السياسية؛ وهذا غالباً ما يواجهه باستهجانٍ من أصحاب المحطات الإذاعية لأنه يقلص الإيرادات.

#### ٥. الإعانات الأخرى

تتضمن الأمثلة المساعدات العينية كاستخدام المرشحين للخدمات البريدية مجاناً أو مقابل أسعار مخفضة، واستئجار المكاتب الحزبية أو مكاتب الاجتماعات الانتخابية بالمجان، ومواقع مجانية لوضع اللافتات، والإعلانات المجانية في الصحف. تقدم بعض الدول الإعانات الرسمية التي تقع على الحدود بين الإدارة الانتخابية والمساهمات العينية في اليوم الانتخابي إلى الأحزاب والمرشحين. فتشمل الأمثلة على ذلك التقلبات المجانية للتأخين الذين يصعب عليهم الانتقال نحو المراكز الاقتراعية (كالمستئين أو المقعدين)، والحملات الدعائية العامة لتشجيع مشاركة الناخبين بشكل عام، لكن من غير دعم مرشح أو حزب معين. في دولٍ أخرى، كالولايات المتحدة مثلاً، يعتبر توفير التقلبات إلى المركز الاقتراعي في اليوم الانتخابي شكلاً من أشكال تنظيم الحملات، من دون أن يصب في خانة الإعانات الحكومية.

تشوب التمويل الحكومي عوائق عدة بالرغم من شعبيته؛ فتدعو الحاجة إلى المزيد من الأبحاث لتحديد أثره على تقليص الإنفاق أو الاعتماد على المانح الخاص. وغالباً ما يُنظم التمويل الحكومي بطريقة تعود بالفائدة على أصحاب المناصب الرفيعة. مثلاً، يمكن للحد الذي يعين أهلية حصول الأحزاب على الأموال أن يمنع أحزاب المعارضة من التنافس بشكلٍ فعال، إذا لم تكن تملك مقاعد في المقام الأول. فكما ذكر سابقاً، اشترطت زمبابوي على أحزاب المعارضة، في مرحلة معينة، أن تملك ١٥ مقعداً في البرلمان قبل أن تصبح مؤهلة للتمويل العام. فقضى ذلك على فرصتها بالحصول على التمويل العام، بينما استفاد الحزب الحاكم من التمويل الكامل بفضل أموال المكلفين الضريبيين. من المخاوف الأخرى هو أن يؤدي التمويل الحكومي إلى تعدد الأحزاب الصغيرة والضعيفة، مما يخلف أثراً سلبياً على تطور التنافس الحزبي بالإجمال. سعياً لتقاء ذلك، حبست كندا الأموال عن المرشحين بانتظار إنفاقهم لأموالهم الخاصة أولاً. بعد ذلك، يتم تسديد ٥٠٪ كحد أقصى للمصاريف التي يتكبدها المرشحون خلال الانتخابات. أما بالنسبة للأحزاب المسجلة، فيمكن تسديد ٢٢.٥٪ من مصاريفها خلال فترة الانتخابات.

### ج. التنفيذ: تحويل القوانين إلى ممارسات

#### C. Enforcement: Turning Laws into Practice

#### أسباب قصور التنفيذ عن بلوغ هدفه

- الافتقار إلى الإرادة
- الحواجز القانونية والتنظيمية
- الموارد غير الكافية
- المؤسسات الضعيفة لتنفيذ القوانين

حتى أفضل القوانين المصاغة من أجل إصلاح التمويل السياسي تعتمد على تنفيذها الفعّال من أجل بلوغ الأثر المطلوب. فإذا فضح الكشف عن المعلومات دور المال في السياسة، فإن التنفيذ هو الذي سيضبط التدفق الحالي للأموال. أما إذا كان التنفيذ غائباً أو بسيطاً، فإن ذلك يعني عدم الالتزام، أي ما يعادل انعدام القوانين. من هنا، تعتمد كل المقاربات الإصلاحية على التنفيذ، رغم أن أسباب قصور التنفيذ عن بلوغ هدفه عديدة.

## ١. الافتقار إلى الإرادة

تحدّد إرادة المناصرين والمنافسين ، فضلاً عن الرأى السائد لأغلبية صانعي القرار في الدولة ، إذا كانت قوانين التمويل السياسي في الدولة قد خضعت للإصلاح و/أو التنفيذ . غير أن الإرادة غالباً ما تكون ضعيفة أو معدومة . في هذا السياق ، يمكن للمدافعة القويّة في المجتمع المدني أن تعزز الإرادة السياسيّة .

## ٢. الحواجز القانونية والتنظيمية

لا يمكن للتنفيذ أن يتمّ بدون القوانين والأحكام الواضحة التي تعرّف بشروط الكشف عن المعلومات ، فضلاً عن تحديد الكيانات وعن أيّ نواحٍ من التنفيذ تكون مسؤولة . فيؤدّي الغموض أو الالتباسات إلى إيجاد ثغراتٍ ، ولا يفهم بالضبط ما هو المتوقّع من المرشّحين والأحزاب ، وكيف سيُقاسون بالنسبة إلى هذه المعايير . فالأحزاب والمرشّحون مثلاً لا يخضعون دائماً للمعايير نفسها . في اليابان ، تُمنع المؤسسات من تقديم المساهمات إلى المرشّحين ، لكن يمكنها المساهمة في الأحزاب التي تقدّم أموال المؤسسات بدورها إلى المرشّحين . نظرياً ، يعمل الحزب كوسيطٍ من أجل تقليص التأثير المباشر للمؤسسات على المرشّح ، رغم أن تأثير المؤسسات يُمارَس عملياً من خلال تأثير الحزب على المرشّح . بالإضافة إلى ذلك ، يمكن للغموض الذي يخالط سلطة تنفيذ القوانين أن يعرقل عمل الوكالة المسؤولة عن التنفيذ أو يشلّ حركتها ، كما يمكن المرشّحين والأحزاب من التحايل على القانون ، مع تمتّعهم بالحصانة .

## ٣. الموارد غير الكافية

إنّ مراقبة دور المال في السياسة يتطلّب وجود المال في الحكم . لكنّ الموارد ، خاصةً في بعض الأنظمة الديمقراطيّة الناشئة ، بعيدة كلّ البعد عن الملاءمة . مثلاً ، يشترط القانون الأندونيسي<sup>١٨</sup> أن يملأ حوالي ٥٥ ألف مسؤول منتخب وموظّف حكوميّ رفيع المستوى تقارير حول الكشف عن الأصول ، ثمّ يعيدونها إلى مكتب حكوميّ محدّد ضمن مهلة معيّنة من الوقت . لكن في ظلّ انعدام المال الكافي كي يتولّى هذا المكتب المتابعة عبر البريد أو الهاتف ، لم يردّ هذه التقارير فعلاً إلا ٥٠٪ من المعنّين . وحتىّ حين يكون التمويل مناسباً ، وطاقم العمل كبيراً نسبياً ، فقد تكون الخبرة الضّروريّة ناقصة . بالتالي لا يمكن لمنفّذي القوانين أن يتمّوا واجههم بدون المعرفة والمهارات الضّرورية .

## ٤. مؤسسات إنفاذ ضعيفة

لا تقدم بعض الدّول حتّى على تعيين مؤسسة مسؤولة عن إنفاذ القوانين . أمّا البعض الآخر ، فيعجز عن تمكين المؤسسة بالسلطات المناسبة للتنفيذ . لكنّ التنفيذ الفعّال يشترط هيئةً حكوميّة مستقلة أو متوازنة سياسياً ، أو منظمة شبه حكوميّة تنشئها الحكومة وتمولّها . ترتبط هذه المؤسسات عادةً بالسلطة التنفيذية للدولة أو قطاع العدل التابع لها ، أو تشكّل جزءاً منهما . غير أنّها لا تستطيع العمل بدون تفويض واضح - أي السلطة اللازمة للتحقق من الشكاوى ، وإصدار مذكّرات الإحضار ، وجمع المعلومات ، وإصدار تقارير التدقيق ، وفرض العقوبات والغرامات والرّسوم . كما تحتاج أيضاً إلى سلطة معاقبة مرتكبي المخالفات . يتضمّن ذلك سلطة إنكار أو إبطال شهادة مرشّح أو حزب ، والسّعي إلى فرض الغرامات التقديّة ، أو حتّى السّجن لمن لا يلتزم بقوانين التمويل السياسيّ ، كشروط الإيفاء بمستويات الدّقة أو المهلّ التّهائيّة الخاصّة بإرسال الملفّات . لكن ينبغي للعقوبة أن تناسب الجريمة ، من دون أن يهدف تنفيذ قوانين الكشف عن المعلومات إلى إقصاء

مرشحي المعارضة عن الترشح لمنصب ضد الحزب الحاكم. مثلاً، أقدمت لجنة الانتخابات المركزية في روسيا، خلال العام ١٩٩٩، على إقصاء أحد الأحزاب الليبرالية الأساسية (قبل أن تعيده المحكمة إلى وضعه السابق لاحقاً)، لأن قائد الحزب أهمل الإبلاغ عن امتلاك أحد أفراد أسرته لآلية نقل.

### التوازن السياسي وتنفيذ القوانين

تتألف لجنة الانتخابات الفدرالية الأميركية من ثلاثة أعضاء جمهوريين وثلاثة ديمقراطيين، لضمان التمثيل المتساوي لكلا الحزبين المهمين، بغض النظر عن أي حزب يشغل البيت الأبيض. أما منصب رئيس اللجنة، فينتقل بالتناوب بين الحزبين على أساس سنوي. ومع أن الرئيس يعين أعضاء اللجنة جميعهم، إلا أن مشورة مجلس الشيوخ وموافقة ضروريين. فيستغرق التصويت لصالح التحقق من أهلية حزب سياسي أو مرشح لمنصب فدرالي أربعة أعضاء في اللجنة. وإذا كشف التحقيق عن خرق للقانون، فإن اللجنة تحاول حل المسألة عبر التوصل إلى اتفاق يسترضي المدعى عليهم. في الحالة المغايرة، تحال القضية إلى المحكمة المحلية الأميركية كي تجد طريقها إلى الحل. إذا كانت اللجنة غير متوازنة سياسياً، لن تتمتع بالمصداقية. لكن للتوازن السياسي مخاطره، كانهدام التحرك المؤدي إلى الركود.

حتى إذا كانت المؤسسة منشأة لمراقبة التنظيمات والتحقق منها، يجب إنشاء المحاكم والاستعداد لإصدار حكم بشأن قوانين تمويل الحملات والأحزاب وأحكامه. فلبعض الدول، كالمكسيك، محاكم خاصة منشأة فقط للاستماع إلى القضايا المرتبطة بالانتخابات والتمويل السياسي. في هذا السياق، يظهر "الملحق و" كيف تشترك المحاكم، أكثر فأكثر، في تنفيذ شروط الكشف عن المعلومات.

خلاصة القول، يجري الطلب على إصلاح أنظمة تمويل الحملات، والتمويل السياسي، نتيجة الخوف من إضعاف تأثير المال للمنافسة السياسية، ويتم إقصاء المعدمين، ويتعرض المسؤولون الحكوميون للتبوهات، و/أو يُفسد حكم القانون. تُطبق ستّ مقاربات أساسية من أجل ضبط دور المال في السياسة، بطرق مختلفة عبر العالم. ومع أنه ما من مقارنة واحدة يمكن أن تمثل بحد ذاتها "الرّصاصة الفضية"، أو سلاحاً لا يقهر، إلا أن معظم المقاربات الأخرى ستؤول إلى الفشل في حال غياب الكشف عن المعلومات. لهذا السبب، يركّز هذا الكتيب بشكل أساسي على كشف المعلومات، وسوف يتوغّل القسم التالي بالتفصيل في هذا الموضوع.

## بنية عملية كشف المعلومات

### The Anatomy of Disclosure

يتطرق هذا الفصل إلى حجر الزاوية الذي يشكل أساس تمويل الأحزاب والحملات - أي العملية الشفافة التي تقضي بكشف المعلومات عن دور المال في السياسة. كما يسط هذا الفصل العناصر الضرورية التي تجعل من الكشف عن المعلومات عملية فعّالة، ويشدد على الحاجة إلى الكشف العام.

أن تكشف عن المعلومات يعني أن تبليغ عن كمية المال في السياسة، ومصادره، ومآله، بشكلٍ دقيق، على أن يطّلع الشعب على هذه المعلومات. فيدعو نظام الكشف الكلي الشفافية الأحزاب السياسية والمرشحين إلى وضع لائحةٍ بمدخلاتهم ونفقاتهم، ضمن تقارير كشف تكون بمتناول الشعب - على أن تتضمن أسماء المساهمين والباعة، فضلاً عن لائحةٍ بمبالغ المساهمات التي يقدمها المانحون، وأنواع السلع أو الخدمات التي يبتاعها المرشحون بواسطة المال. وبفضل الشفافية، يتمكن المواطنون من معرفة الجهة المانحة للمال، ومقدار المنحة، والجهة المتلقية له، ومكان إنفاقه، ولأيّ هدف. من هنا، تعتبر الشفافية الترياق المفترض ضدّ تأثير المبالغ الطائلة، والسرية التي تجيز التمويل غير المشروع. فمن شأن عملية الكشف أن تقدّم المعلومات إلى المواطنين. حينذاك، يقرّر المواطنون بأنفسهم ماذا تعني هذه المعلومات.

يتيح كشف المعلومات للتأخين أن يحدّوا مكانة كلّ مرشح في النطاق السياسي، بشكل أكثر دقة مما لو كان ذلك ينطبق بالغالب على الشعارات الحزبية وخطابات الحملات لا غير. ومن شأن مصادر الدعم المالي الذي يستفيد منه المرشح (أو الحزب السياسي) أن تنبّه الناخب أيضاً إلى المصالح التي من الأرجح أن يستجيب لها المرشح (أو الحزب) أكثر من غيرها، فتسهّل بالتالي توقع أدائه المقبل عند تولّي منصبه.

الحكمة العليا الأمريكية  
(باكلي ضدّ فاليو) ١٩٧٦

#### أ. عملية كشف المعلومات

##### A. The Disclosure Process

توضّح الصورة ٢ عملية الكشف عن المعلومات. على القوانين التي تضبط العملية أن تحدّد المعلومات التي يجب كشفها، وتتيح الوصول إلى البيانات في الموعد المناسب. ولزيادة الفعالية إلى الحد الأقصى، ينبغي على عملية كشف المعلومات التي تعتمد عليها دولة معينة أن تكون شاملة وقابلة للتنفيذ، بدون أن ترهق كاهل الأحزاب والمرشحين أو تثبط عزيمتهم. (أنظر التوجيهات لصياغة قانونٍ لكشف المعلومات في "الملحق ز").

#### ب. كشف المعلومات: من يتولى كشفها؟ ما المعلومات التي يكشف عنها؟ ولصالح من؟

##### B. Who Needs to Disclose What, and to Whom?

#### ١. من يكشف عن المعلومات؟

يجب أن تتحمّل الأحزاب السياسية والمرشحون مسؤولية إصدار التقارير الخاصة بكشف المعلومات المالية. في الأنظمة البرلمانية، تعتبر الأحزاب السياسية المستقبل الأكبر للأموال. أمّا في الأنظمة الرئاسية، فالمرشحون الأفراد هم المستفيدون الأساسيون من الأموال. من هنا، تشترط قوانين الكشف عن المعلومات الأكثر شمولية أن يقدم كلّ من المرشحين



والأحزاب تقارير خاصة بهذا المضمار .

## ٢. أي معلومات يكشف عنها؟

تدرج المعلومات التي ينبغي الكشف عنها ضمن فئتين: المساهمات (التقديمية والعينية) والتفقات .

### أ. المساهمات

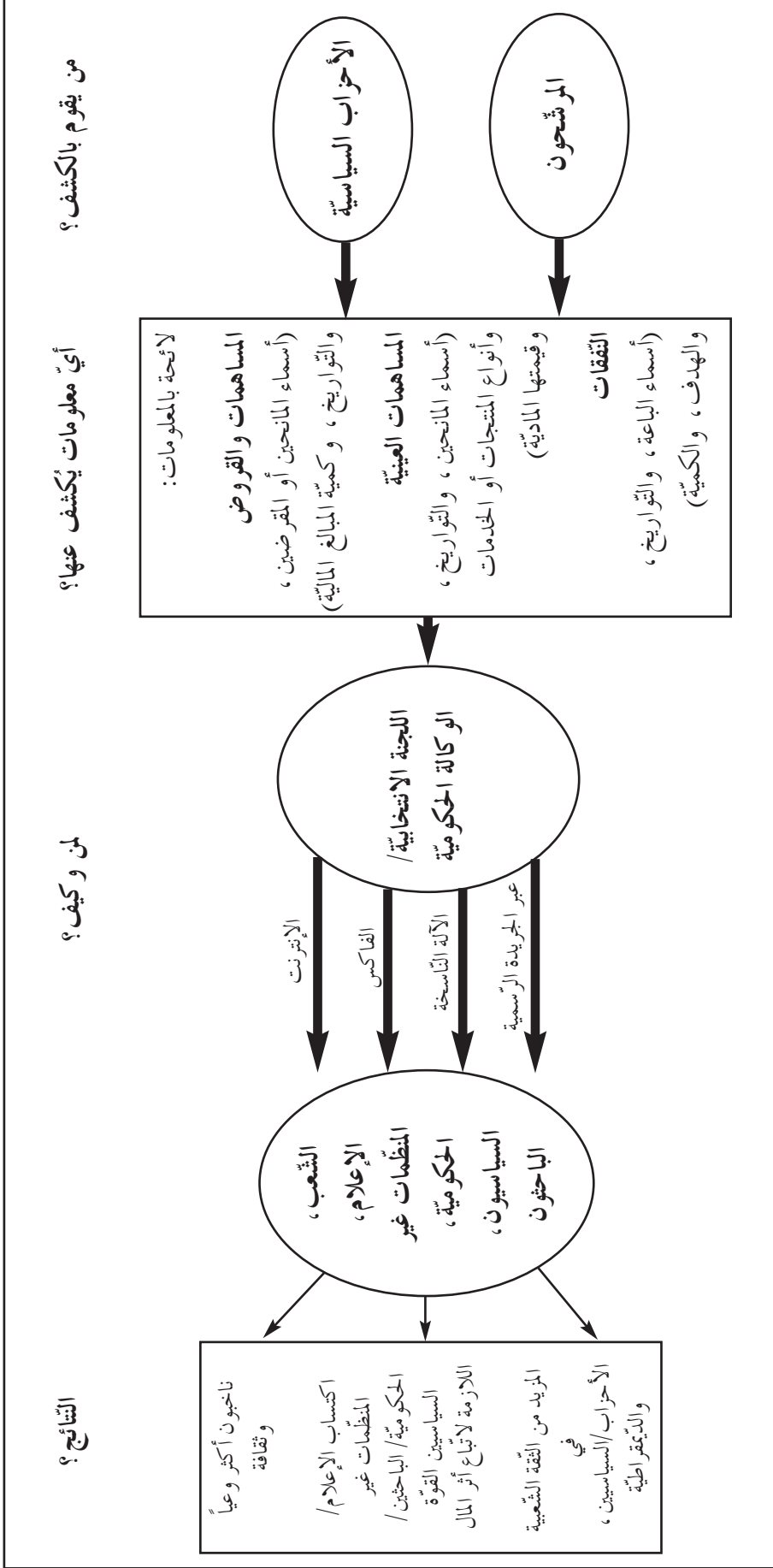
بالنسبة للمساهمات التقديمية، يشترط الكشف عن اسم المانح، ومبلغ المنحة، وتاريخ استلامها. تعتبر هوية المانح مهمة لأنها تكشف عن العناصر التي يمكن أن تؤثر على المسؤولين المنتخبين. فوفقاً للبحث الذي أجري من أجل هذا الكتيب، تطبق ٣٢٪ فقط من الدول المائة والثماني عشرة التي شملها المسح قوانين تلزم الأحزاب السياسية بالإبلاغ عن أسماء مانحيها إلى الشعب. وتجدر الإشارة إلى أن معظم الدول التي تفرض الكشف العام عن المنح الفردية تفرض أيضاً تفاصيل بسيطة نسبياً عن المساهمين (أنظر الأمثلة في "الملحق أ").

تعتبر القروض كذلك مساهمات نقدية، وينبغي الإبلاغ عنها بدورها وفقاً لاسم المقرض، ومبلغ القرض، وتاريخ استلامه. إذا لم يكن من المتوقع أن يسدّد المرشّح أو الحزب مبلغ القرض، فستعتبر القروض حينذاك مساهمات موهبة و/أو نفقات لم يتمّ الإبلاغ عنها. ففي أستراليا مثلاً، لم تكن القروض بمثابة مساهمات، ولم تبادر الدولة إلى سدّ هذه الثغرة إلا مؤخراً.

يمكن إدراج المساهمات العينية، لا بل ينبغي ذلك، ضمن إطار شروط الإبلاغ عن المعلومات، عن طريق إسباغ قيمة نقدية على هذه المساهمات. تشمل المساهمات العينية منح سلع معينة، أو استخدام المعدات والآليات والمطابع وغيرها، فضلاً عن خدمات طوعية محترفة (كقيام المصمّمين بإصدار المطويات، وكتابة المحامين للآراء القانونية). تشكل الخدمات الطوعية المحترفة في الحملات، أي تلك التي تتمتع بقيمة نقدية، جزءاً من المساهمات العينية التي يتمّ الإغفال عنها غالباً. وقد عالجت كندا هذه المشكلة مؤخراً عبر التمييز بين العمل الذي يتضمن المهام السياسية، وذاك الذي يشمل خدمات المتطوّع الاعتيادية المحترفة. على سبيل المثال، إذا ساعد محام في توزيع الكراسيات لصالح مرشّح ما، فإن ذلك يعتبر نشاطاً طوعياً لا قيمة مالية له. لكن إذا قدّم المحامي نفسه استشارة قانونية لوجه الله إلى الحزب أو المرشّح، أو غيرها من الخدمات القانونية المجانية، فيجب عندئذ الإبلاغ عن التكاليف المعيارية لهذه النشاطات بصفتها مساهمة سياسية. في هذا السياق، تتشابه التّنظيمات الأميركيّة والبريطانية، فتشترط الإبلاغ عن الخدمات الاحترافية المجانية بحسب قيمة السوق.

على قوانين الكشف عن المعلومات أن تعيّن حدوداً للمساهمة، لا سيما المستويات التي يجب عندها إيراد المساهمة في التقارير المخصّصة لذلك. ويفترض أنه كلما ارتفعت المساهمة، زاد احتمال توقع المانح لخدمة ما في المقابل. من هنا، فإنّ تعيين حدّ مناسب أمر مهمّ. من الممكن أن يؤدي الكشف البطيء والمزعج عن المساهمات الصغيرة جداً إلى عدم إبلاغ الأحزاب والمرشّحين عن أية منحة بتاتاً. أمّا إذا كانت المساهمات كبيرة جداً، فهي تسمح بعدم الكشف عن المنح السخية. (أنظر: حدود الكشف وفقاً للدولة في "الملحق ه").

## الصورة ٢: العملية النموذجية للكشف عن المعلومات



## ب. التفتقات

إذا عُرف من يتلقّى الأموال المنفقة، ومن يستفيد من الخدمة أو المنتج المتوفّر، سيصبح من الممكن التّحقق من الفواتير. لكن إذا لم يُعرف أيّ بائع تلقّى المال، وكم تبلغ الأموال التي تلقّاها، ولأيّ هدفٍ أو فئة من الإنفاق، فلن يكون من الممكن تطبيق حدود الإنفاق على الحملات.

يكشف المسح الذي أُجري من أجل هذا الكتيب أنّ بيانات التفتقات غالباً ما تُكشف بسهولة، لكنّها تُكدّس بشكلٍ بالغ لدرجة أنّها تكاد تكون خالية من المعنى إلى حدّ ما. يتمّ الإبلاغ عن التفتقات عادةً بأرقامٍ إجمالية، وهي نادرًا ما تُكشف عن هويّة البائع. لكن إذا تطلّب الكشف عن المعلومات إيراد خلاصةٍ عن التفتقات وحسب، عوضًا عن لائحةٍ مفصّلة بها، فلن يكون من مجالٍ للتّحقق من دقّة المعلومات.<sup>١٩</sup> من شأن هذا أن يكسر سلسلة عمليّات التدقيق في الحسابات، كما يسفر عن نتائج أخرى أيضًا. مثلاً، قد لا يتمّ تبرير التمويل الحزبيّ، وتمويل الحملات، في الدّول التي تؤمّن التمويل الحكوميّ. وبدون تفصيل التفتقات، قد تنتهي أموال المكلفين بالضرائب التي كانت مخصّصة للأحزاب أو الحملات، في جيب أعضاء الأسرة أو بيتٍ جديد.

في حالةٍ مغايرة، تغفل معظم قوانين الكشف عن المعلومات وهيئات تنفيذها في الدّول الأخرى، بشكلٍ كبير، على الأموال الطائلة المنفقة على ممارساتٍ مثل شراء الأصوات، أو تقديم "الهدايا" إلى الناخبين لتحفيزهم على التصويت لبعض المرشّحين أو الأحزاب. قد تكون هذه التفتقات كبيرة؛ ففي ميكرونيزيا مثلاً، يتوقّع القرويون أن يهدّهم المسؤولون الطامحون إلى إعادة الانتخاب خنازير كبيرة الحجم في أفراحهم وأتراحهم. أمّا في أوكرانيا، فيشير أحد التقارير إلى أنّ مرشّحًا للبرلمان وزّع ما قيمته مائة ألف دولار تقريبًا من صغار الخنازير على المزارعين من أجل كسب دعمهم. صحيحٌ أنّ اقتفاء أثر هذه الصّفقات ومراقبتها أمران صعبان، إلا أنّهما يشكّلان خطوةً مهمّةً جدًّا لتعليل كافة التفتقات في الحملات وموارد الأحزاب الماليّة.<sup>٢٠</sup>

## ٣. لصالح من تكشف المعلومات وكيف؟

يتمّ تقديم تقارير الكشف عن المعلومات إلى اللجنة الانتخابية أو الوكالة الحكوميّة، المسؤولّة قانونًا عن هذه المهمّة. فتكون الوكالة الحكوميّة أو اللجنة الانتخابية التي تفرض تقديم التقارير أوّل من يحقّ له الاطّلاع عليها؛ وفي حالاتٍ عديدة تبقى المعلومات محفوظة لدى الحكومة.

غير أنّ الكشف ذا المعنى هو ذلك الذي يكشف المعلومات للشعب. فمع أنّ معظم الناخبين لا يملكون لا الوقت ولا الاهتمام الدائم للاطّلاع على مجلّدات التقارير حول الإنفاق على الحملات، إلا أنّ منظمات الصحافة والإعلام، والمنظّمات غير الحكوميّة، ومنظّمات المجتمع المدنيّ الأخرى، فضلًا عن الأكاديميين، يمكن أن يستخدموا هذه المعلومات، ويحلّلوها، ثمّ ينشروا نتائج أبحاثهم. فيكون الشعب أقدر على التأمّل في هذه المعلومات بهذا الشكل والتصرف حيالها.

غالبًا ما تُطبَّق القيود على حق الوصول العام إلى المعلومات المصرَّح عنها. فتكشف البيانات المحصَّلة من أجل هذا الكتيب أن قوانين قلةٍ بالغة من الدول فقط تتيح شكلاً من الوصول العام إلى تقارير تمويل الحملات والأحزاب، أو نسخها.

على سبيل المثال، بالنسبة للمنح السياسيَّة بين فترات الحملات الانتخابيَّة، لا تميز إستونيا نسخ المواد المدوَّنة في السَّجل الخاص. ورغم أن السَّجلات مفتوحة على التدقيق العام، ينبغي نسخ التفاصيل بخط اليد. فما كان من إحدى المنظَّمتين غير الحكوميَّة في إحدى الدول الآسيويَّة إلا أن قبلت التَّحدي، فجنَّدت المتطوِّعين ليمضوا حوالي سبعين يوماً وهم ينسخون الموادَّ خطياً، بما أن نسخ لوائح المانحين كان ممنوعاً قانونياً.

بالإضافة إلى ذلك، شيئاً فشيئاً، لم تعد القضايا التقليديَّة حول الوصول إلى المعلومات ذات صلة، بفضل الإنترنت. ٢١ فإذا كانت المعلومات متوفِّرة على الشبَّكة الإلكترونيَّة، سيصبح دوام عمل المكاتب الحكوميَّة المحليَّة، والتكاليف المفروضة مقابل نسخ التقارير مجردة من أية أهميَّة. مثلاً، خلال الحملات الانتخابيَّة، تدرج إستونيا المنح على الإنترنت. أمَّا لاتفيا، والبوسنة والهرسك، فتنشران تقارير تمويل الحملات على الإنترنت، فيما تنشر اللجنة الانتخابية في ليتوانيا التفاصيل الكاملة عن كافة المنح السياسيَّة في موقعها الإلكتروني. في بلغاريا، لا يُسمح بوصول العامة إلى المعلومات، باستثناء تلك الواردة في تقارير لجنة، يعيِّن البرلمان أعضائها. غير أن الإنترنت لن يلغي الحاجة إلى الأطلاع على الوثائق الأصليَّة المطبوعة عند الاقتضاء، رغم أن الحاجة إلى الأطلاع على الوثائق ستكون أقل.

ينبغي التَّوصل إلى توازن في قوانين الكشف عن المعلومات بين المحافظة على الخصوصيَّة، والتَّصريح عن هويَّة المانح أو المقرض. يطبَّق القانون الأميركي بنوداً شرطيَّة لبلوغ هذا التوازن. فيجب تحديد هويَّة المانحين إلى الحملات الوطنيَّة، من خلال إبلاغ اللجنة الانتخابية الفدراليَّة عن الاسم بالكامل، والعنوان التَّام، والوظيفة. رغم ذلك، تجدر الإشارة إلى إجراءين وقائيين يحيطان بخصوصيَّة هذه المعلومات الشَّخصية. أولاً، تجب لجنة الانتخابات الفدراليَّة عناوين الشَّوارع حين تنشر التَّقارير عن المعلومات الماليَّة للعامة. ثانياً، يُحظر بقيَّة السياسيِّين أو الشَّركات من استخدام لوائح المانحين لأغراض تجاريَّة أو سياسيَّة. تجدر الإشارة إلى أن اللوائح المنشورة تتضمَّن عدداً من الأسماء المزيَّفة، بغية القبض على منتهكي هذه القوانين. فيتعرَّض رجال السياسة أو الشَّركات الذين يطلبون المال من أولئك المانحين الوهميِّين للملاحقة القانونيَّة. في هذا السياق، يقدِّم "الملحق د" عينات عن أشكال الكشف عن المعلومات من الولايات المتَّحدة.

## ج. الوصول في حينه إلى البيانات المصرَّح عنها

### C. Timely Access to Disclosure Data

ينبغي أن تكون المعلومات المصرَّح عنها بمتناول العامة في الموعد المناسب، كما ينبغي على القوانين الخاصَّة بالكشف عن المعلومات أن تحدِّد الشُّروط الزَّمنية الخاصَّة بهذا المجال. (أنظر الإرشادات لصياغة قانون لكشف المعلومات في "الملحق ز"). بشكل عام، يجب أن يتمَّ الكشف عن المعلومات للعامة قبل اليوم الانتخابي. فمن شأن الأطلاع على هويَّة الداعمين الماليِّين أن يغيِّر من الآراء والأصوات. لكن لا تفي بهذا المعيار إلا حفنة من الدول التي خضعت للمسح.

رغم الحاجة الواضحة إلى الكشف عن المعلومات سريعاً، إلا أن الالتزام بذلك قد يكون صعباً. ففي المملكة المتحدة، على الأحزاب أن تنشر عادةً معلوماتٍ عن المنح بشكلٍ فصليٍّ، غير أن الكشف الأسبوعيٍّ مطلوبٌ خلال الانتخابات. فيجب على التنظيمات الحزبية المركزية أن تكشف كافة المعلومات المتعلقة بالمنح التي تتجاوز قيمتها ٧٥٠٠ دولار. يتطلب ذلك جمع المعلومات من مئات التنظيمات الحزبية المحلية، لضمان أن المانح لم يتعد هذا المبلغ، عبر تسديد سلسلة من الدفوعات الصغيرة إلى فروعٍ متنوعة. تجدر الإشارة إلى أن بعض الفروع صغيرة، يديرها قلة من المتطوعين. من هنا، يمثل جمع المعلومات من الفروع كافة، ومقارنتها على المستوى المركزي، وتقديم التقارير كل سبعة أيامٍ خلال الاستعداد للانتخابات العامة، أشبه بتحدٍ. لحسن الحظ، بفضل وصول الإنترنت وأجهزة الكمبيوتر التي يمكن تكبدها، أصبحت عملية الكشف عن المعلومات أسهل في معظم الدول.

## د. التكاليف المحتملة ومساوئ كشف المعلومات

### D. Potential Costs and Disadvantages of Disclosure

للكشف عن المعلومات والشفافية تكاليف ومساوئ، ترتبط بظروفٍ معينة. ورغم أن المنافع والحسنات تغطي عليها بأشواط في معظم الدول، إلا أن التحليل الموضوعي للكشف عن المعلومات ينبغي أن يسلط الضوء على المخاطر المحتملة.

#### ١. التهيب والمضايقات

في المحيط السياسي غير المناسب، قد يؤدي الكشف عن المعلومات إلى التهيب، أو المضايقة، أو يشكّل خطراً على الحياة. ففي الولايات المتحدة مثلاً، سعى حزب العمال الاشتراكي إلى حماية مانحيه من المضايقة المستمرة، وكسب حكم المحكمة العليا الأميريكية عام ١٩٨٢ الذي يعفي الحزب من تقديم التقارير الكاشفة للمعلومات. ٢٢ وفي مصر، ينبغي إدراج المنح التي تتلقاها الأحزاب، وتتجاوز حدًا معينًا، في الصحف. غير أن هذا البند الشرطي لقي انتقادًا بصفته وسيلة تحدّ من المساهمات إلى الأحزاب المعارضة. يجادل أصحاب هذا الرأي، أولاً، أن البند الشرطي يفرض تكاليف إضافية على الأحزاب التي تتلقّى المساهمات السياسية؛ وثانياً، أنه يشبط همّة المانحين العتيدين الذين من المرجح ألا يجذبوا الترويج لدعمهم الناشط للأحزاب المعادية للحكومة، بهذه الطريقة. ٢٣ وخلال الانتخابات الرئاسية في أوكرانيا عام ١٩٩٩، ورد أن الرئيس كوشما قد لجأ إلى خدمات الشرطة، والحرائق، ومصالحة الضرائب، لمضايقة المرشحين المعارضين. ٢٤

حين تتمّ معاقبة الأحزاب المعارضة، أو يستخدم التهيب كسلاحٍ سياسيٍّ، فإنّ الكشف عن المعلومات يسمي غير محبّبٍ، بما أنه قد يضعف المنافسة السياسية، ويعرّض القادة السياسيين للخطر؛ رغم ذلك، ينبغي تمييز الاحتمالات على المدى الطويل.

#### ٢. انتهاك الخصوصية

غالبًا ما يلقي الكشف عن المعلومات انتقادًا على أرض الواقع؛ فهو يخرق مبدأ الاقتراع السري الذي يعتبر، على نطاق واسع، شرطاً ضرورياً من شروط الأنظمة الديمقراطية، لأنه يحرّر المواطنين من اتخاذ قراراتهم بناءً على تدقيق أصحاب

٢٢ في قضية براون ضد حزب العمال الاشتراكي، عام ١٩٨٢، حكمت المحكمة العليا الأميريكية أنه في حال توفر احتمالٍ منطقيٍّ بأن الكشف عن هوية المانحين قد يؤدي إلى التهديد، أو المضايقة، أو الانتقام، فإن الحملة ستعفى من الالتزام بقوانين الكشف عن المعلومات.

٢٣ في قوانين مصر، ومنها قانون رقم ١٩٧٧/٤٠ من نظام الأحزاب السياسية، تنص المادة ١١ على أن الأحزاب السياسية ملزمة بنشر اسم المانح في صحيفة يومية واحدة على الأقل، في حال تعدى مبلغ المنحة ألف جنيه مصري (١٦٤ دولاراً) على امتداد سنة واحدة. أنظر أيضاً:

"Parties and Candidates: Access to Disclosed Information," Ace Project; at <http://www.aceproject.org/main/english/pc/pcd04c04.htm>

٢٤ أنظر: "Application to the Central Electoral Commission to Eliminate Errors in the Personal Electoral Account Funds of Presidential Candidate O. Moroz," published in "Tovarysh #33," August 1999, as cited in Marcin Walecki, "The Dangers of Halfway Disclosure-Campaign Finance in Ukraine," IFES case study, October 2001.

العمل، أو التّخبة الاجتماعيّة، أو أعضاء الأسر، وضغوطاتهم. فعندما تكون المساهمات معلنة، قد تبرز ضغوط للحمل على منح مرشحين معينين وأحزاب معينة. مثلاً، حكمت المحكمة العليا في السّويد أنّ الأحزاب السّويدية غير مضطرة للكشف عن أسماء المساهمين الخاصّين بها، لأنّ الكشف عن هذه الصّفات يعادل خرق سرّيّة الاقتراع.

أخيراً، تتشارك فنلندا والسّويد وسويسرا فلسفةً حول سرّيّة المعلومات الخاصّة بالتمويل السياسيّ. لكن تجدر الإشارة إلى أنّ السّويد تمارس نوعاً من الكشف الطّوعي عن المعلومات، حين تُظهر الأحزاب السياسيّة لبعضها البعض تقاريرها الماليّة.

### ٣. إمكانية تخفيض المنح

لعلّ أحد المخاوف الكبرى التي تتحكّم برجال السياسة، رغم كونها واهيةً بشكل كبير، هي خسارة كميّة كبيرة من المنح نتيجة الكشف عن المعلومات. فيعتقد البعض أنّ ذلك سيفزع المانحين، أو يثبط من همّة من يرغب في البقاء خلف الكواليس. فمن شأن الأشخاص الذين يريدون إخفاء مساهماتهم أن يقدّموا مبالغ صغيرة لا تتجاوز الحدّ الذي يفرضه كشف المعلومات، أو لا يقدّموا أيّ مبلغٍ البتّة، أو ربّما يلجأوا إلى مخطّطٍ غير قانونيّ. من هنا، إذا كانت إحدى الدّول تواجه مشكلة ندرة المال في السياسة - وهي مشكلة نادرة نوعاً ما -، فقد لا يستحقّ الأمر تطبيق قانون لكشف المعلومات. لكن لم يوح أيّ بحثٍ أنّ قوانين الكشف عن المعلومات قد أدّت إلى انخفاض كميّة المال المشروع في السياسة؛ بل من الأرجح أنّها ساهمت في منع الهبات غير القانونيّة.

## الاتجاهات الدولية في الكشف عن المعلومات

### International Trends in Disclosure

يحلل هذا القسم نتائج المسح المتعلق بقوانين الكشف عن المعلومات في ١١٨ دولة. ٢٥ أجري هذا المسح برعاية الوكالة الأميركية للتنمية الدولية، وإدارة المؤسسة الدولية للنظم الانتخابية، وهو يهدف إلى زيادة فهم الوضع التشريعي لقانون الكشف عن المعلومات عبر الدول والمناطق. ويمثل هذا القسم أحد أكثر الأبحاث شمولية حول قوانين الكشف عن التمويل السياسي حتى اليوم.

يخشى الفاسدون المعلومات .  
لكن على الناس أن يعرفوا ما  
تعرفه الحكومة .

رئيس وزراء تايلندا ،  
معالي الدكتور تاشكين شيناواترا

يتمحور المسح، في أغلبه، حول الدول النامية خلال مراحل متنوعة من الديمقراطية. وقد استندت الأنظمة الانتخابية، بشكل كبير، إلى التمثيل النسبي (٥١٪)، واعتمدت ٣٥٪ منها على النظام الأكثر شيوعاً؛ فيما كانت ١٤٪ مختلطة، أي تجمع عناصر من كلا النظامين الآخرين.

يبين الجدول ٢ إلى أي مدى تعتمد الدول الخاضعة للمسح قوانين كشف المعلومات في دساتيرها، بحسب المناطق.

تسود قوانين الكشف عن المعلومات، خارج أميركا الشمالية، في دول أوروبا الشرقية والغربية أكثر من غيرها. فتطبق كافة دول الاتحاد السوفياتي السابق التي خضعت للمسح قوانين لكشف المعلومات. بالإجمال، تطبق ٨٩٪ منها شكلاً من أشكال إعلام الشعب بالموارد المالية للحملات والأحزاب. يعتبر ذلك إنجازاً ملحوظاً إلى حد ما على امتداد السنوات

### الجدول ٢: انتشار قوانين الكشف العام عن المعلومات

المنطقة	عدد الدول الخاضعة للمسح (١١٨)	نسبة الدول التي تشترط تقديم تقارير للكشف العام عن المعلومات
أفريقيا	٢٧	٤٤٪
آسيا	١٥	٦٧٪
أوروبا:		
الغربية	١٧	٨٢٪
الشرقية	١٨	٨٩٪
منطقة المحيط الهادىء/أوقيانيا	٩	٤٤٪
الأميركيّتان		
الولايات المتحدة/كندا	٢	١٠٠٪
المنطقة الكاريبية	١١	٢٧٪
أميركا الوسطى	٧	٢٩٪
أميركا الجنوبية	١٢	٥٨٪

### الجدول ٣: انتشار شروط الإبلاغ عن الكشف العام للمعلومات

المنطقة	إيرادات و/أو نفقات المرشحين	إيرادات و/أو نفقات الأحزاب	أسماء المانحين إلى الأحزاب
أفريقيا (٢٧ دولة)	٪١١	٪٣٧	٪٧
آسيا (١٥ دولة)	٪٥٣	٪٤٧	٪٢٧
أوروبا:			
الغربية (١٧ دولة)	٪٤١	٪٧١	٪٥٣
الشرقية (١٨ دولة)	٪٣٩	٪٨٣	٪٦٧
منطقة المحيط الهادىء/ أوقيانيا (٩ دول)	٪٣٣	٪٣٣	٪٣٣
الأميركيان			
الولايات المتحدة/ كندا (دولتان)	٪١٠٠	٪١٠٠	٪١٠٠
المنطقة الكاريبية (١١ دولة)	٪٢٧	٪٠	٪٠
أميركا الوسطى (٧ دول)	٪٠	٪٠	٪٢٩
أميركا الجنوبية (١٢ دولة)	٪٨	٪٥٨	٪٢٥

العشر الماضية، ويمكن عزوه إلى صياغة معظم هذه الدول لدساتير وقوانين انتخابية وحزبية جديدة. رغم ذلك، غالباً ما يظهر فرق هائل بين صياغة هيكلية عمل قانونية للكشف عن المعلومات والممارسة الفعلية لهذا الكشف. من هنا، رغم القوانين العديدة المدرجة في دساتير دول الاتحاد السوفياتي السابق ودول أوروبا الشرقية، فإن هذه الأخيرة ما تزال تفتقر إلى التنفيذ الكامل لقوانينها.

يبين الجدول ٣ إلى أي مدى تجسّد قوانين الكشف عن المعلومات، وفقاً للمنطقة، في الدول التي شملها المسح، ثلاثة أنواع من شروط الإبلاغ عن المعلومات: (١) كشف المرشحين لحسابات إيراداتهم و/أو نفقاتهم؛ (٢) وكشف الأحزاب السياسية لحسابات إيراداتها و/أو نفقاتها؛ (٣) وكشف الأحزاب السياسية لأسماء المانحين. ٢٦ فيقاس مدى انتشار قوانين الكشف عن المعلومات في المناطق وفقاً لنسب الدول التي تعتمد هذه القوانين في المنطقة.

في ما يتعلق بكشف المرشحين عن إيراداتهم و/أو نفقاتهم، تحتل أميركا اللاتينية المرتبة الدنيا. كما يعتبر المعدل متدنياً جداً أيضاً في الدول الواقعة في أفريقيا، وأميركا الوسطى، والمنطقة الكاريبية. بالفعل، لا يحتل هذا المعدل مرتبةً عليا، بشكلٍ يثير العجب، في أيّ مكانٍ خارج أميركا الشمالية.

في ما يتعلق بكشف الأحزاب عن إيراداتها و/أو نفقاتها، تبرز دول المنطقة الكاريبية وأميركا الوسطى لقلّة شروط الكشف عن المعلومات التي تعتمد عليها، أو لانعدامها تماماً. أمّا في أفريقيا، وأوقيانيا/منطقة المحيط الهادىء، وآسيا، فتفرض أقل من نصف الدول الإبلاغ عن أرقام كهذه.



رغم أن الدول قد تفضل أنواعًا معينة من تنظيمات الكشف عن المعلومات، استنادًا إلى نظامها الانتخابي - حيث تركز الأنظمة الأكثرية على التمويل بالنسبة للمرشحين، فيما تركز أنظمة التمثيل النسبي على التمويل للأحزاب السياسية - إلا أن الأمر لا ينبغي ظهور عواقب وخيمة في حال لم يكن كلا النوعين من كشف المعلومات مطلوبًا. ٢٧ ففي الأرجنتين على سبيل المثال، تشترط قوانين الكشف عن المعلومات أن تبلغ الأحزاب السياسية وحدها (لا المرشحين) عن مواردها المالية خلال الحملات (أنظر "الملحق أ"). فيستفيد المرشحون من ذلك عبر الحصول على أكثرية أموال حملاتهم من نشاطاتهم الخاصة التي ينظمونها لجمع الأموال، ولا يضطرون للكشف عن أية مبالغ جمعوها. وتظهر ثغرات ممكنة مماثلة في عدة دول حيث تغطي قوانين الكشف عن المعلومات تمويل الأحزاب السياسية، لكنها تستثني المرشحين من ضرورة الكشف عن تمويلهم. فيعني هذا أن مبالغ هائلة من المال في السياسة - التي تؤول إلى المرشحين أو ينفقها هؤلاء - تبقى بعيدة عن الأنظار.

في ما يتعلق بكشف أسماء المانحين إلى الأحزاب، بالكاد تعتمد دول المنطقة الكاريبية وأميركا الوسطى أية قوانين مماثلة، لا بل وحدها مجموعة صغيرة من الدول في أفريقيا وأميركا الجنوبية تفعل ذلك. فيبدو أن هذه المناطق الأربع هي الأقل شفافية من حيث الكشف عن أصول المنح، ووفقًا لأنظمة التمويل السياسي التي تعتمد عليها. ومع أن العديد من الدول في أميركا اللاتينية تفرض الكشف عن إيرادات الأحزاب و/أو نفقاتها، إلا أن العديد منها لا تشترط الكشف عن أسماء المانحين إلى الأحزاب، مع الإشارة إلى أن الكشف عن إيرادات المرشحين و/أو نفقاتهم نادرٌ جدًا.

ينظم الجدول ٤ الدول التي شملها المسح وفقًا لخمس فئات من الكشف عن المعلومات - مرتفع، متوسط، متدنٍ، الكشف العام معدوم، الكشف معدوم. فيتم فحص قوانين كل دولة، وتصنيف الدول على أساس شمولية شروط الكشف التي تعتمد عليها.

#### مستويات الشفافية في ١١٨ دولة شملها المسح

- مرتفعة - ١٣٪ (١٥ دولة)
- متوسطة - ٢٢٪ (٢٦ دولة)
- متدنية - ٢٥٪ (٣٠ دولة)
- الكشف العام معدوم - ١٧٪ (٢٠ دولة)
- الكشف معدوم - ٢٣٪ (٢٧ دولة)

الأنواع المطلوبة لمستلزمات الكشف عن المعلومات ثلاثة: (١) كشف المرشحين للمعلومات؛ (٢) كشف الأحزاب السياسية للمعلومات؛ (٣) وكشف أسماء المانحين إلى الأحزاب السياسية. وقد صنفت الدول التي تشمل الأنواع الثلاثة من شروط الكشف عن المعلومات "بالمستوى المرتفع"، وتلك التي تطبق نوعين منها

"بالتوسط"، فيما تلك التي لا تطبق إلا نوعًا واحدًا "بالتدني". ٢٨ أما الدول المصنفة بأنها لا تعتمد "كشفاً عاماً"، فتفرض تقديم نوع من التقارير إلى الحكومة حول المعلومات المصرح بها، غير أن هذه الأخيرة لا تكون بمتناول الشعب. تجدر الإشارة إلى ٢٣٪ من الدول الأخرى التي لا تطبق أية شروط على الإطلاق في ما يتعلق بالكشف عن المعلومات. ولا ننسى أنه في ٤٠٪ من الدول، لا يحق للشعب الوصول إلى المعلومات المالية المصرح عنها، إما لعدم توافر شروط الإبلاغ عن المعلومات ("الكشف معدوم")، وإما لأن التقارير محصورة ضمن الهيئات الرسمية. يظهر "الملحق أ" الوضع القانوني في كل دولة في ما يتعلق بهذه الشروط.

### الكشف العام المرتفع عن المعلومات (١٣٪)

تطبق الدول في هذه الفئة قوانين تلزم الأحزاب والمرشحين معًا بالكشف عن حسابات إيراداتهم و/أو نفقاتهم، فضلاً عن قوانين تلزم الأحزاب بالكشف عن أسماء المانحين. وتبلغ كافة معلومات الكشف إلى الناس. صحيح أن هذه الدول تفرض الكشف عن أسماء المانحين إلى الأحزاب و/أو عناوينهم، لكنها لا تشترط الكشف عن كمية المنحة. في بعض الأحيان، لا يتم الإبلاغ إلا عن مجموع المنح كلها. نسجًا عن المنوال نفسه، يمكن أن تجمع التقارير الخاصة بالنفقات، فلا تكشف عن أسماء الباعة الذين قدموا السلع والخدمات إلى المرشحين أو الأحزاب وعن عناوينهم. رغم أن الجدول ٤ يظهر الدول الخاضعة للمسح تدرج ضمن كل فئة، إلا أنه من المهم التمييز بين المستوى المرتفع للكشف عن المعلومات، كما هو وارد في هذا الجدول، والمستوى "الكامل" كما هو مبين في القسم الثالث. فالكشف الكامل يتطلب معلومات أكثر تفصيلاً من تلك التي تمثلها المعايير المستخدمة في هذا التحليل.

### الجدول ٤: الشفافية في ما يتعلق بدور المال في السياسة

الدول	مستوى الكشف العام
أرمينيا، أستراليا، البرازيل، كندا، الدانمارك، اليونان، اليابان، ليتوانيا، نيوزيلندا، الفلبين، روسيا، تايلندا، أوكرانيا، المملكة المتحدة، الولايات المتحدة (١٥ دولة).	مرتفع
الأرجنتين، أذربيجان، بلجيكا، بنين، البوسنة والهرسك، كولومبيا، جمهورية تشيكيا، فرنسا، ألمانيا، المجر، إيرلندا، إيطاليا، لاتفيا، ليسوتو، مقدونيا، مولدوفا، هولندا، النرويج، بابوا غينيا الجديدة، بولندا، البرتغال، رومانيا، سنغافورة، سلوفاكيا، كوريا الجنوبية، تنزانيا (٢٦ دولة).	متوسط
التمسا، بنغلادش، بربادوس، بيلاروسيا، بوليفيا، بوستوانا، بلغاريا، تشيلي، كوستاريكا، الإكوادور، غامبيا، غانا، الهند، أندونيسيا، إسرائيل، جامايكا، كينيا، مالي، مالطا، موريشيوس، المكسيك، المغرب، ناميبيا، نيكاراغوا، نيجيريا، البيرو، إسبانيا، تايوان، تونغا، ترينيداد وتوباغو (٣٠ دولة).	متدن
الجزائر، جمهورية أفريقيا الوسطى، جمهورية الدومينيكان، فنلندا، الغابون، غواتيمالا، غويانا، الهندوراس، لبنان، ماليزيا، المالديف، النيجر، باناما، الباراغواي، السنغال، السيشيل، توغو، تونس، تركيا، فنزويلا (٢٠ دولة).	الكشف العام معدوم
ألبانيا، أنغولا، أنتيغوا وبربودا، الباهاماس، بليز، كرواتيا، دومينيكا، السلفادور، جزر فيدجي، غرنادا، كيريباس، مدغشقر، ملاوي، الموزامبيق، سانت كيتس ونيفس، سانت لوسيا، سانت فنسنت وجزر غرينادين، ساموا، جنوب أفريقيا، سريلانكا، السويد، سويسرا، توفالو، الأوروغواي، فانواتو، زامبيا (٢٧ دولة).	الكشف معدوم

\*وصول العامة إلى بعض التقارير المالية المرفوعة، لكن لا كلها.

### الكشف العام المتوسط عن المعلومات (٢٢٪)

تطبق الدول المدرجة في هذه الفئة قوانين تفرض تقديم بعض المعلومات المالية إلى الشعب، مما يؤدي إلى الكشف العام الجزئي عن المعلومات. فتشترط معظم الدول الإبلاغ عن إيرادات الأحزاب و/أو نفقاتها، وأحياناً عن أسماء المانحين

إلى الأحزاب، رغم أنها لا تطبق هذا الشرط بالقوة نفسها على المرشحين. بالمقارنة مع الدول التي تتمتع بمستوى "مرتفع" من الكشف العام عن المعلومات، تعتمد الدول ذات المستوى "المتوسط" إلى إطلاع الشعب على أنواع أقل من المعلومات، مما يجعل اتباع أثر المال في السياسة أصعب بدرجة طفيفة.

#### الكشف العام المتدني عن المعلومات (٪٢٥)

تطبق الدول في هذه الفئة قوانين لا تشترط إلا نوعاً واحداً من الإبلاغ عن المعلومات - أي الإبلاغ عن إيرادات الأحزاب و/أو نفقاتها، أو إيرادات المرشحين و/أو نفقاتهم؛ لكن كلاً الأمرين لا يحدثان في الوقت نفسه قط. غير أن قلة فقط تفرض الإبلاغ عن أسماء أصحاب المنح إلى الأحزاب. بالإضافة إلى ذلك، لا تكشف بعض الدول للشعب إلا عن بعض المعلومات المصرح عنها. صحيح أن هذه الدول قد تخطت الحدّ عبر التخفيف من مستوى الشفافية، لكنها تملك مجالاً كبيراً لزيادة انفتاحها في المستقبل.

#### الكشف العام المعدوم (٪١٧)

تطبق الدول في هذه الفئة قوانين تلزم المرشحين و/أو الأحزاب بتقديم تقارير للكشف عن المعلومات المالية، لكن لا يمكن لأحد أن يطلع على هذه المعلومات باستثناء أعضاء الهيئات الحكومية أو شبه الحكومية. فالقوانين لا تشترط إطلاع العامة على البيانات. تتضمن هذه الفئة الدول حيث يمكن للمانحين أن يتعرضوا للمضايقة أو الاستغلال، في حال تمّ الكشف عن أسمائهم. ومن المخاطر المرتبطة بانعدام الكشف العام عن المعلومات هي أن وصول الأشخاص من داخل الحكومة أو الحزب الحاكم إلى سجلات عمليات جمع الأموال السياسيّة كافة قد يمنح الحزب الحاكم فرصة ترهيب المانحين الذين يدعمون المعارضة.

#### انعدام الكشف عن المعلومات (٪٢٣)

تفتقر الدول في هذه الفئة إلى البنود الشرطية القانونية التي تفرض أي نوع من الكشف عن المال في السياسة، إلى أيّ كان. ومنها دول صغيرة هي عبارة عن جزر لا يتجاوز سكانها المليون نسمة. فبدون قوانين تمويل الحملات والأحزاب، تتأثر العديد من هذه الدول سريعاً بمصالح الشركات والعصابات الإجرامية. وتتميز دول أخرى مندرجة ضمن هذه الفئة بماضيها الفاشستي، وما زالت تفتقر للحريّات الديمقراطيّة. رغم ذلك، لا يبدو أن ماضي دولة ما قد يعيق الكشف الشفاف عن تمويل الحملات والأحزاب، كما أثبتته قوانين الكشف الصارمة في دول أوروبا الشرقية والاتحاد السوفياتي السابق. كما أن بعض الدول في هذه الفئة تمرّ، أو سبق لها أن مرّت، بمراحل مختلفة من النزاع الأهلي. أخيراً، تتضمن هذه الفئة أيضاً دولاً مثل فنلندا والسويد وسويسرا التي توازن قوانينها بين الاقتراع السريّ والسريّة في التمويل السياسيّ. رغم ذلك، تمارس السويد، كما ذكر سابقاً، "الكشف الطوعي" عن المعلومات، في ما يتعلق بالأحزاب السياسيّة التي تكشف تقاريرها الماليّة لبعضها البعض.

## ضبط دور المال في السياسة: التجربة الأميركية

### Controlling Money in Politics: The U.S. Experience

يقدم هذا الفصل نظرةً وجيزةً إلى التجربة الأميركية في صراعها مع دور المال في السياسة - وهما عنصران منسجمان لا يزالان مستمرين حتى اليوم. يصور هذا الفصل المآزق والمصاعب المتأصلة عن إنشاء نظام للتمويل السياسي يتفق عليه الجميع. كما يسلط الضوء على عناصر النظام الأساسية، الناتجة عن العملية المعقدة والطويلة جدًا لإصلاح تمويل الحملات. وهكذا، من شأن ممارسي الديمقراطية المتألفين مع التجربة الأميركية أن يفهموا القضايا التي تواجه الديمقراطيات الناشئة بشكل أفضل، بالإضافة إلى الخيارات المتوفرة بالنسبة لإصلاح تمويل الحملات.

#### أ. إطار العمل القانوني لتمويل الحملات في الولايات المتحدة

##### Legal Framework of Campaign Finance in the United States

يشهد تاريخ تمويل الحملات للولايات المتحدة بأنها حاولت إزالة العوائق في وجه الشفافية، والقضاء على تأثير مبالغ الأموال الطائلة. وهو يبدأ بصراعٍ ضد الإكراه والمساهمات القسرية، ثم ينتقل إلى القوانين التي تحد من حجم المساهمات، وسرية الأموال في الحملات، فإلى تحديد النفقات، فتنفيذ القوانين. أما المعالم الأساسية لهذه المحاولات، فهي كالتالي: ٢٩

#### ١. القضاء على الإكراه

حظرت أولى قوانين تمويل الحملات على رجال السياسة، لا سيما أصحاب المناصب الرفيعة في الحكومة، أن يجبروا عمال السفن (١٨٦٧)، ومن ثم الموظفين الفدراليين (١٨٨٣)، على تقديم المنح إلى حملاتهم السياسية. فبقيت هذه قوانين تمويل الحملات الوحيدة في الولايات المتحدة حتى العام ١٩٠٧.

#### ٢. حظر بعض المساهمين الكبار

مثل قانون تيلمان الصادر عام ١٩٠٧ المحاولة الأولى للحد من تدفق مال المانحين الكبار في السياسة الأميركية. بحلول ذلك الوقت، كانت الشركات قد أصبحت الممول الأكبر للانتخابات الأميركية. وقد حظرت قانون تيلمان على الشركات والمصارف المشتركة بين الولايات تقديم المساهمات المالية إلى المرشحين الفدراليين، غير أن آليات تنفيذ القوانين الخاصة به كانت ضعيفة. أما قانون سميث - كونولي الصادر عام ١٩٤٣، فوسّع من نطاق الحظر ليشمل منع النقابات من المساهمة في الحملات الفدرالية. من جهته، وسّع قانون تافت-هارلي الصادر عام ١٩٤٧ الحظر المفروض على النقابات، ليمنعها من المساهمة في الانتخابات الأولية الفدرالية أيضًا. عام ٢٠٠٢، حدّ قانون إصلاح حملات الحزبين أو "ماكين-فاينغولد" من استعمال ما يعرف بالأموال "اللينة" أو غير الفدرالية. والمال اللين هو ذلك الوافد من الشركات، والنقابات، والأفراد الأثرياء؛ يُجمع خارج نطاق القانون الفدرالي للحملات الانتخابية، لكنّه يخضع للحدود التي تفرضها الولاية والمحلة على المساهمات، والحظر الذي تمارسه على مصادر معينة. ليس من المفترض أن تُستخدم الأموال اللينة لدعم المرشحين الفدراليين بشكل مباشر؛ بل تُستخدم عوضًا عن ذلك لتتيح للأحزاب السياسية، مثلًا، دعم النشاطات الانتخابية في المحلة أو الولاية، أو النشاطات الانتخابية الشاملة كتوعية الناخب، وبناء الحزب،

والاستحصال على الأصوات. أما الأموال "الصلبة"، فتصبّ في مصلحة الانتخابات الفدرالية بشكل مباشر، وتخضع للقوانين الفدرالية من أجل تمويل الحملات (وفقاً للقانون الفدرالي للحملات الانتخابية)، بما في ذلك الحدود المفروضة على المساهمات وتحظير بعض المصادر. منذ أواخر الثمانينيات وأوائل التسعينيات، تزداد المخاوف من أن المزيد من الأموال اللينة التي يجمعها المرشّحون الفدراليون والأحزاب السياسية الوطنية، إنّما تستخدم في الواقع لتمويل حملات الانتخابات الفدرالية، بشكل مباشر. فزاد ذلك من أسهم قانون إصلاح حملات الحزبين الذي يمنح لجان الأحزاب الوطنية، وأصحاب المناصب الفدرالية، والمرشّحين، من جمع الأموال اللينة، المضبوطة سابقاً على صعيد الولاية، كما يمنعهم من إنفاقها؛ ويضيف قيوداً فدرالية جديدة على استخدام لجان الأحزاب المحلية وأحزاب الولاية للمال "اللين" غير الفدرالي. لكن يتمّ الطعن قانونياً في دستورية هذا القانون. فقد صدر حكم في أيار/مايو ٢٠٠٣، عن محكمة محلية فدرالية، ألغى بعضاً من بنود القانون الشرطية؛ غير أن القضية استؤنفت أمام المحكمة العليا الأميركية التي من المتوقع أن تصدر حكمها بخصوص مشروع القانون في أواخر العام ٢٠٠٣، أو بداية الانتخابات الرئاسية والتشريعية عام ٢٠٠٤.

لا أعرف مودعاً أكثر أماناً  
لسلطات المجتمع القصى إلا  
الشعب نفسه؛ وإذا حسينا أن  
بصيرته ليست نافذة بما يكفي  
لممارسة تحكّمه بسرية  
مطلقة، فليس انتزاع هذه  
السلطة منه بالعلاج الشافي،  
بل توعيته في ما يتعلّق بهذه  
السرية.

طوماس جفرسون

### ٣. زيادة الشفافية والحد من النفقات

في العام ١٩١٠، أرسى القانون الفدرالي للممارسات الفاسدة شروطاً أساسية للكشف عن أسماء المانحين الذين يساهمون بأكثر من مائة دولار إلى مرشّحي مجلس النواب. في السنة التالية، وسّع التشريع من هذه الشروط لتتطال مرشّحي مجلس الشيوخ، كما تفرض حدوداً على النفقات بالنسبة لحملات كلٍّ من مجلس النواب ومجلس الشيوخ. استخدم هذا القانون الذي خضع للتعديل عام ١٩٢٥ كقانون فدرالي أساسي لتمويل الحملات على مدى ٤٥ سنة، إلى أن أبطله القانون الفدرالي للحملات الانتخابية عام ١٩٧١. وما لبث هذا الأخير أن أنشأ هيكلية عمل شاملة لتنظيم تمويل الحملات على الصعيد الفدرالي. بعد ثلاث سنوات، وبتأثير من فضيحة ووترغيت، عدّل القانون الفدرالي للحملات الانتخابية، فصار يشترط كشفاً أكثر تفصيلاً، ويفرض حدوداً جديدة للمساهمات، كما أنشأ لجنة الانتخابات الفدرالية. عام ١٩٧٦، نظرت المحكمة العليا في قضية باكلي ضدّ فاليو التي طعنت في قيود القانون الفدرالي للحملات الانتخابية، بصفتها انتهاكاً غير دستوريّ لحرية القول؛ وأقدمت المحكمة العليا على دعم بعض البنود الشرطية، كشرط الكشف عن المساهمات الفردية والحدّ منها، كما ألغت البعض الآخر، كالحدود المفروضة على نفقات المرشّحين (إلا في حال كان المرشّح يتلقّى تمويلًا عامًا) ومساهمات المرشّحين الخاصة فضلاً عن مساهمات أسرهم إلى حملاتهم. في ما يتعلّق بالتمويل الذاتي، حكم باكلي أن باستطاعة المرشّحين إنفاق مبالغ غير محدودة من أموالهم الخاصة، لكن مع ضرورة إخضاع أعضاء أسرة المرشّح للحدود المفروضة على المساهمات كأبي شخص آخر. فعُدّل القانون الفدرالي للحملات الانتخابية عام ١٩٧٦ للالتزام بقرارات المحكمة. أمّا تعديلات العام ١٩٧٩، فتتطرق إلى مجموعة متنوّعة من القضايا، بما فيها رفع حدّ الإبلاغ عن المعلومات، والحدّ من قيمة المساهمات العينية.

## ٤. التنفيذ

أرسى قانون الممارسات الفاسدة الصادر في العام ١٩١٠ شروطاً للكشف عن المعلومات، فأوكل المسؤولية الكبرى إلى الكاتب في مجلس النواب كي ينفذ هذه الشروط. لكن الكتاب ظلوا، طيلة ستين سنة تقريباً، يرفضون أخذ هذه المسؤولية على محمل الجد، لأن أحدًا في الكونغرس لم يفعل ذلك. بالتالي كان القانون يتولّى التنظيم بنفسه، بشكل أساسي. واستمر الأمر على هذه الحال حتى كان العام ١٩٦٧، حين بدأ أحد الكتاب يحاول تنفيذ القانون بفعالية، رغم أن تأثيره لم يكن كبيراً. إثر فضيحة ووترغيت وإنشاء لجنة الانتخابات الفدرالية، تمثلت الخطوة الجدية الأولى بإنشاء وكالة تنظيمية مستقلة. وتتولّى لجنة الانتخابات الفدرالية تنفيذ البنود الشّرطية الخاصة بقانون تمويل كافة الحملات الوطنية، بما في ذلك الكشف عن المعلومات.

## ب. أهم مميزات نظام التمويل السياسي الأميركي على المستوى الوطني<sup>٣٠</sup>

### B. Highlights of The U.S. National-level Political Finance System

يعتبر نظام التمويل السياسي الأميركي نظاماً معقداً جداً. من شأن المميزات التالية أن تقدّم نظرةً عامّةً حول النقاط الأساسية:

#### ١. المستفيدون من المال في السياسة

تؤول أكثرية الأموال إلى المرشحين، بينما تتلقّى الأحزاب السياسية الحصة الثانية الكبرى. ورغم أن الولايات المتحدة تتبع نظام الحزبين أساساً (الجمهوري والديمقراطي)، إلا أن الأحزاب الثالثة تتكاثر على المستوى الوطني ومستوى الولاية. أمّا لجان العمل السياسي، فتتلقّى التّصيب الأدنى. تمثل لجان العمل السياسيّ المصالح الخاصة، كموظفي الشركات أو التّقابات الكبرى، أو القطاعات الاقتصادية، كصناعة الأفلام، أو الغاز، أو شركات العمل الصّغيرة. وتقوم مجموعات مصلحة خاصة أخرى، تركّز على قضايا مثل حماية المستهلك أو البيئة، بتشكيل لجان العمل السياسيّ كسلاحٍ سياسيّ تشهره منظماتها من أجل التأثير على نتائج الانتخابات.

#### ٢. مصادر المال في السياسة بالنسبة للمرشحين والأحزاب ولجان العمل السياسي

يصدر القسم الأكبر من المال عن المواطنين الأفراد. ٣١ وتتضمّن المصادر الإضافية لجان العمل السياسيّ الأخرى، والأموال العامّة. أمّا مقدار التمويل العام (المتاح للمرشحين الرئاسيين فقط)، فمحدودٌ جداً.

#### ٣. شروط الكشف عن المعلومات

تفرض الولايات المتحدة الكشف الكامل عن المعلومات. فعند حدّ المائتي دولار، تُلزَم الأحزاب والمرشحين بالإبلاغ عن أسماء المساهمين وعناوينهم، ومقدار الأموال، والقروض، والمنح العينية (أي "كلّ ما له قيمة")، وتاريخ استلامها، ومكان إيداع الأموال، وكيفية إنفاقها. كما يُلزَم المرشحون والأحزاب أيضاً بسؤال المانح عن وظيفته ومكانته الأساسية في العمل، فالإبلاغ عن هذه المعلومات في حال تلقّوها. فمن شأن معرفة الوظيفة أن تسمح بتحليل المصالح التي يمثّلها مانحٌ معيّن أو مجموعة من المنح.

من الضروريّ جدولة كلّ صفقة وفقاً للمانح ، وللإنفاق (اسم البائع ، العنوان ، والخدمة أو المنتج المستفاد منه) ، ومن ثمّ إيجازها . وعلى المرشّحين الوطنيين أن يقدّموا تقارير كشفهم إلى لجنة الانتخابات الفدراليّة ، بشكل منتظم ، قبل يوم الانتخابات مباشرةً ، وضمن ساعات قبل الانتخاب إذا كان مقدار المال المحصّل يتجاوز الألف دولار . ومنذ الانتخابات الوطنيّة عام ٢٠٠٢ ، صار من المطلوب تقديم كلّ تقارير الكشف الخاصّة بمجلس النواب على الشبّكة الإلكترونيّة ، قبل مراجعتها ونشرها على الإنترنت .<sup>٣٢</sup> كما ينبغي على لجان العمل السياسيّ أن تقدّم تقارير الكشف عن المعلومات بدورها .

#### ٤. حدود المساهمات

تحّد الولايات المتّحدة من مقدار الأموال الصّلبة كمساهماتٍ سياسيّة . تنطبق هذه الحدود أيضاً على المساهمات العينيّة ، وتتنوّع وفقاً للمصدر . فيمكن للأفراد أن يساهموا بأربعة آلاف دولار كحدّ أقصى لكلّ دورة انتخابيّة ، بشكل يتراوح بين ألفي دولار للانتخابات الأوليّة ، وألفي دولار للانتخابات العامّة ، لكلّ مرشّح . أمّا إذا أراد المانح أن يقدّم مساهماته لأكثر من مرشّح ، فالحدّ الأقصى هو ٣٧٥٠٠ دولار لكلّ دورة انتخابيّة تمتدّ لسنتين ، بالنسبة للمرشّحين جميعاً . ويبلغ إجمالي المساهمات إلى الأحزاب الوطنيّة ولجان العمل السياسيّ جميعها ٥٧٥٠٠ دولار للدورة الانتخابيّة الواحدة الممتدّة لسنتين ، لكن لا يمكن منح حزبٍ وطنيٍّ معيّن إلا ٢٥ ألف دولار سنويّاً ، أي ما مجموعه ٥٠ ألف دولار من الحدّ البالغ ٥٧٥٠٠ دولار . بالتالي ، يبلغ حدّ المساهمات الإجماليّة من فردٍ واحدٍ ٩٥ ألف دولار طيلة فترة سنتين .

#### ٥. التمويل العام للحملات

يحصل المتنافسون على التمويل العام خلال الحملات الرئاسيّة ، لكنهم لا يستفيدون منه في سباقات مجلسي الشيوخ والنواب .<sup>٣٣</sup> ويجب أن يوافق المرشّحون على بعض الشّروط من أجل تلقيّ التمويل العام ، لا سيّما في ما يتعلّق بكميّة المال الخاصّ الذي يمكن جمعه ، وكميّة المبلغ الإجماليّ الذي يمكن إنفاقه أثناء السباق الانتخابي . من أصل المليارات الثلاثة المنفقة في سباقات مجلسي الشيوخ والنواب ، والانتخابات الرئاسيّة عام ٢٠٠٠ ، شكّل التمويل العام ٨٪ منها وحسب .<sup>٣٤</sup> تجدر الإشارة إلى أنّ المرشّحين فقط ، لا الأحزاب السياسيّة ، هم المستفيدون من التمويل العام في الولايات المتّحدة .

#### ٦. حدود إنفاق المرشّح

تُطبّق حدود الإنفاق الأميركيّة في السباقات الرئاسيّة وحسب ، وبالتحديد على المرشّحين الذين يقبلون التمويل العام فقط . ففي الانتخابات الأوليّة ، إذا قبل مرشّحُ التمويل العام ، عليه أن يحدّ من جمع الأموال لحسابه بشكل لا يتعدّى مقدار التمويل العام المتوفّر . وتقوم الحكومة بمقابلة كلّ ٢٥٠ دولار يتلقاها المرشّح كمساهمةٍ بـ ٢٥٠ دولار من المال الحكوميّ ، لكن شرط ألا يتجاوز ذلك مستوى الإعانة الحكوميّة . وفي الانتخابات العامّة ، إذا قبل المرشّح التمويل العام ، فلا يمكنه حينذاك أن يقبل التمويل الخاصّ . منذ سنّ هذه الحدود عام ١٩٧٤ ، قبل معظم المرشّحين الرئاسيين التمويل العام في الانتخابات العامّة والأوليّة أيضاً . على سبيل المثال ، رفض الرئيس بوش ، في انتخابات عام ٢٠٠٠ ، التمويل العام أثناء الانتخابات الأوليّة ، لكنّه عاد فقبله (٦٨ مليون دولار) أثناء الانتخابات العامّة . ففي الانتخابات العامّة ، يُمنح التمويل العام لمعاملة مرشّحي الحزبين الرئاسيين على قدم المساواة من حيث التمويل .

## ٧. تكاليف الترشح

إذا فكر الشخص في الترشح جدياً للانتخابات الرئاسية، فمن شأن ذلك أن يكلفه ما معدّله ١٠٠-٢٠٠ مليون دولار. ففي سباق عام ٢٠٠٠ الرئاسي مثلاً، أنفق آلبرت غور ١٣٢ مليون دولار، فيما أنفق جورج دبليو بوش ١٩٣ مليون دولار. أمّا المنافسات الخطيرة في مجلس الشيوخ، فتكلفت بين مليوني وخمسة ملايين دولار. عام ٢٠٠٢، أنفق المرشح العاديّ لمجلس الشيوخ ٢.٢ مليون دولار، بينما كان الفائزون قد أنفقوا ما معدّله ٤.٨ مليون دولار. من جهتها، تكلفت السباقات الجديّة للحصول على مقعدٍ في مجلس النواب ما بين ٥٠٠ ألف ومليون دولار. عام ٢٠٠٢، أنفق المرشح العاديّ لمجلس النواب ٤٦٨ ألف دولار، بينما كان الفائزون قد أنفقوا ما معدّله ٩٠٠ ألف دولار. ٣٥

## ٨. الحظر على المساهمات

تحظر الولايات المتحدة المساهمات التقديرية والعينية على حدّ سواء من مواطني الدول الأخرى (باستثناء الأجنبي المقيمين بشكل دائم)، والمؤسسات والتقانات العمالية (في ما خلا الأموال اللينة للأحزاب الوطنية)، والمصارف الوطنية، والمقاولين الفدراليين. كما تحظر الولايات المتحدة الوكالات أو المساهمات الممنوحة باسم شخص آخر (مما يجعل المانح الحقيقي مجهولاً فعلاً).

## ٩. تقييد استخدام الملكية الحكومية لجمع الأموال خلال الحملات

تحظر الولايات المتحدة طلب المال لأهدافٍ سياسية في المباني الحكومية الفدرالية كلّها، والكونغرس، وكافة المكاتب التشريعية. وإلى جانب حظر القيام بكافة الاتصالات على المستوى الفدرالي والتشريعي من أجل طلب المال، لا يمكن للمرشّحين، أثناء تواجدهم في هذه المباني، أن يستخدموا الهواتف الخليوية الخاصة، أو آلات الفاكس، أو الاتصال عبر الإنترنت سعياً لتحقيق هذه الأهداف. بالإضافة إلى ذلك، لا يمكن استخدام لا الملكية الحكومية ولا الموظفين الحكوميين من أجل جمع المال أو العمل لإنجاح مرشّح في الانتخابات.

إنّ التجربة الأميركية مثيرة للاهتمام، رغم كونها بعيدة كلّ البعد عن الكمال. فهي تعكس، بشكل كبير، صعوبة إصلاح دور المال في السياسة، وبطء هذه العملية أيضاً. غير أنّ العقود الثلاثة الأخيرة شهدت تقدماً ملحوظاً، ولعلّ نظام التمويل السياسي الأميركي هو اليوم الأكثر انفتاحاً في العالم. ومن شأن نظام الكشف الشامل، المفتوح أمام فحص العامة وطعنهم، أن يقدم بياناً عن معظم الأموال المحصّلة والمنفقة. لكن وفقاً للمشاكل المرتبة حسب أولويتها، والموارد المتاحة، والتقاليد السياسية، يمكن تطبيق عناصر ومقاربات متنوّعة في دولٍ أخرى.

قد تثبت التجربة الأميركية عن ارتباط خاصّ بالمقاربات المكافحة للفساد. فلا تتمحور الفضاء الأميركي عادةً حول إخفاء المال أو هويّة المانح؛ بل في الواقع، تنتج عادةً عن هويّة المانح بحدّ ذاتها. في هذا السياق، نذكر شركة "إنرون" كمثال على ذلك. فإثر انهيارها الماليّ، كشفت التقارير الخاصة بحملتها للشعب أنّ شركة إنرون، والشركات الكبرى التابعة لها، والمسؤولين التنفيذيين فيها قد جنوا الملايين من الدولارات، جرّاء المساهمات السياسية المكوّنة من الأموال الصّلبة واللينة، سواء على مستوى الولاية أم المستوى الوطني. عام ٢٠٠٢، أعطى ذلك الزّخم اللازم لتطبيق إجراءات



جديدة من أجل إصلاح تمويل الحملات. وهو يثبت حجم الوقع الذي يمكن للكشف أن يخلفه على الديمقراطية والحكومية. فتمثل القدرة على تتبع أثر المال تقنية الدفاع الأولى ضد الشوائب التي تتخلل النظام. من هنا، فإن الكشف عن المعلومات هو إحدى أفضل المبادرات المعتمدة في هذا المجال لمكافحة الفساد.

يمكن استخلاص عبرة أخرى من التجربة الأميركية؛ فمكافحة الفساد في التمويل السياسي هي عملية لإصلاح الثغرات، وتجنبها، وتحديدتها، ثم القيام بالمزيد من الإصلاحات، يتبعها المزيد من عمليات تجنب الثغرات وتحديدتها، فأصلاح إضافي، وهكذا دواليك. على غرار معظم الجهود المبذولة لمكافحة الفساد، يتطلب التمويل السياسي حذرًا دائمًا، وهو لا يناسب من تثبط عزيمته بسهولة.

## فهم منظور دور المال في السياسة

### Understanding the Money in Politics Landscape

في العديد من الدول، لا سيما الأنظمة الديمقراطية الناشئة، تعتبر المعلومات المتوفرة حول دور المال في السياسة نادرة جداً - سواء كان الأمر يمثل مشكلة، أو كانت بعض الدوائر الانتخابية بحاجة إلى الإصلاح، أو كان المناخ مؤاتياً لمعالجة هذه القضية ضمن إطار الديمقراطية والحاكمية. وتجدر الإشارة إلى أن الدلائل المبنية على الأمثلة والقصص ليست كافية. من هنا، يقدم هذا الفصل إلى ممارسي الديمقراطية مقاربات لفهم دور المال في السياسة في محيط دولة معينة، بشكل أفضل، فالتخاذ القرارات الاستراتيجية ليعرفوا إن كان من الضروري العمل على الإصلاحات وكيف.

لا يعلم المرء كلفة  
الفساد الحقيقية حتى  
يشتمّ الرّائحة التّنتنة  
لعواقبها.

حضرة النائب سام راينسي،  
كمبوديا

إبان التشديد على أهمية الكشف عن المعلومات، يعترف هذا الفصل بالحاجة إلى دراسة نظام التمويل السياسي بأكمله، فضلاً عن العوامل البيئية التي تؤثر على خيارات الإصلاح. فيطرح أسئلة أساسية كنقطة انطلاق للمناقشة، مقترحاً هيكلية عمل لتحليل طبيعة المشكلة ومداهها، وتحديد العاملين والحلفاء الأساسيين، سواء الحاليين أم المحتملين، والتعريف بهيكلية العمل القانونية والممارسات الفعلية. ينتج عن ذلك تقييم استراتيجي للمشكلة، ولمصادر القوة التي يمكن تجنيدها، فضلاً عن العوائق المحتملة في وجه الإصلاح.

#### أ. تحديد طبيعة المشكلة ومداهها

##### A. Defining the Nature and Extent of the Problem

يصف القسم الثاني أربعة مخاطر محتملة، ترتبط بدور المال في السياسة. توفر هذه المخاطر هيكلية العمل اللازمة لتحديد مشكلة المال في السياسة، ومدى خطورتها. في معظم الدول، تتخذ هذه المشكلة مظاهر متعددة. لذا، فإن معالجة الأسئلة الأساسية المرتبطة بهذه المخاطر ستساعد في تحديد أي من هذه المظاهر هو الأكثر خطورة. كما ستكشف المعالجة أيضاً عن العلاقات المتداخلة بين عوامل الخطر. من هنا، فإن فهم هذه التعقيدات سيساعد في تحديد النقاط التي تستدعي التدخل وتخلّف إمكانية التأثير الكبرى، فضلاً عن تلك التي يمكن أن تخلّف تأثيرات غير مقصودة - إما سلبية وإما إيجابية - في أقسام أخرى من النظام السياسي.

#### ١. فرص عمل غير متكافئة

يمثل دور المال في السياسة أحد العوامل المؤثرة على فرص العمل، لا بل إنه عامل مهم جداً. في هذا السياق، من الضروري جداً أن يحدّد المرء إن كان الافتقار إلى المنافسة هو المشكلة؛ ثمّ تحديد، إذا صحّ ذلك، إن كان دور المال في السياسة هو السبب الرئيس لهذه المشكلة. أمّا الأسئلة الأساسية، فهي:

- في الانتخابات الأخيرة، هل فاز المرشّحون أو الأحزاب الذين أنفقوا القدر الأكبر من المال، حسب الاعتقادات؟
- بالنظر إلى المعلومات المعروفة إجمالاً عن مستويات التمويل السياسي، أكان من تعارض كبير بين الحزب أو المرشّح الفائز، والأحزاب أو المرشّحين المتنافسين الثلاثة الأقرب إلى الفائز؟

- هل تمتعت الأحزاب الحاكمة والمرشّحون أصحاب المناصب الرفيعة بحقّ حصريّ للوصول إلى الموارد الحكوميّة لتمويل حملاتهم؟ أم هل كان حقّ الوصول هذا غير متوازن؟
- هل يلزم الحزب الحاكم المسؤولين المنتخبين أو المعيّنين، التابعين له، بتسديد نسبة من رواتبهم إليه، كطريقة لإعادة توجيه الموارد الحكوميّة إلى الحزب؟
- هل قدّمت المؤسّسات و/أو التّقابات دعمًا ماليًا ملحوظًا إلى الأحزاب أو المرشّحين؟ إذا صحّ ذلك، هل كان الدّعم متوازنًا أم غير متوازن بين المتنافسين؟
- هل يتعرّض المانحون الذين يساهمون لمصلحة حزب أو مرشّح واحد للتهديد أو المضايقة، على يد المنافسين السياسيّين لهذه الأحزاب وهؤلاء المرشّحين؟
- هل يتعرّض مقدّمو الطّعون من الأحزاب المعارضة أو الأقليات للمضايقة، أو التدقيق، أو لأيّ تصرّف تعسّفيّ آخر على يد الحكومة صاحبة السّطة، قبل الانتخابات أو خلالها أو بعدها؟

في الدّول حيث تكون المنافسة محدودة جدًّا، نتيجةً للقمع الصّريح، قد تسمي مكانة المانحين حسّاسة نتيجة الكشف عن التّمويل السياسيّ. لكن إذا كان الوصول إلى الموارد هو وحده ما يكبح المنافسة، فقد يساعد الكشف في تحديد إلى أيّ مدى يختلّ ميزان الفرص، فضلًا عن تحديد النّقاط حيث يمكن معالجة اختلال التّوازن هذا، بكلّ سلامة وفعاليّة. يستحيل إعطاء إجابة حاسمة عن العديد من هذه الأسئلة بدون الكشف عن المعلومات؛ لكن من شأن محاولة الإجابة عن الأسئلة المستندة، إجمالاً، إلى آراء العامّة أن تكشف إذا كان هذا يشكّل همًّا أساسيًا يدفع نحو الإصلاح.

## ٢. وصول غير متساو إلى المناصب

إنّ التّفاوت في السّطة هو واقع قائم في العديد من الأنظمة الديمقراطيّة. لكن إذا حُرّم بعض الأفراد أو المجموعات، بشكل منتظم، من فرصة التّنافس على منصب معيّن، أو الحصول على التّمثيل الذي يستحقّونه، بسبب افتقارهم إلى الموارد الماليّة، فقد تدعو الحاجة إلى إصلاح تأثير المال في السياسة. أمّا الأسئلة الأساسيّة، فهي:

- هل من حدودٍ ماليّة معترفٍ بها من أجل التّرشح للمناصب، كاضطرار المرشّحين إلى الدّفع من أجل إدراج أسمائهم في لائحة الحزب؟ فإذا صحّ ذلك، هل يعاني السّكان الثّانويّون من تمثيل رديء، أو معدوم، بين المسؤولين المنتخبين لأنّهم يفتقرون للمال؟
- إذا كان المسؤولون السياسيّون المعيّنون مضطّرين لدفع مبالغ طائلة من المال مقابل مناصبهم، هل يُعصى سكّان ثانويّون محدّدون من شغل المناصب الرفيعة، لأنّهم يفتقرون للموارد؟
- هل تعاني بعض المناطق الجغرافيّة لأنّها لا تولّد مساهماتٍ سياسيّة؟
- هل تمنع الأحزاب السياسيّة، بشكل رسمي، بعض السّكان الثّانويّين من المشاركة لأنّهم لا يقدّمون لها المساهمات؟
- هل يتألّف الجسم الأساسيّ الداعم للأحزاب المعارضة للديمقراطية، أو النّظام، من بعض القطاعات السّكانية المهمّشة؟

لن يمثّل الكشف بحدّ ذاته علاجًا ناجعًا للإقصاء السياسيّ. غير أنّه يرسّي الأسس اللازمة لفهم نطاق التّفافات والإقصاء، ودعم الضوابط الأخرى التي قد تعوّض عن التّفافات، وتنفيذها (كحدود المساهمات والإنفاق، والإعانات الحكوميّة).

### ٣. رجال السياسة المعنيون

يملك دور المال في السياسة تفرّعات عدّة، في ما يتعلّق بنوعيّة الحكم. فمن المهمّ جدًّا تحديد كيف يؤثّر التمويل السياسيّ على ولاء المسؤولين المنتخبين وأدائهم – ومقدار الكميّة التي تؤثر عليهم. أمّا الأسئلة الأساسيّة، فهي:

- هل من دليلٍ على أنّ المسؤولين المنتخبين أو المعيّنين يعملون لمصلحة كبار المانحين (الأسر الثريّة والشركات والتّقابات وغيرها)، وضدّ مصلحة ناخبهم؟
- هل من دليلٍ على أنّ المسؤولين المنتخبين أو المعيّنين يسيئون استعمال الموارد الحكوميّة، من أجل تغطية مصاريف حملاتهم أو أحزابهم؟
- هل يتعرّض الحكم السليم لإضعافٍ أساسيٍّ على يد المسؤولين المنتخبين الذين يقدمون المناصب الحكوميّة للمانحين، كطريقة لردّ المعروف أثناء الحملات؟

حين تظهر إحدى هذه المشكلات، فإنّ الكشف الكامل والشفاف عن المعلومات يساعد أشدّ المساعدة في إعلام الشعب أيّ المصالح الخاصّة مرتبطة بأيّ مرشّح أو حزب، وإخبارهم عن استعمال الموارد العامّة وإساءة استعمالها. ومن شأنّ البيانات المعدّدة أن تمكّن الشعب من تتبّع مدى الالتزام بالقوانين التي تحظّر التمويل من مصادر معيّنة، وتضع حدودًا لإجماليّ المساهمات والتّفقات، كما تمنع استعمال الموارد الحكوميّة من أجل إنجاز أحد المرشّحين.

### ٤. السياسة الفاسدة

يشكّل المال غير المشروع في السياسة تهديدًا صريحًا لحكم القانون، وسببًا أساسيًا للحكم الفاسد. ومع أنّ الشكوك التي تحيط به كبيرة، إلا أنّ الحقائق المعروفة قليلة جدًّا – أين، وكم، وممن. رغم ذلك، تعبّر الملاحظات عن شيوع الفساد في الأحزاب السياسيّة، بشكلٍ أهمّ من الفساد المنتشر في أنظمة العدالة وتنفيذ القوانين، وذلك وفقًا لأحد المشاركين في مسح حديث حول ٤٧ دولة، أجرته منظمة الشفافية الدوليّة.<sup>٣٦</sup> أمّا الأسئلة الأساسيّة عند التدقيق في السياسة الفاسدة، فهي:

- هل يُعتقد أنّ الأموال غير الشرعية هي مصدر عام للتمويل السياسيّ بالنسبة للمرشّحين أو الأحزاب؟
- هل من دليلٍ على أنّ المسؤولين المنتخبين يستغلّون مناصبهم لإفادة المصالح الإجراميّة؟
- هل يحوّل المسؤولون الحكوميّون الإيرادات من شركات القطاع الرّسمي إلى مكاسب شخصيّة أو مكاسب للأحزاب السياسيّة؟
- هل ينخرط المسؤولون المعيّنون أو المنتخبون في الفساد، كطريقة لاسترداد ما أنفقوه في سبيل تعيينهم أو فوزهم في الانتخابات؟

- هل يسعى الأشخاص إلى الفوز بالمناصب كطريقة للتمتع بالحصانة من الملاحقة القضائية؟
- هل يُلزم موظفو المستويات الحكومية الأدنى بالانضمام إلى الحزب السياسي الحاكم، أو المساهمة بجزءٍ من راتبهم الشهري؟<sup>٣٧</sup>

تجدر الإشارة إلى أن الكشف عن المعلومات لن يحول دون المال غير المشروع الذي سيحافظ على سرّيته. غير أن المطالبة بالكشف يمكن أن تمنع رجال السياسة من قبول التمويل غير المشروع. بالإضافة إلى ذلك، قد يظهر الكشف، من خلال تتبع أثر المساهمات القانونية والتفقات السياسية، إذا كان من فرق بين الاثنين، وبالتالي يسلط الضوء على ما بقي طي الكتمان. من هنا، فهو حجر الأساس في ما يتعلّق بتنفيذ ضوابط التمويل السياسي، بشكلٍ يدعم التحقيق والتدقيق في الحسابات.

## ب. تحديد الجهات الفاعلة والحلفاء الأساسيين

### B. Identifying Key Factors and Allies

يحتاج إصلاح دور المال في السياسة عادةً إلى قدر كبير من المدافعة والدعم. فالقوانين والممارسات الحالية تميل إجمالاً، كما هو مبين في أقسام هذا الكتاب، لكفّة أصحاب المناصب الرفيعة والأحزاب الحاكمة. صحيح أن البعض في النظام أكثر إدعائاً للتغيير من غيره، إلا أن الأمر يحتاج بالإجمال إلى ضغطٍ من عوامل تغيير خارجية أيضاً، غالباً ما تمارس تأثيرها من خلال ائتلافات، من أجل زيادة الوعي بخصوص دور المال في السياسة وتحقيق إصلاح هادف. وعند تقييم الاستعداد البيئي وخيارات التدخل، من الضروري أن يعرف المرء من هم المدافعون أو المناصرون، أو من يحتمل أن يكونوا، وماذا باستطاعتهم أن يفعلوا، وما هي أنواع تحالفاتهم الاستراتيجية التي يمكن أن تطوّر جهودهم الإصلاحية.

#### الجهات الفاعلة والحلفاء الأساسيون

- اللجان الانتخابية
- المجتمع المدني
- الإعلام
- رجال السياسة والأحزاب المنفتحون على الإصلاح

### ١. اللجان الانتخابية

تمثّل اللجنة الانتخابية الخطوة الأولى لإحداث التغيير المؤسّساتي في تمويل الحملات والأحزاب. وهي مسؤولة عن مراقبة الأحزاب والمرشّحين لضمان أنّهم يؤدّون دورهم وفقاً لقوانين التمويل السياسي. لكنّ مفعول قوانينها يتنوّع بين دولةٍ وأخرى. ولعلّ السؤال الأول الذي يُطرح في هذا المجال هو: ألهذه المؤسسة وجود؟ فإذا وُجدت، الأسئلة الأساسية هي:

- هل التفويض واضح؟
- هل تمارس اللجنة فعلاً السلطات المحددة في تفويضها، كتنفيذ قوانين تمويل الحملات والأحزاب السياسية؟ وإلا فلماذا؟
- هل تتمتع اللجنة بسلطة مطلقة، أم هل تتوافر محاكم للاستئناف وإصدار الأحكام القضائية؟
- هل تكفي الموارد المالية وغيرها لتنفيذ الوظائف المحددة كافة؟
- هل من تأثيرات خارجية تمنع اللجنة من ممارسة سلطاتها؟
- هل تبدي اللجنة اهتماماً ناشطاً أو مشاركة فعّالة في إصلاح تمويل الأحزاب والحملات؟

تمثل اللجنة الانتخابية آلية تنفيذ حاسمة، يمكن أن تشكل قوة دافعة نحو الإصلاح، وهي عاملٌ ضروريٌ في تنفيذ الإصلاح. لذا من المهمّ تحديد كيف يمكن أن تصبح حليفًا استراتيجيًا.

## ٢. المجتمع المدني

يتزايد قلق المنظمات غير الحكومية، ومنظمات المجتمع المدني، والأفراد كالتأشطين والأكاديميين والباحثين، بخصوص إصلاح دور المال في السياسة. وهم يحتلون مراكز تؤهلهم تحديد المشكلات، وجمع المعلومات

### المدافعة الناجحة عن تقيّة الكشف عن المعلومات

جذب بودر كويدانو، أحد المنتسبين إلى منظمة الشفافية الدولية في الأرجنتين، انتباه الإعلام، وزاد من وعي العامة تجاه الحاجة إلى الكشف العام لمصادر التمويل السياسي. فبعد أن مهد الطريق لذلك على مستوى البلديات أولاً، قادت جهوده في نهاية المطاف إلى تشجيع المرشحين الرئاسيين على الكشف العام عن أصولهم ومانحهم.

وتحليلها، ولفت أنظار العامة إلى مخاطر دور المال في السياسة، والمدافعة عن التغيير. ومن شأن الأكاديميين والباحثين أن يضيفوا المصداقية على نتائج البحث والتحليل. غالبًا ما تعمل عناصر المجتمع المدني بالتّرادف مع بعضها البعض، وبالتعاون مع قوى فاعلة أخرى كالإعلام ورجال السياسة المنفتحين على الإصلاح. على سبيل المثال، يشكّل الباحثون والأكاديميون قوةً رائدة تلفت الانتباه إلى مشكلات التمويل السياسي، من خلال البحث في تاريخ الانتخابات، أو صياغة نبذة عن خلفيّة المرشّح. فيسهّل هذا نشاطات الإصلاح التي يؤدّيها الإعلام، والمنظمات غير الحكومية، وغيرها من منظمات المجتمع المدني.

غالبًا ما ينضوي عدّة أعضاء وشبكات آخرين تحت لواء الجهود المبذولة من أجل الإصلاح السياسي، لأنّ الأمر يتعلّق بمبادئهم و/أو

لأنهم سيستفيدون من الإصلاح. ولعلّ الأمثلة على ذلك هي مجموعة شركات الأعمال الصغيرة، والقطاع العمالي، والمنظمات المهنية المتنوعة. صحيح أنّ دور المال في السياسة قد لا يندرج ضمن جدول الأعمال السائد لهذه المجموعات المتخصصة، إلا أنّ هؤلاء اللاعبين قد يصبحون نقاط قوةً ثمينة في الدوائر الانتخابية الأوسع التي تمارس الضّغط من أجل الإصلاح، لا سيّما الكشف عن المعلومات. أمّا الأسئلة الأساسية، فهي:

- أيّ المنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المدني بدأت بتعبئة القوى من أجل إصلاح التمويل السياسي؟
- أيّ المنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المدني تطبّق جداول عمل ذات صلة، يمكن توسيعها بكلّ سهولة كي تشمل إصلاح التمويل السياسي؟
- هل يندرج إصلاح التمويل السياسي المحلي أو الوطني على جدول أعمال الجامعات أو المؤسسات الأخرى؟ إذا صحّ الأمر، فمن هم الخبراء الرّائدون في هذا المجال، وما هي اهتماماتهم المحدّدة؟
- هل من ائتلافات للمجتمع المدني سبق أن تشكّلت للمدافعة عن إصلاح التمويل السياسي؟ وإلا، هل من فرص لتشكيل ائتلافات مماثلة؟
- هل من منظمات أو ائتلافات مراقبة كانت قد بدأت العمل في هذا المجال؟

- هل تعمل مجموعات المدافعة والمراقبة هذه بشكل مستقل، أم أنها جزء من ائتلافات أخرى؟
- ما الذي يمكن أن يزيد من جمهور المناصرين؟

### ٣. الإعلام

في العديد من الدول، يمكن للإعلام المستقل (أي الذي تملكه جهات غير حكومية) أن يؤدي دورًا رائدًا في الإسهار بالفساد والتحقق في أمره، بما في ذلك الفساد في التمويل السياسي. وقد يشكّل الإعلام مصدرًا ناشطًا ومستقلًا للدعم والمعلومات، وأداةً للتتقيق العام أيضًا. فمن خلال الكشف عن البيانات الخطيرة ونشرها، يمكن للإعلام أن يدعم أيضًا التحليل الخطير الذي يجريه المجتمع المدني، ونشاطات تطوير المدافعة التي يقوم بها. من جهةٍ أخرى، لا تتوجّه المصالح الإعلامية دائمًا نحو الموالاة للإصلاح. على سبيل المثال، عند خطّ هذه السطور، يخضع مستشار الأمن القومي للرئيس البيروفي المطرود، ألبيرتو فوجيموري، وكاتم أسراره، للمحاكمة بتهمة بثّ الرشاوى في الطاقم الإعلامي. في هذا السياق، تجدر الإشارة إلى تاريخ طويل من السياسيين الفاسدين الذين يدفعون الرشاوى للتحكم بالإعلام؛ وبالتالي تدعو الحاجة إلى تقييمٍ حذر للفرص الإعلامية. أمّا الأسئلة الأساسية، فهي:

- هل الإعلام حرّ ومستقلّ عن الحكومة؟
- أيّ المؤسسات الإعلامية، أو المذيعين، أو المرسلين الصحفيين، أثبتوا عن اهتمامهم بالمال في السياسة؟ وكيف؟
- أيّ المؤسسات الإعلامية، أو المذيعين، أو المرسلين الصحفيين، أثبتوا عن اهتمامهم بالقضايا ذات الصلة؟ وكيف؟
- هل سبق للإعلام أن انضمّ إلى ائتلافات للإصلاح السياسي؟
- ما هو مستوى الاهتمام الذي أبداه الإعلام في نقل التقارير التحقيقية عن تمويل الحملات والأحزاب السياسية؟
- هل سبق للإعلام أن نشر عن فضائح تتعلق بالتمويل السياسي؟
- إلى أيّ مدى سيتعرّض الإعلام الناشط، والمركّز على إصلاح دور المال في السياسة، للمضايقات على يد الحكومة؟

غالبًا ما تصوغ الفضائح العناوين الرئيسية؛ فحين تبرز فضيحة في مجال التمويل السياسي، فإن دور الإعلام في الكشف عن الأخطاء وتقديم التغطية الواعية للخيارات الإصلاحية قد يكون ضروريًا من أجل إثارة الدعم الشعبي.

### ٤. رجال السياسة والأحزاب المنفتحون على الإصلاح

لا يمكن تطبيق الصورة النمطية نفسها على رجال السياسة كافة؛ فلا يتّسم جميعهم بالفساد، أو الخداع، أو الأنانية الخالصة. بل على العكس، قد يبدي العديد منهم اهتمامًا بإصلاح دور المال في السياسة، لأسبابٍ متنوّعة. فمن المحتمل أن يشعر القادة المنتخبون حديثًا بأنّ نظام التمويل السياسي الرّاهن يعرقل عملهم، لا سيّما أولئك الذين يحملون شهاداتٍ عالية، وما زالوا في سنّ يافعة. ومن الموالين للإصلاح أيضًا أحزاب المعارضة التي تهمّشها القوانين والممارسات الحالية، وتضرّ بها. أمّا الأسئلة الأساسية، فهي:

- أيّ السياسيين أو الأحزاب كانوا قد باشروا بالمدافعة عن إصلاح دور المال في السياسة؟ وأيهم سيميل إلى تنفيذ ذلك؟
- ما هي المحفزات التي يلمسها هؤلاء السياسيون أو الأحزاب في الإصلاح؟ أهى الحصول على المزيد من الأصوات مثلاً؟ أم شعبية أكبر؟ أم توازن أفضل للقوى؟
- هل من روابط بين الأحزاب والقادة المنتخبين الموالين للإصلاح وغيرهم من المدافعين عن الإصلاح؟
- إلى أيّ مدى تتسم الأحزاب الحاكمة والقادة المنتخبون بمعادة الإصلاح؟
- أمن المرجح أن يعاني السياسيون، أو الأحزاب، الذين يدعمون الإصلاح من أيّ نوعٍ من الظلم أو المضايقة؟

قد تصعب الإجابة عن هذه الأسئلة. ففي العديد من الدول، لا يعلو صوت الموالين للإصلاح، كما أنّ التوثيق قليل. ومن الممكن أن تنحصر المعلومات ضمن النطاق الشفهي. لكن من المهمّ التّحقق إن كان من فئاتٍ حزبيّةٍ موالية للإصلاح ضمن النظام، وإن كانت - أو يمكن أن تكون - منتسبة إلى ائتلافاتٍ أوسع.

### ج. تحديد إطار العمل والممارسات القانونية

#### C. Identifying the Legal Framework and Practices

إنّ هيكلية العمل القانونيّة التي تضبط دور المال في السياسة شيءٌ، والممارسة الفعلية - أي الالتزام بهيكلية العمل وتنفيذها - شيءٌ آخر. فمن شأن المعلومات المطوّرة حول الجهات الفاعلة والحلفاء أن تكشف إذا كانت وكالة تنفيذ القوانين موجودة، وفي تلك الحال إذا كانت تفي عموماً بمسؤوليّتها كوكالة لتنفيذ القوانين. ستتضح هذه الصّورة ما إن توضع جردة بالقوانين والممارسات المرتبطة بالاستراتيجيات الإصلاحية الأساسية، كما هي مبينة في القسم الثاني.

تبرز أسئلةٌ مشتركة بالنسبة لكلّ عنصرٍ من عناصر هيكلية العمل هذه، فضلاً عن أسئلةٍ خاصة بكلّ منها.

#### حدود المساهمات

- هل من حدودٍ قانونيّة؟
- هل تختلف الحدود وفقاً لنوع كلّ مساهم؟
- هل يعرف القانون "بالمساهمة" على أنّها تشمل المساهمات العينية؟

#### الحظر المفروض على المساهمات

- هل يمنع القانون بعض الأفراد أو المنظمات من المساهمة (كألاً جانب والتّقابات والمؤسّسات)؟
- هل يمنع القانون المساهمات الممنوحة باسم شخصٍ آخر؟

#### حدود الإنفاق

- هل من حدودٍ قانونيّة؟
- كيف يتمّ تعريف حدود الإنفاق (مجموع التّفقات أم المبالغ المحددة لكلّ ناخب)؟



## الحدود الزمنية

- هل يفرض القانون حداً على فترة الحملات؟

## الكشف العام

- هل يلزم القانون الأحزاب والمرشحين معاً بتقديم تقارير للكشف عن المعلومات؟
- هل يفرض القانون الكشف عن التفضقات والمساهمات السياسية معاً؟
- هل يفرض القانون وضع جدول بالمساهمات النقدية حسب المانح، وعنوانه، ومقدار منحته؟
- هل يفرض القانون وضع جدول بالقروض حسب اسم المقرض، وعنوانه، ومقدار منحته؟
- هل يفرض وضع جدول بالمساهمات العينية حسب اسم المانح، وعنوانه، ونوع مساهمته، وقيمتها النقدية؟
- هل يفرض وضع جدول بالتفضقات حسب اسم البائع، وعنوانه، والمبلغ المدفوع، والمنتوج أو الخدمة المستفاد منها؟
- هل يفرض القانون تقديم تقارير لكشف المعلومات إلى هيئة حكومية وحسب، دون الشعب؟
- في حال كان الشعب يطّلع على التقارير، هل يفرض القانون إجراء الكشف العام في موعده، أي قبل الانتخابات مثلاً؟
- هل تكون المعلومات بمتناول الشعب بسهولة (مثلاً، عبر استخدام الفاكس أو الآلة الناسخة أو الإنترنت)؟

## التمويل العام

- ما الشكل الذي يتخذه التمويل العام؟ إلى الأحزاب؟ أم إلى المرشحين؟
- ما هي شروط أهلية المرشح أو الحزب للتمويل العام أو الإعانة الحكومية؟
- ما هي الشروط التي يجب أن يوافق عليها المستفيد من التمويل العام، كي يتلقّى هذا التمويل أو الإعانة؟
- هل يتلقّى المرشحون أو الأحزاب الذين يستأهلون التمويل أو الإعانة هذا التمويل فعلاً؟ فإذا كان الجواب لا، لماذا؟
- هل تتيح شروط الأهلية تمويل الأحزاب الجديدة والأقليات؟
- هل من حماية ضدّ الغشّ؟

### استراتيجيات الإصلاح

- حدود المساهمات
- الحظر المفروض على المساهمات
- حدود الإنفاق
- الحدود الزمنية
- الكشف العام
- التمويل العام

إذا ألمّ ممارسو الديمقراطية بواقع الحال، وبما يجب أن تكون عليه، فسيتمكّنون من تحديد الرّابط بين السياسة والممارسة، فضلاً عن المحفّزات والعوائق التي تضعها هيكلية العمل في وجه الأحزاب والمرشحين الذين يكشفون عن مصادر تمويلهم السياسي. فيمكن لوجود أطر قانونية صارمة وحدها أن يكون مضللاً. غير أنّ الكشف عن المعلومات يزيد من احتمال التنفيذ الحازم للقوانين، من خلال تقديم المعلومات التي يحتاج إليها منقذو القوانين لدعم الحدود والمحاذير، والإجابة عن الأسئلة التي تساعدنا في فهم تأثير المال في السياسة.

## تطوير الكشف عن المعلومات

## Advancing Disclosure

يمكن للتمويل السري وغير المضبوط للحملات والأحزاب أن يهدد صحة الديمقراطية، والسعي إلى الحاكمية السليمة، وثقة المواطنين في المسؤولين المنتخبين والأحزاب السياسية. يهدف هذا الفصل إلى تقديم بعض الإرشادات لممارسي الديمقراطية حول البرامج الواجب اعتمادها، من أجل تطوير الشفافية حول دور المال في السياسة.

من شأن برامج الديمقراطية التي تتجاهل دور المال في السياسة كعامل من عوامل الحاكمية أن تعجز عن تحقيق أهدافها، كما أنها ستفشل في الوصول إلى جوهر عملية الإصلاح السياسي. على سبيل المثال، يمكن للمساعدة الانتخابية أن تفيد في انتخاب أصحاب المال وإعادة انتخابهم فقط. كما يمكن أن يجد التعزيز التشريعي وبرامج الحكومة المحلية صعوبة في إقناع رجال السياسة بضرورة الاستجابة للناخبين. بالإضافة إلى ذلك، قد تفشل برامج تعزيز الأحزاب السياسية في ملاحظة كيف يصوغ تمويل الحملات النشاطات الحزبية واستراتيجيات جمع الأموال، ويدفعها نحو اتجاه معين. ومن

إنّ المال في السياسة هو  
المشكلة الأهم  
التي تواجه الأنظمة  
الديمقراطية الحديثة.

هيرب ألكساندر

الممكن أن ينحصر تطوّر المدافعة التي يؤدّيها المجتمع المدني ضمن حدود معينة، في حال اعتمد تأثير ذلك على تمويل المرشحين أو الأحزاب. أمّا برامج مكافحة الفساد التي تركز على المال والأفراد وحسب، عوضًا عن السلطة والأحزاب السياسية، فقد تفشل في معالجة المشكلات من جذورها.

رغم حداثة هذا المجال، والاعتراضات التي لا مفر منها على تدخلات المال في السياسة، تتوافر بعض الخبرات التي يمكن الاستعانة بها عند تصميم برامج الكشف عن المعلومات. تجدر الإشارة إلى أنه ما من مقارنة مثالية، وما من حجم واحد يناسب جميع الحالات. ونظرًا إلى أن هذه القضية حساسة بدرجة كبيرة، وبما أن المعلومات المعروفة قليلة جدًا، فإن تصميم البرامج يتطلب الأقلّة والابتكار. لكن

## خيارات تصميم البرامج

- تأسيس الائتلافات وأعضائها
- وزيادة قوتهم
- مراجعة هيكلية العمل القانونية للكشف وتعزيزها
- تشجيع القادة والأحزاب السياسية على الإصلاح
- التشديد على تنفيذ القوانين
- الربط بمبادرات مكافحة الفساد
- دعم المنظمات الإقليمية

يمكن الاستعانة بالتجارب الماضية لاكتساب بصيرة نافذة حول هذا الموضوع. فيستفيد منها ممارسو الديمقراطية ليقرروا ما هي الطريقة الفضلى الواجب اتباعها، لمعالجة المشكلات التي تحتلّ سلم الأولوية في كلّ محيط، في ما يتعلق بدور المال في السياسة.

إذا تأملنا الأمر من نواحٍ عدّة، للاحظنا أنّ خيارات البرنامج الموجزة أدناه هي خيارات متداخلة – فالتحسينات التشريعية يمكن أن تعزز تنفيذ القوانين، والإعلام الكفؤ يحفز مدافعة المجتمع المدني ويشجّع تنفيذًا أقوى لهذه القوانين، كما أنّ زيادة الوعي والمدافعة يفرضان إصلاح الأحزاب السياسية وإجراء تغييرات في هيكلية العمل القانونية، من دون أن ننسى أنّ الروابط بين المنظمات الوطنية والإقليمية يمكن أن تعزز بناء القدرات والشبكات من أجل إصلاح القوانين والممارسات الخاصة بتمويل الحملات. من هنا،

يمكن القول إن المساعدة الاستراتيجية هي، على نحو نموذجي، مجموعة من الخدمات بين الخيارات المتوافرة، تم اختيارها وترتيبها رداً على ظروف الدولة والفرص المتواجدة فيها.

## أ. تأسيس الائتلافات وأعضائها وزيادة قوتهم

### A. Establish and Strengthen Coalitions and their Members

يشترط إضفاء شفافية أكبر على التمويل السياسيّ تضافر القوى بين أولئك المهتمين بالإصلاح، ومنهم ربّما منظمات المجتمع المدنيّ، والأحزاب السياسيّة أو السياسيّين المختارين، والإعلام، وأعضاء اللجان الانتخابيّة. عندما تكون الائتلافات المتعلقة بدور المال في السياسة موجودة، فباستطاعة المساعدة أن تسهّل عملها، وتسلب الضوء على أهميّة الكشف عن المعلومات. أمّا حين تكون هذه الائتلافات غير موجودة، وحين يبقى المصلحون المحتملون لدور المال في السياسة معزولين بعضهم عن بعض، فيمكن أن تركز المساعدة على تعزيز بنية ائتلافٍ ناشئ. كما قد تركز هذه المساعدة على زيادة مهارات المدافعة من أجل تطبيق الكشف، وتقديم تقنيّات مبتكرة للتشارك، وتعريف بنية قيادة الائتلاف، وتحديد طرق لجذب شركاء استراتيجيّين إضافيين إلى الحلف، والتخطيط لإدارة المعارضة، وغيرها من الوظائف. تتضمن المقاربات التوضيحية:

### 1. دعم المنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المدني الأخرى

تؤدّي العديد من المنظمات غير الحكوميّة، وغيرها من منظمات المجتمع المدنيّ، وظيفية الإشراف على التمويل السياسيّ. فهي تفهم الكشف العام، وتعمل لمصلحته. على سبيل المثال، راقب بيدرو سيودادانو في الأرجنتين إلى أيّ مدى كان رجال السياسة يروجون لأنفسهم في الإعلام، فسجّل كلّ دعاياتهم، واحتسب التكاليف من لوائح الأسعار في التلفزيون والإذاعة، وقارن هذه الأرقام ببيانات الكشف الخاصّة بالسياسيين، وزوّد الإعلام بهذه التفاوتات. على غرار بيدرو سيودادانو، تعتمد فروع أخرى من منظمة الشفافية الدوليّة، في أماكن مثل كينيا ولافتيا، استراتيجيّات مراقبة، وتطبّقها، مستخدمةً تقنيّة الكشف العام. أمّا المساعدة للمجتمع المدنيّ، فيمكن أن تتضمن الدّعم المباشر للمحافظة على وظائف المراقبة الحاليّة، أو توسيعها. يشمل ذلك تعزيز القدرات على مراقبة الأحكام والقوانين الخاصّة بتمويل الحملات، بشكلٍ فعّال، مع تحليل المعلومات المتعلقة بالحملات، وجمعها لنشرها على الشعب بكلّ فعاليّة، وتشكيل الألاف الاستراتيجية، والمشاركة في صياغة التغيير التشريعيّ وقيادته. من الخيارات المتوفّرة الأخرى هي مساعدة المنظمات غير الحكوميّة، ومنظمات المجتمع المدنيّ، في تطوير حملات للمدافعة وتثقيف العامة، وتطبيقها. ومن المفيد أيضاً إجراء تدريبات للمجموعات حول كفيّة مراقبة تقارير الإنفاق على الحملات. ففي الولايات المتّحدة، طوّرت ولاية هاواي نموذجاً للمراقبة، طبّقته داخل لجنة الإنفاق على حملات هاواي (<http://www.state.hi.us/campaign>)، ومن خلال منظمّة غير حكوميّة اسمها "مبادرة هاواي الموالية للديمقراطيّة"، ترشد المواطنين إلى كفيّة قراءة تقارير تمويل الحملات (<http://www.newhawaii.org/>).

### 2. زيادة نسبة الوعي

تتمثّل الخطوة الأولى لتمكين المصلحين بكسر حاجز المحذور المرتبط بالشفافية في التمويل السياسي. فأفضل البرامج لا

تقف عند زيادة الوعي وحسب، بل تقود المشاركين إلى تحديد الفرص الملموسة من أجل الاستفادة من ارتفاع نسبة الوعي. فيهيء هذا الأجواء للتشبيك وتوسيع الدائرة من أجل تشكيل ائتلاف. ثم تأتي مبادرات زيادة الوعي العامة لتكتمل هذه البرامج. ومن شأن الضَّغط العام لإصلاح التمويل السياسي أن يحث مجموعات الحلفاء والفاعلين ويدعمهم.

### ٣. تدريب الإعلام

لما كان الإعلام غالباً عضواً أساسياً من ائتلاف الإصلاح، أو حتى منبهاً لهذا الائتلاف، فإن زيادة فهم الكشف العام، وكيفية استخدام الإعلام لهذه المعلومات، قد يشكل بدايةً استراتيجية. يمكن أن تتضمن المواضيع الأساسية في التدريب حقوق الإعلام ومسؤولياته، واستخدام المصادر، لا سيما تلك المتعلقة بالحكومة، والمنظمات غير الحكومية، والأحزاب السياسية، والمرشحين. عندما يكون الإعلام تابعاً للملكية حكومية بشكل أساسي، أو خاضعاً لضوابط حكومية صارمة، يحتاج التدريب إلى معالجة المخاطر التي قد يواجهها الممثلون الإعلاميون، في حال روجوا للكشف عن المال في السياسة.

### ٤. رعاية الأبحاث وتحليل البيانات

قد تشمل الأبحاث تحليل السياسات لإقناع أصحاب القرار أنه من المهم الكشف عن المعلومات. على سبيل المثال، تتولى إحدى المنظمات غير الحكومية في جنوب أفريقيا، أي "معهد الديمقراطية في جنوب أفريقيا"، تحليل البيانات، ثم تقدم الخيارات السياسية إلى البرلمانيين حول كشف الأحزاب السياسية للتمويل الخاص. في حالة أخرى، يمكن للبرامج التي تدعم الأبحاث، والمنشورات التي تحلل المعلومات المصرح بها، أن تحفز الاهتمام وتزيد من الوعي العام حول قيمة الشفافية.

## ب. مراجعة إطار العمل القانوني لكشف المعلومات وتطويره

### B. Review and Enhance the Legal Framework for Disclosure

يبين هذا الكتاب أن دولاً قليلة فقط تملك قوانين وأحكاماً مناسبة للكشف عن المعلومات، وأن اعتماد إطار عمل مماثل لا يعني بالضرورة أنه مطبّق. فتقدم البرامج الخبرة اللازمة لمراجعة قوانين الكشف في دولة ما، وغيرها من البنود الشرطية القانونية والتنظيمية المتعلقة بالموضوع، بما يؤدي إلى توصيات مفصلة من أجل التحسين. كما يمكنها أن تساعد أنواعاً مختلفة من التّأخين (كالمشرّعين المنفتحين على الإصلاح، وأعضاء اللجان الانتخابية، ووكالات حكومية أخرى في هذا المضمار، ومنظمات غير حكومية) للتفكير في خيارات للقوانين والأحكام الجديدة و/أو المنقحة، وتسهيل قيام جهدٍ جماعي لصياغتها.

من شأن الأحكام والقوانين المعقدة، أو الغامضة، أو المعدومة أن تعرقل قدرة هيئات تنفيذ القوانين على القيام بواجبها، بما في ذلك تطبيق عقوبات عدم الالتزام بهذه القوانين. في هذا السياق، قد تتضمن المساعدة أداء تحليل حذر لموضوعين. يتعلق أحدهما بمدى تأمين الأحكام والقوانين للاستقلالية، والسلطة، والموارد، والتوجيه السليم التي تحتاج إليها هيئات تنفيذ القوانين. أمّا الآخر، فبمدى تحديد الأحكام والقوانين تحديداً واضحاً أي هيئات هي المسؤولة عن أي مهام، فضلاً عن تحديد سلطة كل هيئة، ومؤهلات الأعضاء المهنية، ونطاق الاستقلالية على صعيد الموازنة.

من العوامل المثبطة للحرية هي بحث معظم الدول عن حلّ وحيد لكيفية إنشاء النظام "الأفضل" من أجل تمويل الحملات والأحزاب. لكن لم يتمّ العثور قطّ على أيّ "رصاصة فضيئة" أو نظام كامل، مع الإشارة إلى ضرورة اعتبار كلّ إصلاح قانونيّ وسيلةً لسلوكٍ درب الإصلاح التّقدمي، عوضًا عن غايةٍ بحدّ ذاتها. لكن للاطلاع على بعض الأفكار حول صياغة قانون شامل للكشف عن المعلومات، يُطبّق على الأحزاب السياسيّة أو المرشّحين، تمّ إعداد "الملحق ز" بهدف اقتراح بعض الإرشادات والأمثلة التي يمكن لبعض الدول أن تدرسها.

## ج. تشجيع الإصلاحات بالتعاون مع الأحزاب السياسيّة والقادة

### C. Encourage Reform with Political Parties and Leaders

يمكن للأحزاب السياسيّة والقادة أن يشكّلوا المحرّك لإصلاح التّمويل السياسيّ، والمناصرين للكشف العام. صحيح أنّهم يشكّلون جزءًا من الائتلافات أحيانًا، لكنّ ذلك لا يصحّ في الحالات كافة. فتتوافر مجموعة متنوّعة من خدمات المساعدة التي تستهدف الأحزاب بشكلٍ خاصّ، سواء عملت بمفردها أم بالتّعاون مع البقية:

#### ١. دعم الأحزاب والقادة السياسيّين المنفتحين على الإصلاح

يمكن للبرامج أن تدعم خططًا للحوار ضمن أوساط الإصلاحيين الداخليّين الذين يفضّلون معالجة مشاكلهم الخاصّة. على سبيل المثال، تطرّق ٢٨ ممثلًا عن الأحزاب السياسيّة الآسيويّة، في ورشة عمل أقيمت في بانكوك أوائل العام ٢٠٠٢، إلى استراتيجيّات الوقاية من الفساد ضمن أحزابهم الخاصّة ومجتمعاتهم أيضًا. ٣٨ كان هذا الحدث هو الأوّل من نوعه في المنطقة الذي يطرح موضوع الفساد في الأحزاب السياسيّة علانيّة. ومن إحدى النقاط التي سلّطت ورشة العمل الضّوء عليها هي الاتّفاق على ضرورة الكشف عن مساهمات الأحزاب السياسيّة، رغم خشية بعض أحزاب المعارضة من حدوث ردّة فعل انتقاميّة ضدها أو ضدّ مساهميهيها. أمّا الاجتماع الثّاني، فسيشمل أعضاء من المنظّمات غير الحكوميّة، و فرق من الجامعات، كي تبلغ المرسلّة جماهير أكبر. بالإضافة إلى ذلك، بعد تطوير برنامج لإصلاح التّمويل السياسيّ، على كلّ دولة أن تخطّط لإشراك الصّحافة في عمليّة نشره. بالتّالي، قد يقود دعم الإصلاح الداخليّ إلى التّحالفات المهمّة جدًّا من أجل معالجة مشكلة المال في السياسة.

#### ٢. تسهيل تطوير برنامج للإصلاح

عادةً ما تحتلّ الأحزاب التي لا تتمتع بالسلطة الموقع الأفضل للاستفادة من الإصلاح، كما تؤمّن العدد الأكبر لرجال السياسة المنفتحين على الإصلاح، ممّن يمكن العمل معه. مثلاً، كان حزب الألفية الديمقراطيّ من كوريا الجنوبيّة، والحزب التّقدمي الديمقراطيّ من تايوان، في صفوف المعارضة عندما انخرطوا في الإصلاحات السياسيّة. أمّا اليوم، فقد أصبح كلّ منهما حزبًا حاكمًا في دولته، ممّا يظهر أنّ الإصلاح ليس سياسة جيّدة وحسب، بل يمكن الأحزاب من الفوز بالانتخابات أيضًا. وكان لجهودهما تأثيرٌ صغير، حيث بدأت أحزابٌ أخرى بالمباشرة بالإصلاح أيضًا.

يمكن لممارسي الديمقراطيّة أن يساعدوا الأحزاب على إدراج عمليّة الكشف في برنامج الإصلاح أو الخطّة الحزبيّة التي تعتمد عليها. فما إن يوقّع حزبٌ على اتّفاقية في أخلاق الكشف، أو التزام بالكشف عن الأصول، حتّى تميل أحزابٌ أخرى

إلى الحدو حذوه، أو تعرّض لضغوطاتٍ من أجل الامتثال بهذه الاتفاقية. يكمن سرّ ذلك في تحديد المتأقلمين الأوائل مع هذا الأمر، ثمّ حمل الآخرين على الامتثال به، بتأثيرٍ من القوّة الدافعة نحو الإصلاح.

وقد يدعم ممارسو الديمقراطية أيضًا إجراء استفتاءات الرّأي، أو إنشاء مجموعات التركيز لإعلام الأحزاب السياسيّة بالآراء العامة التي قد تؤثر على خطة إصلاح الكشف.

### ٣. زيادة المساءلة وتحسين الإبلاغ عن المعلومات

تحيط شكوكٌ كثيرة بدقّة حسابات الأحزاب السياسيّة، وتقارير الإبلاغ التي ترفعها، في حال كانت تحدث فعلاً. صحيحٌ أنّ انعدام الدقّة قد يكون متعمّداً في بعض الحالات، إلا أنّ بعض الأحزاب قد تفتقد، بكلّ بساطة، للقدرة أو الموارد اللازمة من أجل المحافظة على حساباتٍ، تمكّنها من الالتزام بشروط الإبلاغ. في هذا السياق، من شأن بناء الإرادة والقدرة ضمن الأحزاب والمرشّحين أن يزيد من الامتثال بالقوانين، ويقلّص من العبء المفروض على تنفيذ القوانين. قد تتضمن البرامج مساعدة الأحزاب والمرشّحين في تطوير مدوّنات السلوك، والمعايير الأخلاقيّة، وغيرها من الجهود المبذولة ذاتياً، لإثبات إرادتهم بالالتزام. كما قد تتضمن أيضاً التدريب على شروط الإبلاغ والمساعدة التقنيّة في تصميم نظام محترف لمسك الحسابات، وتطبيقه، شرط أن يلتزم هذا النظام بالقوانين والأحكام المحليّة للكشف. وترعى الوكالة الأميركيّة للتنمية الدوليّة حالياً برنامجاً، مطبقاً عبر المؤسسة الدوليّة لتنظيم الانتخابيّة، لمساعدة اللجان الانتخابيّة في نشر تقارير التمويل السياسي على الإنترنت، كي تتّلع عليها العامة. وبفضل تقديم الطلبات عبر الإنترنت، يسهل على الأحزاب السياسيّة والمرشّحين أن يرسلوا تقارير تمويل حملاتهم إلى اللجان الانتخابيّة، إلكترونياً. وإن هذه التقنيّة الجديدة التي تبسّط عمليّة تقديم الملفات وتسرعها هي رائجة اليوم في بوليفيا، والبوسنة، ولاتفيا، ولتوانيا، ورومانيا.

### د. تعزيز تنفيذ القوانين

#### D. Strengthen Enforcement

يجادل الكثيرون أنّ تنفيذ شروط الكشف يعادل هيكلية العمل القانونيّة في أهمّيّتها، وأنّ الكشف العام المطبّق بشكلٍ فعّال هو أساس معظم المقاربات الهادفة نحو ضبط المال في السياسة. فيمكن تعزيز تنفيذ الكشف العام بشكلٍ غير مباشر، من خلال العمل مع ائتلافات للضّغط من أجل تنفيذه، ومراقبة تقارير الكشف، وتشجيع رغبة منفّذي القوانين في متابعة مسؤوليّاتهم. كما يمكن تعزيز هذا التنفيذ من خلال تحسين هيكلية العمل القانونيّة، ومعالجة العوائق القانونيّة في وجه الكشف العام الفعّال و/أو الضّعف المؤسّساتي لهيئات تنفيذ القوانين.

كما يمكن تعزيز تنفيذ القوانين عبر تطوير المهارات والأنظمة ضمن مؤسّسات التنفيذ. فإذا افتقر طاقم العمل للمهارات اللازمة من أجل تنفيذ ضوابط التمويل السياسيّ، أو للموارد المطلوبة لتنفيذ مسؤوليّاته، يمكن أن تركز البرامج على زيادة قدرة منفّذي القوانين على المدافعة لمصلحتهم الخاصّة - سواء عن الاستقلال الأكبر، أو الاستقلاليّة، أو الموارد، و/أو السّلطة. ويمكن للبرامج أن تقدّم أيضاً التدريب والمساعدة التقنيّة لأصحاب الوظائف التنفيذيّة الأساسيّة، بمن فيهم المسؤولين عن الإشراف. فضلاً عن ذلك، قد تساعد منفّذي القوانين في تحسين صورتهم، كي تتمكّن هيئات التنفيذ

من مراقبة النشاطات الحزبية، والتدقيق في الحسابات للتأكد من الالتزام بالقوانين، والتحقق من الغش أثناء تمويل الحملات والأحزاب. في حالة مغيرة، من شأن اعتماد أنظمة ومعايير أفضل أن يساعد منقذي القوانين، عبر تقليص المقاومة وزيادة الالتزام. من جهتها، أقدمت المؤسسة الدولية للنظم الانتخابية على تطوير مقاربة لتحسين التنفيذ. فكان برنامج "التدريب في التحقيق والكشف والتنفيذ" الذي استهدف وكالات تنظيم التمويل السياسي (التي تنفذ قوانين تمويل الحملات)، بهدف تشخيص أدوات التدريب على التنفيذ في الوكالات الرسمية والمجتمعات المدنية، فتطويرها، من أجل تعزيز مستوى التزام الدولة بقوانين تمويل الحملات.

من البرامج الأخرى ما قد يتضمن مساعدة هيئات تنفيذ القوانين، تقنياً، كي تعتمد تقارير كشف إلكترونية بسيطة، يسهل تقديمها، فضلاً عن تدريبها على استخدام أنظمة تقديم التقارير إلكترونياً، كبرنامج الإنترنت المذكور سابقاً، والرائد اليوم في بوليفيا، ولافتيا، وليتوانيا، ورومانيا.

من الأمثلة الأخرى على استخدام الابتكارات الإلكترونية كطريقة لتعزيز تنفيذ القوانين، نذكر برنامج الوكالة الأميركية للتنمية الدولية في تايلاندا. بالفعل، تعمل الوكالة مع منظمة محلية في بانكوك لإنشاء نظام إلكتروني للكشف عن الأصول، تابع لدائرة الإيرادات الداخلية، وهو يربط تلقائياً بين التقارير الإلكترونية التي تكشف عن أصول المسؤولين المنتخبين والمعيّنين، والمصارف والدوائر العقارية والوكالات الحكومية الأخرى في الدولة، للتحقق من صحة تقاريرهم. من هنا، يتم إنشاء هذا النظام ليحوي آلافاً من تقارير الكشف عن الأصول التي يفرضها الدستور التايلاندي سنوياً، كما من المتوقع أن يسلط الضوء أو يجذب الاهتمام إلى المعلومات الواردة في التقارير، أي تلك التي تتعارض مع معلومات رسمية أخرى. تجدر الإشارة إلى أن مدخرات الأعمال التي ستتحقق بفضل هذا النظام الجديد ستكون هائلة، والمساعدة لتنفيذ الكشف عن الأصول ستكون شاملة، وفق ما هو متوقع.

## هـ. الربط ببرامج مكافحة الفساد

### E. Link with Anti-corruption Programming

تزايد المبادرات لمكافحة الفساد التي تدعمها الوكالة الأميركية للتنمية الدولية عبر العالم. لا بل إن العديد منها قد توسع، بكل سهولة، لتشمل الكشف عن المعلومات ضمن الشركات. فيتجنب هذا الحاجة إلى المال المستقل في المبادرة السياسية، كما يمكن أن يزيد في الواقع من أثر البرنامج المكافح للفساد، إلى أقصى حد. على سبيل المثال، تزايد شعبية الكشف عن الأصول أكثر فأكثر في سياق مقاومة الفساد. فهذا الأمر مقبول بشكل منطقي، ويسهل التحقق منه نسبياً.

نشر رئيس المكسيك، فنسينت فوكس، موارده المالية الشخصية على الإنترنت، بصفته مثلاً يحتذي به موظفوه الفدراليون المائة والخمسون ألفاً الذين يفترض بهم الالتزام بذلك، بموجب شروط قانون جديد. في تايلاندا، كادت إحدى القضايا المتعلقة بامتناع رئيس الوزراء عن الكشف عن أصوله أن تؤدي إلى صرفه (أنظر "الملحق و"). وفي الولايات المتحدة، يجدر بالمرشحين، والمسؤولين المنتخبين والمعيّنين أن يقدموا بياناً سنوياً عن أصولهم. لكن بدلاً من التصريح عن القيمة الفعلية للأصول، لا يفرض الإعلان إلا عن رتبة هذه القيمة. مثلاً، إذا كان أحدهم يملك بيتاً قيمته

١٧٠ ألف دولار، سيندرج ذلك ضمن فئة الأصول المتراوحة بين ١٥٠ ألف و ٢٥٠ ألف دولار. ٣٩ تجدر الإشارة إلى أن لإلزام الموظفين الحكوميين بالكشف عن أصولهم أهدافاً متعدّدة. فهو يسجّل أصول الموظف الرسمي، ويمكن سلطة الإشراف من تحديد تضارب المصالح الذي قد ينشأ جراء أداء المسؤول لواجباته، أو التشكيك بالأصول المتراكمة بشكل غير مفهوم، مع مرور الوقت. وبفضل المقارنة بين الأصول المصرّح بها والأصول الفعلية، يتيح الكشف تحديد مدى دقة هذه التقارير. من المفترض أنه إذا لم يفصح زعيمٌ سياسيٌّ عن الحقيقة بشأن استثماراتٍ بسيطةٍ لكشف المعلومات، فمن المرجح ألا يوحى بالثقة كذلك عند التطرق إلى مسائل أهم، كالخزينة العامة. من هنا، يمكن لتقديم إصلاحات الكشف عن الأصول المحدودة، والمعتدلة نسبياً، ضمن غطاء البرامج المكافحة للفساد، أن يرسى قواعد برامج شفافيةٍ أوسع حول دور المال في السياسة، على المدى الطويل.

## و. دعم المنظمات الإقليمية

### F. Support Regional Organizations

يتزايد اهتمام منظماتٍ إقليميةٍ عديدة بدور المال في السياسة، لا سيّما الكشف عن المعلومات، مع إقدام الأشخاص الذين يعالجون القضية على استخلاص الخبرات من بعضهم البعض، وتحديد فرص التعاون. تشكل هذه المنظمات آلياتٍ جيدة لزيادة الوعي، وفهم الخيارات المتوفرة لإصلاح تمويل الحملات. ولما كانت قد باشرت بتصميم الإصلاحات وتطبيقها، فقد أضفى استثمار الوكالة الأميركية للتنمية الدولية قيمةً مضافة على ذلك. قد تتضمن البرامج المساعدة التقنية لتحليل قانون الانتخابات، والمدافعة عن قوانين الكشف عن الحملات والأحزاب، وتنظيم ورش العمل حول دور المال في السياسة. في أوروبا الشرقية، تسعى جمعية المسؤولين الانتخابيين في أوروبا الوسطى والشرقية، بكل نشاط، إلى تطبيق برنامج للكشف عن تمويل الحملات. وهي تتعاون مع المؤسسة الدولية للنظم الانتخابية، في مشروعٍ ترعاه الوكالة الأميركية للتنمية الدولية، كي تنشر الدول الأعضاء التقارير الخاصة بتمويل حملاتها على الإنترنت.

في أميركا اللاتينية، نظم معهد الانتخابات الفدرالية في المكسيك عدداً من المؤتمرات حول المال والسياسة، وهو ناشطٌ في تنفيذ الكشف عن المعلومات. في آسيا، عقد منتدى الديمقراطية عدداً من الاجتماعات حول التمويل السياسي، كما بدأ المجلس البريطاني بسلسلةٍ من ورش العمل المكافحة للفساد، مع تركيزٍ خاصٍ على التمويل السياسي في الأنظمة الديمقراطية الجديدة.

## ز. التقدم إلى الأمام

### G. Move Forward

تتطلب كل دولة مقارنةً معدلة وفقاً لحاجاتها، استناداً إلى مدى الاستعداد لمعالجة القضية الصعبة التي يمثلها المال في السياسة، وإلى الموارد المتوفرة للانضمام إلى المهمة. فيتولّى مطبق الديمقراطية اختيار الطريق السليمة، أو مجموعةٍ من الطرق، شرط أن تتمتع بالقدر الأكبر من التأثير.

رغم حداثة نظام التمويل السياسي في الأنظمة الديمقراطية الناشئة، تتمتع عدّة منظماتٍ بخبرةٍ يمكن لمطبقي الديمقراطية



أن يستخلصوا منها العبر. فضلاً عن حقبة الأعمال المتنامية التي تملكها الوكالة الأميركية للتنمية الدولية في ما يتعلق بمبادرات إصلاح قانون الأحزاب والحملات، أطلقت منظمة الدول الأميركية مبادرة على امتداد نصف الكرة الأرضية، للبحث في قضايا المال والسياسة، وإجراء مؤتمرات إقليمية عديدة. من الأمثلة الأخرى، نذكر وكالة المساعدة البريطانية، دائرة التنمية الدولية، التي أطلقت برنامج بحث، يمتد لعدة سنوات، حول قضايا المال والسياسة في أفريقيا؛ ومن شأنه أن يغطي مواقع لم يتوغل فيها هذا الموضوع، ودول ذات معطيات بحث شحيحة. بالإضافة إلى ذلك، يتزايد الحوار حول التمويل الحزبي ضمن الجهود المكافحة للفساد التي يبذلها كل من البنك الدولي، والأمم المتحدة، ومنظمة الشفافية الدولية، ومؤسسة سوروس، والحركة العالمية للديمقراطية، مع مئات من أعضاء منظمات المجتمع المدني عبر العالم الذين أبدوا اهتماماً جدياً بالموضوع أيضاً. أخيراً، ستتوفر مجموعة شاملة من المعلومات حول قوانين التمويل السياسي، ما إن يصدر كتيب تمويل الأحزاب والحملات الانتخابية قريباً، عن معهد الديمقراطية والمساعدة الانتخابية.

استناداً إلى الفهم الأساسي للمال في السياسة، ودور الكشف كما بيّنه هذا الكتاب، يمكن لمطّقي الديمقراطية أن يباشروا بعملية تقييم الفرص والخيارات في الدول حيث يعملون. ومن شأن استشارة بقية المنظمات والأفراد الذين سبق لهم العمل في هذا المضمار (أنظر المواقع الإلكترونية والمنظمات الواردة في "الجدول ج") أن يساعد في فتح منفذ على ما كان في السابق مجرد وهم مضلل، كما يسرّع من عملية نقل أفضل الممارسات. ولا ننسى أن المزيد من الشبكات الشاملة، والتجارات، والوضوح تجاه دور المال في السياسة، سيسدّ الثغرات المتعلقة بالمعلومات التي ما تزال نجعلها. كما أنه سيثبت الدور الذي يؤديه المال في السياسة في ميادين كالديمقراطية، والحاكمة، وحكم القانون.

لا شك في أن الكشف لا يمثل الكلمة الأخيرة، أو الوحيدة، في تمويل الأحزاب والحملات، لكنّه الكلمة الأولى الأكثر أهمية في ما يتعلق بكيفية زيادة الشفافية في الأنظمة الديمقراطية الناشئة.

## الملحق أ: القوانين الأساسية للكشف عن المعلومات في ١١٨ دولة

### APPENDIX A: Basic Disclosure Rules in 118 Countries

اسم الدولة	هل من قانون للكشف العام؟	وفقاً للحزب	وفقاً للمرشح	عدد شروط الكشف التي تمّ الإيفاء بها
أذربيجان	نعم	نعم	لا	٢
الأرجنتين	نعم	نعم	نعم	٢
أرمينيا	نعم	نعم	نعم	٣
إسبانيا	نعم	نعم	لا	١
أستراليا	نعم	نعم	نعم	٣
إسرائيل	نعم	نعم	تسليم	١
الإكوادور	نعم	نعم	تسليم	١
ألبانيا	لا	لا	لا	٠
ألمانيا	نعم	نعم	نعم	٢
أنغيوا وبرودا	لا	لا	لا	٠
أندونيسيا	نعم	نعم	تسليم	١
أنغولا	لا	لا	لا	٠
أوروغواي	لا	لا	لا	٠
أوغندا	لا	غير متوافر	غير متوافر	٠
أوكرانيا	نعم	نعم	نعم	٣
إيرلندا	نعم	لا	نعم	٢
إيطاليا	نعم	نعم	نعم	٢
بابوا غينيا الجديدة	نعم	نعم	نعم	٢
الباراغواي	لا	تسليم	تسليم	٠
باناما	لا	تسليم	لا	٠
البهاماس	لا	لا	لا	٠
البرازيل	نعم	نعم	نعم	٣
بربادوس	نعم	لا	لا	١
البرتغال	نعم	نعم	نعم	٣
بلجيكا	نعم	نعم	لا	٢
بلغاريا	نعم	نعم	لا	١
بليز	لا	لا	لا	٠
بنغلادش	نعم	لا	لا	١
بنين	نعم	نعم	تسليم	٢
بوتسوانا	نعم	لا	لا	١
البوسنة والهرسك	نعم	نعم	نعم	٢
بولندا	نعم	نعم	نعم	٢
بوليفيا	نعم	نعم	لا	١
البيرو	نعم	نعم	لا	١
بيلاروسيا	نعم	لا	لا	١
تايلاند	نعم	نعم	نعم	٣

١	نعم	لا	لا	نعم	تايلوان
٠	لا	تسليم	تسليم	لا	تركيا
١	نعم	لا	لا	نعم	ترينيداد وتوباغو
١	لا	لا	نعم	نعم	تشيلي
٢	لا	نعم	نعم	نعم	تنزانيا
٠	تسليم	لا	تسليم	لا	توغو
٠	لا	لا	لا	لا	توفالو
٠	لا	تسليم	تسليم	لا	تونس
١	نعم	لا	لا	نعم	تونغا
١	نعم	لا	لا	نعم	جامايكا
٠	تسليم	تسليم	تسليم	لا	الجزائر
٠	لا	لا	لا	لا	جزر فيدجي
٠	لا	تسليم	تسليم	لا	جمهورية أفريقيا الوسطى
٠	لا	لا	تسليم	لا	جمهورية الدومينيكان
٢	لا	نعم	نعم	نعم	جمهورية تشيكيا
٠	لا	لا	لا	لا	جنوب أفريقيا
٣	نعم	نعم	نعم	نعم	الدانمارك
٠	لا	لا	لا	لا	دومينيكا
٣	نعم	نعم	نعم	نعم	روسيا
٢	لا	نعم	نعم	نعم	رومانيا
٠	لا	لا	لا	لا	زامبيا
٠	لا	لا	لا	لا	ساموا
٠	لا	لا	لا	لا	سانت فنسنت وغرنادين
٠	لا	لا	لا	لا	سانت كيتس ونيفيس
٠	لا	لا	لا	لا	سانت لوسيا
٠	لا	لا	لا	لا	سريلنكا
٠	لا	لا	لا	لا	السلفادور
٢	لا	نعم	نعم	نعم	سلوفاكيا
٢	نعم	نعم	لا	نعم	سنغافورة
٠	لا	لا	تسليم	لا	السنغال
٠	لا	لا	لا	لا	السويد
٠	لا	لا	لا	لا	سويسرا
٠	لا	لا	تسليم	لا	السيشال
٠	لا	تسليم	تسليم	لا	الغابون
١	لا	لا	نعم	نعم	غامبيا
١	لا	لا	نعم	نعم	غانا
٣	لا	لا	لا	لا	غرنادا
٠	لا	لا	تسليم	لا	غواتيمالا
٠	لا	لا	تسليم	لا	غويانا
٠	لا	لا	لا	لا	فانواتو
٢	نعم	تسليم	نعم	نعم	فرنسا
٠	لا	لا	تسليم	لا	فنزويلا
٠	لا	لا	تسليم	لا	فنلندا

كتيب عن دور المال في السياسة: دليل إلى زيادة الشفافية في الأنظمة الديمقراطية الناشئة

٣	نعم	نعم	نعم	نعم	الفلبين
٠	لا	لا	لا	لا	كرواتيا
٣	نعم	نعم	نعم	نعم	كندا
٢	نعم	لا	نعم	نعم	كوريا الجنوبية
١	نعم	نعم	تسليم	نعم	كوستاريكا
٢	لا	نعم	نعم	نعم	كولومبيا
٠	لا	لا	لا	لا	كيريباتي
١	لا	لا	نعم	نعم	كينيا
٢	لا	نعم	نعم	نعم	لاتفيا
٠	لا	لا	تسليم	لا	لبنان
٣	نعم	نعم	نعم	نعم	ليتوانيا
٢	لا	نعم	نعم	نعم	ليسوتو
٠	تسليم	لا	لا	لا	مالديف
١	نعم	لا	لا	نعم	مالطا
١	لا	تسليم	نعم	نعم	مالي
٠	تسليم	لا	لا	لا	ماليزيا
٢	نعم	نعم	نعم	نعم	المجر
٠	لا	لا	لا	لا	مدغشقر
١	تسليم	لا	نعم	نعم	المغرب
٢	نعم	لا	نعم	نعم	مقدونيا
١	لا	تسليم	نعم	نعم	المكسيك
٠	لا	لا	لا	لا	ملاوي
٣	نعم	نعم	نعم	نعم	المملكة المتحدة
١	نعم	لا	لا	نعم	موريتوس
٠	لا	لا	لا	لا	الموزامبيق
٢	لا	نعم	نعم	نعم	مولدوفا
١	لا	لا	نعم	نعم	ناميبيا
٢	لا	نعم	نعم	نعم	التروج
١	لا	تسليم	نعم	نعم	التمسا
٠	لا	تسليم	تسليم	لا	النيجر
١	لا	لا	نعم	نعم	نيجيريا
١	لا	نعم	تسليم	نعم	نيكاراغوا
٣	نعم	نعم	نعم	نعم	نيوزلندا
١	نعم	لا	تسليم	نعم	الهند
٠	لا	لا	تسليم	لا	الهندوراس
٢	لا	نعم	نعم	نعم	هولندا
٣	نعم	نعم	نعم	نعم	الولايات المتحدة
٣	نعم	نعم	نعم	نعم	اليابان
٣	نعم	نعم	نعم	نعم	اليونان

المصدر: أشرف على إعداد هذه المعلومات مايكل بنتو-داشنسكي، عضو مجلس إدارة المؤسسة الدولية للتعلم الانتخابية، بمساعدة فيولين أوتمان وجفري كارلسون. وقد تم استقاء بيانات دول أميركا اللاتينية من الأعمال المنشورة لدانيال زوفاتو وغيره، لا سيما كيفن كاساس. تسجل المصنوفة

الأحكام والقوانين السارية المفعول في بعض الدول بدءاً من ١ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٠، وفي البعض الآخر بدءاً من ١ أيلول/سبتمبر ٢٠٠١. لكن ليست القوانين واضحة دوماً، كما أن تخصيص الفئات في بعض الحالات لا يتعدى كونه مسألة إصدار أحكام. صحيح أن المصنوفة قد أعدت بعناية، لكن احتمال الخطأ موجود دائماً. لذا، يسعدنا تلقي التعديلات والتعليقات حول تفسير الفئات على العنوان البريدي التالي: [info@ifes.org].

#### ملاحظات:

العمود الثاني: هل من قانون للكشف العام؟ "نعم" تعني أن قانون الدولة يفرض تسليم حسابات الإيرادات أو النفقات الخاصة بالحزب أو المرشح إلى السلطة الرسمية، ويسمح بالتدقيق العام. أما "لا"، فتعني أن القانون يفرض تسليم حسابات الإيرادات و/أو النفقات إلى السلطة الرسمية، لكنه لا يسمح بالتدقيق العام، أو أنه لا يفرض تقديم أية تقارير.

العمود الثالث: الكشف وفقاً للحزب: "نعم" تعني أن قانون الدولة يفرض تسليم حسابات الإيرادات و/أو النفقات إلى السلطة الرسمية، ويسمح بالتدقيق العام فيها. ويعني "التسليم" أنه من الضروري تسليم حسابات الإيرادات و/أو النفقات إلى السلطة الرسمية، لكن من غير أن تخضع للتدقيق العام. ففي غويانا، يتعلق الأمر بالنفقات فقط؛ وفي كينيا، تُلزم الأحزاب السياسية نظرياً بنشر حساباتها بموجب شروط قانون المجتمعات؛ وفي لبنان، تخضع الأحزاب السياسية لقوانين تطبق عادةً على المنظمات غير الحكومية، غير أن هذه القوانين لا تطبق عملياً حين يتعلق الأمر بتسليم حسابات الأحزاب؛ وفي ليسوتو، ستُنشر الحسابات بموجب شروط تشريع طُرح حديثاً؛ أما في المالديف، وتونغا، وتوفالو، فليس للأحزاب السياسية وجود عملياً؛ فيما باتت الأحزاب السياسية محظورة في أوغندا ابتداءً من ٢٠٠٠/١/١.

العمود الرابع: الكشف عن أسماء المانحين: "نعم" تعني أنه من الضروري على الأحزاب أن تكشف عن هويات المانحين. أما حين تدعو الحاجة إلى الكشف عن المنح، في حال تخطيها حدًا معينًا، فانظر إلى "الملحق ه".

العمود الخامس: الكشف وفقاً للمرشحين: "نعم" تعني أنه من الضروري الكشف عن حسابات الإيرادات/النفقات الخاصة بالمرشح، بصفتها مستقلة عن حسابات الحزب الذي ينتسب إليه المرشح. في البرازيل، تنطبق الحالة على أعضاء مجلس الشيوخ فقط؛ وفي بلغاريا، وكولومبيا، وباناما، وبابوا غينيا الجديدة، وبولندا، يستثنى من الأمر المرشحون المستقلون؛ وفي تايلاندا: تنطبق على كافة المرشحين لمقاعد الدوائر الانتخابية.

العمود السادس: عدد شروط الكشف التي تم الإيفاء بها: يشير هذا العمود إلى عدد أنواع المعلومات التي يفرض القانون الكشف عنها، مثل كشف الأحزاب السياسية لحسابات الإيرادات و/أو النفقات، وكشف هوية المانحين إلى الأحزاب السياسية، وكشف المرشحين لحسابات الإيرادات و/أو النفقات. يفيد رقم "٣" بأن أنواع المعلومات الثلاثة مطلوبة كلها؛ و"٢" أن نوعين مطلوبان فقط؛ و"١" أنه لا يفرض الكشف إلا عن نوع واحد. أما "الصفر"، فيشير إلى أن الدول لا تستلزم الكشف العام عن الحسابات أو الإبلاغ عن تمويل الحملات أو الأحزاب.

## المعلق ب: قانون الكونغرس لتحسين الكشف عن المعلومات المالية في الدول الأجنبية: "قانون ٢٠٠٢ للحكم السليم ومكافحة الفساد على الصعيد الدولي" (مجلس النواب ١١٤٣ - العنوان ٢)

APPENDIX B: Act of Congress to Improve Financial Disclosure in Foreign Countries: "International Anti-corruption and Good Governance Act of 2002" (HR 114 - Title II)

(إحالات مقتطفة إلى شروط الكشف عن التمويل السياسي)

القسم ٢٠١. عنوان قصير

قد يكون هذا العنوان: "قانون ٢٠٠٢ للحكم السليم ومكافحة الفساد على الصعيد الدولي".

القسم ٢٠٢. نتائج البحث والهدف

أ. نتائج البحث - اكتشف الكونغرس ما يلي:

(١٢) على الولايات المتحدة أن تحاول تحسين المساءلة في الدول الأجنبية، بما في ذلك عبر:

- تعزيز الشفافية والمساءلة من خلال دعم الإعلام المستقل، وتشجيع المسؤولين الحكوميين والأحزاب السياسية والمرشحين لمناصب عامة على التصريح بأموالهم، واعتماد العمليات المفتوحة أثناء وضع الموازنات، وأنظمة الضبط الداخلي المناسبة والفعالة، وأنظمة الإدارة المالية الملائمة، والإبلاغ عن المعلومات المالية ومدى الالتزام بالقوانين؛
- دعم إنشاء مكاتب للتدقيق في الحسابات، ومكاتب عامة للمفتشين، ومراقبة أطراف ثالثة لمشتريات الحكومة، وإنشاء وكالات لمكافحة للفساد؛
- تعزيز الهيئات التشريعية المستجيبة، والشفافية، والمساءلة التي تضمن الإشراف التشريعي وحماية من يشي بالمخالفات؛
- تعزيز الإصلاحات القضائية التي تدين الفساد كجريمة، وتعزز تنفيذ القانون الذي يقاضي الفساد؛
- تشجيع ممارسات العمل التي تعزز السلوك الشفاف، والأخلاقي، والتنافسي في القطاع الخاص، من خلال تطوير هيكليّة عمل قانونية وفعالة للتجارة، على أن تشمل القوانين المضادة للرشاوى، ومجموعة القوانين التجارية التي تضم المعايير الدولية لممارسات الأعمال، وحماية حقوق الملكية الفكرية؛
- تعزيز الانتخابات العادلة والنزيهة، على صعيد الدولة والولاية والمحلة.

ب. الهدف: يهدف هذا العنوان إلى ضمان تعزيز برامج المساعدة الأميركية للحكم السليم، من خلال مساعدة الدول الأخرى على مكافحة الفساد عبر المجتمع، وتحسين الشفافية والمساءلة على كافة الأصعدة الحكومية، وعبر القطاع الخاص.

القسم ٢٠٥. إجازة برامج الحكم السليم

(أ) بشكل عام - تمّ تعديل الفصل الأول من القسم الأول لقانون المساعدة الأجنبية (٢٢) قانون الولايات المتحدة ٢١٥١ وملحقاته)، بعد أن عدّله القسمان ١٠٥ و ١٠٧، عبر إضافة ما يلي في النهاية:

## القسم ١٣٣ . برامج لتشجيع الحكم السليم

(أ) وضع البرامج

(ب) مشاريع وأنشطة محدّدة - تتضمّن البرامج المنشأة تبعًا للفقرة السابقة، وفقًا للمدى الملائم، المشاريع والأنشطة التي:

- (١) تدعم الإعلام المستقل المسؤول لتعزيز إشراف المؤسّسات العامّة والخاصّة؛
- (٢) تطبّق قانون الكشف عن الأموال ما بين المسؤولين الحكوميين، والأحزاب السياسيّة، والمرشّحين للمناصب الرّسمية، وتعتمد العمليّات المفتوحة أثناء وضع الموازنات، وأنظمة الإدارة الماليّة الشّفاقة؛
- (٣) تدعم إنشاء مكاتب للتدقيق في الحسابات، ومكاتب عامّة للمفتّشين، ومراقبة أطراف ثالثة لمشتريات الحكومة، وإنشاء وكالات لمكافحة الفساد؛
- (٤) تعزّز الهيئات التشريعيّة والحكومات المحليّة المستجيبة، والشفافة، والمساءلة التي تضمّن الإشراف التشريعيّ وحماية من يشي بالخالفات؛
- (٥) تعزّز الإصلاحات القانونية والقضائيّة التي تجرّم الفساد، وإصلاحات إنفاذ القوانين وتطويرها لتعزيز مقاضاة الفساد الجرمي؛
- (٦) تساعد في تطوير إطار قانونيّ للعمليات التجاريّة التي تشجّع ممارسات الأعمال التي تعزّز السلوك الشّفاف، والأخلاقيّ، والتنافسيّ في القطاع الاقتصاديّ، كمجموعة القوانين التجاريّة التي تضمّ المعايير الدّولية لممارسات العمل، وحماية حقوق الملكية الفكرية؛
- (٧) تعزّز الانتخابات العادلة والنزيهة، على صعيد الدّولة والولاية والمحلّة؛
- (٨) ترعى المشاركة العامّة في العمليّة التشريعيّة، ووصول العامّة إلى المعلومات الحكوميّة، ومشاركة المجتمع المدنيّ في الحرب ضدّ الفساد.

## الملحق ج: ثبت بالمراجع

### APPENDIX C: Bibliography

- Alexander, Herbert E. (1989c). "Money and Politics. Rethinking a Conceptual Framework." In: Alexander, Herbert E. (ed.): *Comparative Political Finance in the 1980s*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1989, pp. 9-23.
- Alexander, Herbert E. (1991b) "The Regulation of Election Finance in the United States and Proposals for Reform." In: Seidle, Leslie F. (ed.): *Comparative Issues in Party and Election Finance*. Research Studies, Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing [Canada], Volume 4. Toronto and Oxford: Dundurn Press in cooperation with the Commission, 1991, pp. 3-56.
- Alexander, Herbert E. (1989): *Comparative Political Finance in the 1980s*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1989 (274 pp.).
- Alexander, Herbert E. /Shiratori, Rei: (1994): "Introduction." In: Alexander, Herbert E. /Shiratori, Rei (eds.) (1994a): *Comparative Political Finance Among the Democracies*. Boulder CO: Westview Press, 1994, pp. 1-11.
- Ansolabehere, Stephen, John M. de Figueiredo, James M. Synder, Jr., "Why is There So Little Money in U.S. Politics?" Working Paper 9409, National Bureau of Economic Research, December 2002.
- Barbook, Alec T. (1994): Atlantic Crossing. Campaign Finance in Britain and USA. In: *Parliamentary Affairs*, 47 (1994) 3, pp. 434-445.
- Bogdanor, Vernon (ed.) (1984): *Parties and Democracy in Britain and America*. New York: Praeger, 1984 (281 pp.).
- Brinkerhoff, Derick and Benjamin Crosby (2002): *Managing Policy Reform: Concepts and Tools Decision-Makers in Developing and Transitioning Countries*, 2002, pps. 141-153.
- Butler, David A. /Pinto-Duschinsky, Michael (1971): The British General Election of 1970. London: St. Martin's Press, 1971 (493 pp.)
- Butler, David A. et al. (eds.) (1981): *Democracy at the Polls. A Comparative Study of Competitive National Elections*. Washington and London: American Enterprise Institute. 1981 (367 pp.). Canadian Royal Commission cf. Barbeau Commission, Lortie Commission, Royal Commissions.
- Center for Responsive Politics and Center for a New Democracy (1993): *The World of Campaign Finance. A Reader's Guide to the Funding of International Elections*. Washington DC: Center for Responsive Politics, 1993.
- Citizens' Research Foundation (ed.) (1997): *New Realities, New Thinking. Report of the Task Force on Campaign Finance Reform*. Los Angeles CA: Citizens' Research Foundation. 1997 (32 pp.).



Corrado, Anthony, Thomas E. Mann, Daniel R. Ortiz, Trevor Potter, and Frank J. Sorauf, (eds) *Campaign Finance Reform: A Sourcebook*, The Brookings Institution, 1997.

Drew, Elizabeth (1999): *The Corruption of American Politics. What Went Wrong and Why*. Secaucus NJ: Carol Publishing Group, 1999.

Etzioni, Amitai (1984): *Capital Corruption. The New Attack on American Democracy*. New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1984.

Ewing, Keith D. (1987): *The Funding of Political Parties in Britain*. Cambridge et al.: Cambridge University Press, 1987 (270 pp.).

Gunlicks, Arthur B. (ed.) (1993): *Campaign and Party Finance in North America and Western Europe*. Boulder CO: Westview Press, 1993 (278 pp.).

Hansard Society. Commission upon the Financing of Political Parties (1981): *Paying for Politics. The Report of the Commission Upon the Financing of Political Parties*. London: Hansard Society for Parliamentary Governemnt, 1981 (49 pp.).

Heidenheimer, Arnold J. (ed.) (1970a): *Comparative Political Finance. The Financing of Party Organizations and Electoral Campaigns*. Lexington MA: Heath, 1970 (195 pp.).

Hofnung, Menachem (1996c): Political Finance in Israel. In: Levy, M. /Nelken, D. (eds.): *The Corruption of Politics and the Politics of Corruption*. Cambridge: Blackwell, 1996, pp. 132-148.

Jain, Randhir B. (1994): The Reform Efforts in India. In: Alexander, Herbert E. /Shiratori, Rei (eds.): *Comparative Political Finance Among the Democracies*. Boulder CO: Westview Press, 1994, pp. 159-172.

Katz, Richard S. (1996): Party Organizations and Finance. In: Le Duc, Lawrence et al. (eds.): *Comparing Democracies: Elections and Voting in Global Perspective*. London: Sage, 1996, pp. 107-133.

Leonard, Dick (1975): "Paying for Party Politics: The Case for Public Subsidies." PEP Broadsheet No. 555. London: PEP, 1975.

Malbin, Michael J. (ed.) (1980): *Parties, Interest Groups, and Campaign Finance Laws*. Washington DC: American Enterprise Institute, 1980.

Malbin, Michael J. (ed.) (1984): *Money and Politics in the United States. Financing Elections in the 1980s*. Washington DC: American Enterprise Institute, 1984.

Mendilow, Jonathan (1992): Public Party Funding and Party Transformation in Multi-party Systems. In: *Comparative Political Studies*, 25 (1992) 1, pp. 90-117.

Nassmacher, Karl-Heinz (1989b): Structure and Impact of Public Subsidies to Political Parties in Europe. The Examples of Austria, Italy, Sweden and West Germany. In: Alexander, Herbert E. (ed.): *Comparative Political Finance in the 1980s*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1989, pp. 236-267.

- Nassmacher, Karl-Heinz (ed.) (2001): *Foundations for Democracy: Approaches to Comparative Political Finance*. Baden-Baden, Germany: Nomos Verlagsgesellschaft, 2001.
- National Democratic Institute (1998): *Funding of Political Parties: An International Comparative Study*, Jetline Visual Communications, Johannesburg, South Africa.
- Noonan, John T. (1984): *Bribes*, Macmillan Publishing. New York, NY.
- Paltiel, Khayyam Z. (1979b): The Impact of Election Expenses Legislation in Canada, Western Europe, and Israel. In: Alexander, Herbert E. (ed.): *Political Finance*. Beverly Hills CA and London: Sage, 1979, pp. 15-39.
- Paltiel, Khayyam Z. (1980): Public Financing Abroad. Contrasts and Effects. In: Malbin, Michael J. (ed.): *Parties, Interest Groups and Campaign Finance Laws*. Washington DC: American Enterprise Institute, 1980, pp. 354-370.
- Pinto-Duschinsky, Michael (1991a): Foreign Political Aid. The German Political Foundations and Their US Counterparts. In: *International Affairs*, 67 (1991) 1, pp. 33-63.
- Pinto-Duschinsky, Michael (1981): *British Political Finance, 1830-1980*. Washington DC: American Enterprise Institute, 1981.
- Royal Commission on Electoral Reforms and Party Financing (Lortie Commission) (1991): *Reforming Electoral Democracy*. 4 Volumes. Ottawa: Canada Communications Group-Publishing, 1991.
- Sabato, Larry J. /Simpson, Glenn R. (1996): *Dirty Little Secrets. The Persistence of Corruption in American Politics*. New York: Time Books, 1996.
- Seidle, F. Leslie (1980a): *Electoral Law and the Effects on Election Expenditure and Party Finance in Great Britain and Canada*, Diss. Oxford, 1980.
- Seidle, F. Leslie (ed.) (1991b): *Comparative Issues in Party and Election Financing. Research Studies, Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing [Canada]*, Volumes 1, 4. Toronto and Oxford: Dundurn Press in Cooperation with the Commission, 1991 (262 pp.).
- USAID. *Foreign Aid in the National Interest*. (Washington, DC: USAID), May 2002.
- Ward, Gene. (2002): "Overview of Disclosure and Transparency in Political Funding in Latin America," paper presented at the Organization of American States Conference on Political Party Financing, Vancouver, Canada, December 5-6, 2002.
- Wilcox, Clyde,. (2001): "Transparency and Disclosure in Political Finance: Lessons from the United States," paper presented at the Democracy Forum for East Asia Conference on Political Finance, Sejong Institute, Seoul, Korea. June 2001.

## مراجع الإنترنت:

- [www.aceeeo.org](http://www.aceeeo.org): جمعية المسؤولين الانتخابيين في أوروبا الشرقية والوسطى.
- [www.ace.org](http://www.ace.org): مشروع إدارة الانتخابات و كلفتها.
- [www.appcpenn.org](http://www.appcpenn.org): مركز آنبيرغ للسياسة العامة (جامعة بنسلفانيا).
- [www.aspeninst.org](http://www.aspeninst.org): برنامج تمويل حملات التابع لمعهد آسبن.
- [www.brookings.org](http://www.brookings.org): مؤسّسة بروكنغز.
- [www.campaignfinance.org](http://www.campaignfinance.org): مركز معلومات تمويل الحملات.
- [www.cfinst.org](http://www.cfinst.org): معهد تمويل الحملات.
- [www.cato.org](http://www.cato.org): كاتو.
- [www.publicintegrity.org](http://www.publicintegrity.org): مركز النزاهة العامة.
- [www.opensecrets.org](http://www.opensecrets.org): مركز السياسة المستجيبة.
- [www.dnc.org](http://www.dnc.org): اللجنة الوطنية الديمقراطية.
- [www.dfid.gov.uk](http://www.dfid.gov.uk): دائرة التنمية العالمية.
- [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int): الاتحاد الأوروبي.
- [www.elections.ca](http://www.elections.ca): هيئة انتخابات كندا.
- [www.fec.gov](http://www.fec.gov): لجنة الانتخابات الفدرالية.
- [www.freedomhouse.org](http://www.freedomhouse.org): بيت الحرية.
- [www.heritage.org](http://www.heritage.org): مؤسّسة هيريتاج.
- [www.idea.int](http://www.idea.int): المعهد الدولي للديمقراطية والمساعدة الانتخابية.
- [www.ife.org.mx](http://www.ife.org.mx): لجنة الانتخابات المكسيكية التابعة للمعهد الانتخابي الفدرالي.
- [www.irs.gov/bus\\_info/eo/8871.html](http://www.irs.gov/bus_info/eo/8871.html): دائرة الإيرادات الداخلية.
- [www.ifes.org](http://www.ifes.org): المؤسّسة الدولية للنّظم الانتخابية.
- [www.iri.org](http://www.iri.org): المعهد الجمهوري الدولي.
- [www.ndi.org](http://www.ndi.org): المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية.
- [www.brennancenter.org](http://www.brennancenter.org): كلية نيويورك للقانون/مركز برينان للعدل.

- منظمة الدول الأمريكية: [www.oas.org](http://www.oas.org)
- اللجنة الوطنية الجمهورية: [www.rnc.org](http://www.rnc.org)
- منظمة الشفافية الدولية: [www.ti.org](http://www.ti.org)
- الوكالة الأميركية للتنمية الدولية: [www.usaid.gov](http://www.usaid.gov)
- قضايا المحاكم الأميركية التي تناول الكشف عن المعلومات: <http://www.findlaw.com/>
- جامعة جنوب كاليفورنيا/مؤسسة الأبحاث من أجل المواطنين: [www.usc.edu/dept/crf](http://www.usc.edu/dept/crf)
- مشروع التصويت الذكي: [www.vote-smart.org](http://www.vote-smart.org)
- واشنطن بوست: [www.washingtonpost.com](http://www.washingtonpost.com)
- واشنطن تايمز: [www.washtimes.com](http://www.washtimes.com)
- البنك الدولي: [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

## الملحق د: نموذج عن استمارات كشف المعلومات

### APPENDIX D: Sample Disclosure Forms

#### لجنة الانتخابات الفدرالية الأميركية نموذج عن لائحة المساهمات المستلمة

صفحة من	نقاط الجدول (ضع علامة على خانة واحدة فقط):	استخدم جدولاً منفصلاً لكل فئة من هذا الموجز المفصل	الجدول أ (نموذج ٣ للجنة الانتخابات الفدرالية) لائحة الإيرادات
١٥	د ١١ ج ١١ ب ١١ أ ١١ ١٢ ١٣ ١٤		لا يجوز بيع أو استخدام أي معلومة منسوخة عن تقارير أو تصاريح مماثلة، على يد أي شخص، بهدف طلب المساهمات المالية أو لأهداف تجارية، في ما خلا استخدام اسم آية لجنة سياسية وعنوانها لطلب المساهمات من لجنة مماثلة.
اسم اللجنة (بالكامل):			
تاريخ استلام المبلغ	الاسم والشهرة	العنوان البريدي	أ.
قيمة كل مبلغ مستلم خلال هذه الفترة	رقم التعريف عن المساهمة في لجنة الانتخابات الفدرالية:	المدينة	
زيادة الحدود بسبب إنفاق المنافس (٢ قانون الولايات المتحدة، فقرة ٤٤١ أ، ٤٤١ ب-أ)	اسم الموظف:	الولاية	
	الدورة الانتخابية حتى الآن	رمز المنطقة	
	استلم المبلغ من أجل:		
	الانتخابات الأولية		
	الانتخابات العامة		
	خلافه (حدد)		
تاريخ استلام المبلغ	الاسم والشهرة	العنوان البريدي	ب.
قيمة كل مبلغ مستلم خلال هذه الفترة	رقم التعريف عن المساهمة في لجنة الانتخابات الفدرالية:	المدينة	
زيادة الحدود بسبب إنفاق المنافس (٢ قانون الولايات المتحدة، فقرة ٤٤١ أ، ٤٤١ ب-أ)	اسم الموظف:	الولاية	
	الدورة الانتخابية حتى الآن	رمز المنطقة	
	استلم المبلغ من أجل:		
	الانتخابات الأولية		
	الانتخابات العامة		
	خلافه (حدد)		
تاريخ استلام المبلغ	الاسم والشهرة	العنوان البريدي	ج.
قيمة كل مبلغ مستلم خلال هذه الفترة	رقم التعريف عن المساهمة في لجنة الانتخابات الفدرالية:	المدينة	
زيادة الحدود بسبب إنفاق المنافس (٢ قانون الولايات المتحدة، فقرة ٤٤١ أ، ٤٤١ ب-أ)	اسم الموظف:	الولاية	
	الدورة الانتخابية حتى الآن	رمز المنطقة	
	استلم المبلغ من أجل:		
	الانتخابات الأولية		
	الانتخابات العامة		
	خلافه (حدد)		
المجموع الفرعي للمبالغ المنفقة في هذه الصفحة (اختياري)			
المجموع الإجمالي لهذه الفترة (الصفحة الأخيرة، هذه النقطة فقط)			

لجنة الانتخابات الفدرالية - الجدول أ (نموذج ٣) (تمت مراجعته في شباط/فبراير ٢٠٠٣).

## لجنة الانتخابات الفدرالية الأميركية نموذج عن لائحة النفقات

الجدول ب (نموذج ٣ للجنة الانتخابات الفدرالية)

لائحة النفقات

صفحة من	لقاط الجدول (ضع علامة على خانة واحدة فقط):	استخدم جدولاً منفصلاً لكل فئة من هذا الموجز المفصل
٢١	أ١٩ ج ٢٠ ب ١٨	١٧ أ٢٠
لا يجوز بيع أو استخدام أي معلومة منسوخة عن تقارير أو تصاريح مماثلة، على يد أي شخص، بهدف طلب المساهمات المالية أو لأهداف تجارية، في ما خلا استخدام اسم أية لجنة سياسية، عند انفا طلب المساهمات من لجنة مماثلة.		
اسم اللجنة (بالكامل):		
تاريخ الإنفاق	الاسم والشهرة	أ.
قيمة كل مبلغ منفق خلال هذه الفترة	العنوان البريدي	
تسديد المبالغ الفائضة أو التخلص منها مفروض بموجب قانون الأحكام الفدرالية ١١ / ٤٠٠-٥٣	الولاية	
	رمز المنطقة	
	الهدف الإنفاق	
	اسم المرشح	
	الفئة/النوع	
	الانفاق من أجل:	عضو مجلس النواب
	الانتخابات العامة	عضو مجلس الشيوخ
	الانتخابات الأولية	منصب الرئيس
	خلافه (حدد)	
تاريخ الإنفاق	الاسم والشهرة	ب.
قيمة كل مبلغ منفق خلال هذه الفترة	العنوان البريدي	
تسديد المبالغ الفائضة أو التخلص منها مفروض بموجب قانون الأحكام الفدرالية ١١ / ٤٠٠-٥٣	الولاية	
	رمز المنطقة	
	الهدف الإنفاق	
	اسم المرشح	
	الفئة/النوع	
	الانفاق من أجل:	عضو مجلس النواب
	الانتخابات العامة	عضو مجلس الشيوخ
	الانتخابات الأولية	منصب الرئيس
	خلافه (حدد)	
تاريخ الإنفاق	الاسم والشهرة	ج.
قيمة كل مبلغ منفق خلال هذه الفترة	العنوان البريدي	
تسديد المبالغ الفائضة أو التخلص منها مفروض بموجب قانون الأحكام الفدرالية ١١ / ٤٠٠-٥٣	الولاية	
	رمز المنطقة	
	الهدف الإنفاق	
	اسم المرشح	
	الفئة/النوع	
	الانفاق من أجل:	عضو مجلس النواب
	الانتخابات العامة	عضو مجلس الشيوخ
	الانتخابات الأولية	منصب الرئيس
	خلافه (حدد)	
المجموع الفرعي للمبالغ المنفقة في هذه الصفحة (اختياري)		
المجموع الإجمالي لهذه الفترة (الصفحة الأخيرة، هذه النقطة فقط)		

لجنة الانتخابات الفدرالية - الجدول ب (نموذج ٣) (تمت مراجعته في شباط/فبراير ٢٠٠٣).

## لجنة الانتخابات الفدرالية الأميركية نموذج عن لائحة القروض

الجدول ج. ١ (نموذج ٣ للجنة الانتخابات الفدرالية)

لائحة القروض وخطوط الائتمان من مؤسّسات التسليف

لجنة الانتخابات الفدرالية، واشنطن العاصمة، ٢٠٤٨٣

يمكن العثور على إضافة إلى هذه المعلومات في الصفحة... من الجدول ج	
رقم التعريف الخاص بلجنة الانتخابات الفدرالية	
اسم اللجنة (بالكامل)	
معدّل الفائدة %	مقدار القرض
المؤسسة المسلفة (المقرض) الاسم الكامل	
العنوان البريدي	
تاريخ التسديد	الولاية رمز المنطقة
تاريخ الاستحقاق	
أ. هل تمّت إعادة تنظيم شروط القرض؟ <input type="checkbox"/> لا <input type="checkbox"/> نعم إذا كان الجواب نعم، حدّد تاريخ التسديد الأصلي	
ب. في حالة خطوط الائتمان، حدّد مقدار هذا السحب: إجمالي التوازن غير المدفوع: <input type="text"/>	
ج. هل من أحزاب أخرى مسؤولة بشكل ثانوي عن الدين الذي تخضع لشروطه؟ (يجب الإبلاغ عن المطّهرين والضامنين في الجدول ج) <input type="checkbox"/> لا <input type="checkbox"/> نعم	
ما هي قيمة هذا الضمان؟	د. هل يتمّ رهن أيّ من التالي كضمان للقرض: العقارات، والملكيّة الشخصية، والسلع، والأوراق التجارية القابلة للتداول، وشهادات الإيداع، ووثائق الأملاك المنقولة، والمخزون، وحسابات المدينين المتنوعين، والسيولة في الودائع، وغيرها من وسائل الضمان التقليدية؟ <input type="checkbox"/> لا <input type="checkbox"/> نعم إذا كان الجواب نعم، حدّد
أمتلك المقرض تجاهه مصلحة ضمان شبه تامّة؟ <input type="checkbox"/> لا <input type="checkbox"/> نعم	هـ. هل يتمّ رهن أيّ مساهمات مقبلة أو إيصالات مقبلة من المدخول كضمان للقرض؟ <input type="checkbox"/> لا <input type="checkbox"/> نعم إذا كان الجواب نعم، حدّد
ما هي القيمة المقدّرة؟ <input type="text"/>	يجب إنشاء حساب إيداع بموجب قانون الأحكام الفدرالية ١١/١٠٠-٨٢ (٥) و ١٠٠-١٤٢ (٥) (٢)
مكان الحساب	تاريخ تأسيس الحساب
العنوان	المدينة، الولاية، الرمز
و. إذا لم يتمّ رهن أيّ من الضمانات المذكورة سابقاً لهذا القرض، أو إذا كان المبلغ المرهون لا يعادل مبلغ القرض أو يتجاوزه، أذكر على أيّ أساس تمّ تقديم هذا القرض، وعلى أيّ أساس يعتبر التسديد مضموناً.	
التاريخ	ز. أمين خزانة اللجنة الاسم مطبوعاً التوقيع
ح. أرفق نسخة موقعة عن اتفاق القرض. ط. جاهز لتوقيع المؤسسة المقرضة: ١- على حد علم هذه المؤسسة، تعتبر شروط القرض وغيرها من المعلومات المتعلقة بتسديد القرض دقيقة كما هي واردة سابقاً. ٢- تمّ تقديم القرض بناءً على شروط (كمعدّل الفائدة) لم تكن في ذلك الوقت أفضل من تلك المقروضة على تسليفات أخرى لمدينين آخرين لا تختلف جدارتهم من حيث التسليف. ٣- نعي هذه المؤسسة شرط تقديم القرض على أساس يضمن تسديده، وبالتالي التزم بالشروط المبينة في قانون الأحكام الفدرالية ١١/١٠٠-٨٢ و ١٠٠-١٤٢ عند تقديم هذا القرض.	
التاريخ	ي. الممثل الجواز الاسم مطبوعاً التوقيع
المناصب	

لجنة الانتخابات الفدرالية، الجدول ج. ١ (نموذج ٣) تمّت مراجعته في شباط/فبراير ٢٠٠٣.

## المعلق ه: حدود الكشف وفقاً لكل الدولة ٤٠

### APPENDIX E: Disclosure Thresholds By Country

#### (وفقاً للرواتب اليومية)

نوع شروط الكشف	حدود الكشف (بالعملة المحلية)	حدود الكشف (بالدولار الأميركي)	مؤشر حدود الكشف (أيام متوسط الدخل)
للمرشحين ، وفقاً للأحزاب	٢٠٠ دولار	١١٦	١.٢ يوماً
كافة المنح	٢٠٠ دولار	١٣٤	٢.١ يوماً
كافة المنح	١٠٠ مارك	٤٧	٢.٣ أيام
للأحزاب والمرشحين	٢٠٠ دولار	٢٠٠	٢.٤ أيام
التفقات المستقلة	٢٥٠ دولار	٢٥٠	٣.٠ أيام
للمرشحين	٥٠ ألف دراخمة	١٣٧	٣.٤ أيام
من الشركات	٢٠٠ جنيه إسترليني	٣٠٣	٥.٣ أيام
كافة المنح	٥٠ ألف ين	٤٦٤	٧.٠ أيام
من الأفراد	١٠ آلاف كورونا	٢١٦	٨.٢ يوماً
كافة المنح	١٠٠٠ دولار	٤٥٤	١٠ أيام
وفقاً للأحزاب	١٥٠٠ دولار	٨٦٩	١٤ يوماً
للأحزاب	٣٠٠ ألف دراخمة	٨١٩	٢٠ يوماً
من الأفراد للتنظيمات الحزبية في الدوائر	١٠٠٠ جنيه إسترليني	١٥١٣	٢٦ يوماً
كافة المنح	١٠ ملايين ليو	٤٦١	٣٠ يوماً
كافة المنح	٢٠ ألف كرون	٢٢٧٢	٣١ يوماً
كافة المنح	٢٠ ألف كرون	٢٤٧٣	٣٧ يوماً
للمرشحين المسجلين	٢٠٨٧٢ روبل	٧٤١	٤٣ يوماً
من الأشخاص "غير الطبيعيين"	١٠ آلاف جيلدر	٤١٨٢	٦٦ يوماً
كافة المنح	١٠٠ ألف كورونا	٢٥٨٨	٧٧ يوماً
كافة المنح	١٠ آلاف دولار	٥٧٩٩	٧٨ يوماً
من الشركات	١٠٠ ألف كورونا	٢١٥٦	٨٢ يوماً
كافة المنح	١٠ ملايين لير	٤٧٦٠	٨٤ يوماً
كافة المنح	٢٣ ألف شكل	٥٦٢٩	١١٢ يوماً
من الأفراد للتنظيمات الحزبية الوطنية	٥٠٠٠ جنيه إسترليني	٧٥٦٦	١٣٢ يوماً
كافة المنح	٢٠ ألف مارك	٩٤٢٥	١٥٤ يوماً
للجمعيات الانتخابية	٨٣٤٩٠ روبل	٢٩٦٤	١٧١ يوماً
المنح الأجنبية	٢٠ ألف لوتي	٣٢٠٥	٥٦٩ يوماً



## الملحق و: فرض المحاكم لكشف المعلومات<sup>٤١</sup>

### APPENDIX F: Enforcement of Disclosure by Courts

يجب على قوانين الكشف ألا تضمن إقرار القوانين خلال العملية التشريعية وحسب، بل عليها أيضاً أن تقف حاجزاً في وجه الطعون داخل المحاكم أيضاً. وقد باتت هذه القوانين غالباً محل نقاش في الدول التي تطبقها، حيث وفرت أمثلة عن كيفية عرقلة الكشف للطعون القانونية. في ما يلي عدد من القضايا التي تثبت أن المحاكم تتدخل بشكل متزايد في فرض شروط الكشف، ضمن الأنظمة الديمقراطية الناشئة والمثبتة على حد سواء.

الدولة	قضايا المحكمة
تايلندا:	<p><b>الوقائع:</b> اتهم رئيس الوزراء تاكسين شيناواترا بإخفاء أصول عن عمد في التسعينات عندما كان وزيراً، فُادِن بتهمة الكسب غير المشروع، لأنه أخفى أصول زوجته.</p> <p><b>القرار:</b> نتيجة ثمانية أصوات مقابل سبعة، برأت المحكمة الدستورية في تايلندا رئيس الوزراء من التهم المنسوبة إليه. عام ٢٠٠١، أصدرت المحكمة حكماً مفاده أن تاكسين لم يتعمد إخفاء أصول زوجته.</p>
تايلندا:	<p><b>الوقائع:</b> اتهم وزير الداخلية في تايلندا، كاشورنراسارت، بأنه كذب بشأن اقتراض ٤٥ مليون باهت (أي ما يعادل ١.٢١ مليون دولار) من شركة خاصة، في محاولة لإخفاء أصوله.</p> <p><b>القرار:</b> عام ٢٠٠٠، اكتشفت المحكمة الدستورية، وهي الأعلى من نوعها في تايلندا، أنه زيف وثيقة لإثبات قرض بـ ١.٢ مليون دولار، من أجل إخفاء أصوله. فحكمت المحكمة أن قرضاً كهذا لم يتم قط؛ ونتيجة لذلك، مُنع الوزير من الترشح لمنصب سياسي طيلة خمس سنوات.</p>
المملكة المتحدة:	<p><b>الوقائع:</b> في محكمة الجنايات في نوتينغهام، أدين فيونا جونز، أحد أعضاء مجلس العموم، بتقديم تصريح كاذب حول نفقاتها، خلال الانتخابات العامة عام ١٩٩٧. فكلفتها الإدانة تلقائياً مقعدها عن دائرة نيوروك.</p> <p><b>القرار:</b> أقدمت محكمة الاستئناف على قلب الإدانة عام ١٩٩٩. فقد اعتبرت المحكمة أنه رغم التشكيك ببعض النفقات الانتخابية، ما من دليل على أن عدم الكشف عن حسابها كان ينطوي على الخداع.</p>
الولايات المتحدة:	<p><b>الوقائع:</b> في الانتخابات الرئاسية عام ١٩٧٦، دعمت لجنة الحملات الانتخابية "هال-تاينر" المرشحين عن منصبى الرئيس ونائبه في الحزب الشيوعي، ضمن الولايات المتحدة الأميركية. فطلبت اللجنة الانتخابية الفدرالية من لجنة الحملات أن تكشف عن الأسماء، وتحافظ على سجلات بالمساهمين إلى خزينة حملاتها.</p> <p><b>القرار:</b> رفض قاضي المحكمة المحلية، غاغلياردو، النظر في شكوى لجنة الانتخابات الفدرالية، معتبراً أن البنود الشريطية الخاصة بحفظ السجلات والكشف عن المعلومات، في لجنة الانتخابات الفدرالية، ليست دستورية في ما يتعلق بتطبيق هذه البنود على لجنة الحملات. فهناك احتمالٌ معقول أن يتعرض المساهمون، في حالة الكشف الإلزامي عن أسمائهم، للتهديدات، أو المضايقات، أو الانتقام على يد المسؤولين الحكوميين أو الأحزاب الخاصة.</p>

<p><b>الوقائع:</b> أدين المستشار الألماني السابق ، هلموت كول ، بقبول مليون دولار على الأقل كمساهمات نقدية لصالح حزبه السياسي ، الاتحاد الديمقراطي المسيحي ، وبعدم الكشف عن هذه المعلومات .</p> <p><b>القرار:</b> في معرض صفقة وافقت عليها محكمة محلية عام ٢٠٠١ في بون ، أقرّ كول بأنه خان الثقة حين قبل المساهمات النقدية بشكل غير شرعي ، ودفع غرامة قدرها ١٤٣ ألف دولار مقابل صرف النظر عن التحقيق في تهمة الاحتيال .</p>	<p><b>ألمانيا:</b></p> <p>المستشار يتلقى غرامة مقابل الامتناع عن الكشف</p>
<p><b>الوقائع:</b> اتهم الرئيس السابق جوزيف إسترادا بالكذب بشأن مجموع أصوله ، فقد زعم أنه لا يملك إلا ٣٥ مليون بيزوس (٦٧٣ ألف دولار) في تصريح رسمي صدر عام ١٩٩٩ . لكنّ التهمة أفادت أن ودائع المصرفية وحدها تساوي ، على حدّ المزاعم ، أكثر من ذلك بكثير .</p> <p><b>القرار:</b> عام ٢٠٠١ ، رفضت محكمة "سانديغانبايان" المكافحة لابتزاز المال النظر في القضية . فحكمت أنه كان يجب على جهة الادعاء ، عند اتهام الرئيس السابق بإخفاء كامل أصوله لعام ١٩٩٩ ، أن تكون أكثر دقة في تحديد كمية الثروة التي يُزعم أنه أخفاها بالضبط ، في سجلّ المصاريف .</p>	<p><b>الفيليبين:</b></p> <p>رفض النظر في قضية الكشف عن أصول الرئيس</p>
<p><b>الوقائع:</b> قبل انتخابات العام ١٩٩٥ الرئاسية ، طلب وزير العدل جيرزي جاسكيرنيا من المحكمة الدستورية أن توضّح إن كان من الضروري على السياسيين أن يشملوا أصول زوجاتهم في تصاريح الكشف عن ثرواتهم المالية .</p> <p><b>القرار:</b> رفضت المحكمة الدستورية إصدار حكم على أساس أن المادة المتعلقة بالموضوع كانت غامضة . كانت هذه هي الحالة الأولى التي ترفض فيها محكمة إصدار حكم فيها . إثر فوز كواسنيفسكي في الانتخابات ، رفض مكتب الادعاء التحقيق في أمر كواسنيفسكي نظراً لعدم كشفه عن ممتلكات زوجته ، أثناء تصريحه عن الأصول إلى الهيئة التشريعية الدنيا من البرلمان البولوني . أمّا السبب العلني الذي قدمته لذلك ، فهو: لم يكن تقرير كواسنيفسكي كذباً ، بل مجرد إخفاء للحقائق ، مما يعني أن العقوبة لن تتعدى الغرامة الإدارية في الهيئة التشريعية الدنيا .</p>	<p><b>بولندا:</b></p> <p>الكذب مقابل إخفاء الحقيقة بخصوص أصول الزوجات</p>
<p><b>الوقائع:</b> أعلنت لجنة الانتخابات المركزية في روسيا أن التصريح المالي الذي قدّمه المرشح الرئاسي "فلاديمير" زيرينوفسكي باطل ، لأنه لم يشمل الشقة التي يملكها ابنه .</p> <p><b>القرار:</b> حكمت المحكمة العليا أن منع زيرينوفسكي من خوض المعركة الانتخابية الرئاسية لعام ٢٠٠٠ مجرد إخفاله عن تلك الشقة لا يتطابق مع القوانين ، وأمرت لجنة الانتخابات بالتالي بتسجيله في المنافسة .</p>	<p><b>روسيا:</b></p> <p>لا حاجة للكشف عن أصول الأولاد</p>
<p><b>الوقائع:</b> تقدّمت أربعة أحزاب ، من جانب الادعاء ، بطلب من المحكمة لإصدار حكم يمنع عدّة أحزاب أخرى من المشاركة في الانتخابات التالية ، لامتناعها عن تقديم تقارير مالية خلال الانتخابات المحلية لعام ١٩٩٨ .</p> <p><b>القرار:</b> عام ١٩٩٩ ، صرفت محكمة كريتسانيسي-متاتسميندا الإقليمية في تبيليسي النظر في هذا الادعاء ، معتبرة أن الأحزاب المدّعية الأربعة لا تتمتع بصيت حسن . فأسقطت الدعوى .</p>	<p><b>جورجيا:</b></p> <p>تنفيذ الكشف يتطلب مدعين كفؤين</p>

<p><b>إسرائيل:</b></p> <p><b>الوقائع:</b> اتهم نائب وزير بتقديمه تصريحًا كاذبًا في تقرير تمويل الانتخابات الخاص بحزبه. لكنّه رفض الاستقالة من منصبه الوزاري.</p> <p><b>القرار:</b> لمّا كان قد استخدم حقّه بالتزام الصّمت، خلال اتّهامه بالتورط في تقارير الانتخابات المزيفة التابعة للحزب، بنية تضليل مراقب النفقات، فقد أدّى ذلك إلى عزله من منصبه كنائب وزير.</p>	<p>تقارير الكشف المزيفة تكلّف الوزير منصبه</p>
<p><b>إسرائيل:</b></p> <p><b>الوقائع:</b> أدين ثلاثة من المدّعى عليهم من حزب شناس لتقديمهم تقارير مزيفة عن نفقات الحملات، خلال الانتخابات الوطنيّة لعام ١٩٩٨ والانتخابات المحليّة لعام ١٩٨٩. فلم يبلغوا عن المدفوعات النقدية التي مُنحت إلى الناشطين والبالغ قيمتها ٦٠٠ ألف دولار. وكانت نيّتهم من خلال تقديم التّقارير المزيفة هي تفادي الغرامات نتيجة خرقهم أحكام الإنفاق على الحملات.</p> <p><b>القرار:</b> في معرض اتفاق تسوية حول الدّعوى القضائيّة، حُكم على هؤلاء المدّعى عليهم بالسّجن مع وقف التنفيذ.</p>	<p>ضبط الزيف في تقارير الكشف</p>

## الملحق ز: إرشادات مفصلة عن وضع قانون بكشف المعلومات<sup>٤٢</sup>

### APPENDIX G: Detailed Guidelines on Drafting a Disclosure Law

#### نظرة عامة وتحذير:

صحيح أنه لا يمكن تطبيق حجم واحد على الأنظمة كافة، وأنه ما من "قانون نموذجي" للتمويل السياسي، لكن تتوافر بعض الصفات العامة في كافة التشريعات الجيدة حول كشف المعلومات. تمّ تسليط الضوء على هذه النقاط أدناه، مع تضمين توجيهات في الحواشي حول معنى كل عنصر أساسي ومغراه. كما أن مطّبق الديمقراطية ذوي الميل القانوني قد يستفيدون من الشروط والتعريفات القانونية المدرجة أدناه (غالبًا بالخط المائل)، رغم ضرورة تكييفها بحذر أثناء تطبيقها على الأوضاع الخاصة بكل دولة.

#### هدفان أساسيان لتشريع التمويل السياسي:

- للقوانين المصاغة من أجل الكشف عن التمويل السياسي هدفان. أولاً، تؤمّن هذه القوانين معلومات قيمة، لإعلام الشعب المقترح عن كيفية جمع الأحزاب السياسية، أو المرشحين، أو بقية المشاركين السياسيين، للمال وإنفاقه (لا سيما في ما يتعلق بمصادر الدعم المالي).
- ثانياً، تساعد قوانين الكشف عن المعلومات في تنفيذ القوانين والأحكام التي تفرض قيوداً على نشاط التمويل السياسي (خاصة المحظورات أو الحدود المفروضة على المساهمات إلى الأحزاب أو المرشحين)، كما تشجّع على الالتزام بها.

#### خمس شروط أساسية لقانون كشف "نموذجي"

لتسهيل اعتماد الشفافية في التمويل السياسي، من الضروري أن تتضمن قوانين الكشف العناصر التالية:

١. اللغة الواضحة التي تحدّد نطاق القانون وتعرّف بالشروط.
٢. اللغة الخالية من الغموض التي تحدّد إجراءات الإبلاغ عن تمويل الحملات والأحزاب، وبنى الإبلاغ عن المساهمات والإنفاقات وحدوده.
٣. التأكيد على المساءلة من خلال لغة تحدّد من هو المسؤول عن الالتزام بقوانين الكشف بالضبط.
٤. وضع إرشادات التنفيذ الواضحة والغرامات جزاء عدم الالتزام بالقوانين.
٥. اللغة التي تسمح للعامة بالتدقيق في المعلومات المصرّح عنها بخصوص تمويل الأحزاب والحملات.

#### الشرط رقم ١

يصوغ قانون الكشف النموذجي، بلغة واضحة، نطاق القانون والتعريف بالشروط

لعلّ موطن الضعف الأكثر شيوعاً لقوانين الكشف عن التمويل السياسي هو عجزها عن تضمين كافة النشاطات المالية، المتعلقة بهذا الموضوع، ضمن نطاقها (إما عند الصياغة وإما عند التطبيق). لذا فإنّ قسمًا كبيراً من القانون يمس غير فعّال بسبب هذه الثغرات.

تجدر الإشارة إلى أن الأشخاص والكيانات الذين يلزمهم القانون بالإبلاغ عن نشاطهم في حقل التمويل السياسي – أي المرشحين والأحزاب السياسيّة عامّة – عادةً ما يتجاهلون سلطة القانون أو يقرأونها بشكلٍ محدود، كما يعملون غالبًا من خلال تمويل "لا تُحفظ إيصالاته بشكلٍ رسمي"، أو عبر وكلاء أو حلفاء آخرين. من هنا، يمكن للإبلاغ عن المعلومات، والكشف العام عن بعض الحسابات أو الأنشطة وحسب، أن يمسي مجرد شكليات وعمليات احتيالية. بالتالي، على قوانين التمويل السياسي أن تعلن عن نطاق صلاحيتها الكامل، وتحدّد الشروط بوضوح، كي تكون فعّالة. أمّا إذا لم يكن القانون واضحًا عند إقراره، فمن الأرجح ألا يكون واضحًا عند تطبيقه قط.

### شروط ينبغي الانتباه إليها:

● **التفقات:** لعلّ الشرط القانوني الأهمّ (إنما الأصعب أيضًا) عند صياغة قانون الكشف عن المعلومات يتمثّل بتحديد عناصر الإنفاق السياسي. الإنفاق هو أية دفعة ماليّة، أو تسديد مبلغ ماليّ "لأهدافٍ سياسيّة" (بما في ذلك الالتزام أو التعهد بتسديد أو إنفاق دفعة ماليّة [الفواتير غير المدفوعة]). غير أن "الأهداف السياسيّة" لا تعتمد فقط على هدف الإنفاق الظاهري – أي التأثير على الانتخابات أو دعم المرشحين أو الأحزاب – بل على من ينفق الأموال ومتى كذلك. من هنا، من شأن التفقات المدرجة ضمن قانون الكشف عن التمويل السياسي أن تتسبّب عادةً بالمدفوعات التالية:

- مدفوعات أيّ حزبٍ سياسيّ (أو "تنظيمٍ سياسيّ" غير حزبيّ متطوّر)، لأيّ هدفٍ كان، مثل: (١) نفقات العمل الرئويّة (الإدارة، والتنمية، والبحث، وجمع المال، والاتصالات العامّة)، و (٢) الإنفاق للتأثير على نتيجة الانتخابات (لتشجيع حزبٍ، أو دعم أيّ حزبٍ سياسيّ أو مرشحين للمناصب العامّة، أو معارضتهم) خلال فترة الحملات الانتخابيّة؛
- مدفوعات أيّ مرشّحٍ لمنصبٍ سياسيّ، للتّحسين من مستوى ترشيحه، أو لدعم أيّ مرشّحٍ أو حزبٍ سياسيّ آخر أو معارضتهما، خلال فترة الحملات الانتخابيّة؛
- مدفوعات أيّ شخصٍ آخر (أو كيانٍ ليس "بتنظيمٍ سياسيّ" متطوّر)، بهدف التأثير على نتيجة انتخابات (لدعم أيّ حزبٍ سياسيّ أو مرشحين لمناصب عامّة أو معارضتهم) خلال فترة الحملات الانتخابيّة.

● **المساهمات:** المساهمة هي (١) أيّة منحة أو هبة ماليّة، أو موارد غير نقدية (كالسّلع، أو الخدمات، أو استخدام المعدات أو التسهيلات)، أو كلّ ما له قيمة، أو أيّ قرضٍ ماليّ (٢) يستفيد منه مرشّحٌ أو حزبٌ سياسيّ (أو "تنظيمٍ سياسيّ" غير حزبيّ متطوّر)، أو أيّ شخصٍ أو كيانٍ آخر بهدف التأثير على نتيجة الانتخابات.

- كما ذكر سابقًا، تتضمّن المساهمات القروض غير المسدّدة التي يقدّمها مصدرٌ غير تجاريّ، فضلًا عن المساهمات "العينية" – كتوفير السّلع (أجهزة الكمبيوتر، وآليات النّقل، والوقود، والورق إلخ.)، أو الخدمات، أو استخدام التسهيلات أو المعدات التي تخضع للتّقييم، فيبلغ عنها حسب قيمتها السّوقية.

تجدر الإشارة إلى أن للقادة السياسيين غالبًا العديد من الأصدقاء الذين لن يترددوا بتقديم هذه المواد التي كانت العين ستغفل عنها، لو أن القانون لم يتضمن شرطًا عن المساهمات "العينية".

## بنود شرطية أساسية أخرى

بههدف إضفاء معنى على هذه التعريفات، وتوضيح نطاق الصلاحيات وحمايته، على القانون النموذجي للكشف عن التمويل السياسي أن يتضمن هذه البنود الشرطية الأساسية أيضًا:

- يجب إلزام الأحزاب السياسية (وتنظيمات سياسية متطورة أخرى) بدفع التffقات كافة من حسابات مصرفية رسمية، يتم التصريح عنها بالكامل. على الأمر نفسه أن ينطبق على المساهمات المستلمة. بالإضافة إلى ذلك، ينبغي منع الأحزاب من استخدام أموال، أو حسابات، أو موارد أخرى غير حساباتها الرسمية المبلغ عنها، أو بشكل مستقل عنها.
- يجب إلزام المرشحين (ب ١) إدارة نشاطهم السياسي من خلال الحسابات الرسمية للحزب الذي عينهم، بما في ذلك توجيه المساهمات التي يتلقونها إلى الحزب التي يتولّى الإبلاغ عنها بدوره؛ أو (٢) إنشاء حساب مصرفي رسمي لنشاطات حملاتهم الخاصة، شرط أن يخضع لمطلّبات الإبلاغ والكشف.
- يجب حظر المساهمات المقدّمة من خلال وسيط، أو المبلغ عنها كذبًا باسم شخص أو كيان آخر. أمّا الأشخاص أو الكيانات المحددون في تقارير الكشف عن التمويل السياسي، بصفتهم يقدّمون المساهمات إلى حزب سياسي أو مرشح، فلا يجوز أن يتلقوا مدفوعات مسبقة أو تعويضات من أشخاص أو كيانات آخرين.
- لا ينبغي على الأحزاب السياسية وعملائها أن يدفعوا الأشخاص أو الكيانات إلى إنفاق أموال أخرى، أو استخدام موارد أخرى (لا تخصصها) لأهداف سياسية، أو السماح بذلك، أو الموافقة عليه، أو التعاون لأجله، إلا في حال اعتبر هذا الإنفاق للأموال أو الاستخدام للموارد كمساهمة لذلك الحزب، يتم التصريح عنها بشكل كامل.

## الشرط رقم ٢

يرسي قانون الكشف النموذجي، بلغة واضحة، قواعد العملية، وبنى واجبات الإبلاغ وحدوده في ما يلي بعض أنواع تقارير تمويل الحملات والأحزاب، ومواعيد تسليمها، كما يقترحها القانون النموذجي للكشف عن التمويل السياسي:

- البيان المالي "الأساس". يسلط هذا البيان الضوء على كامل حسابات الأصول والخصوم التي يملكها الكيان صاحب التقرير (الأحزاب السياسية بصورة خاصة). وهو يرسى الأساس الواقعي للتقارير اللاحقة عن الإيرادات والتفقات. عادة ما يُفرض تقديم هذا الكشف مرّة واحدة فقط (عند سنّ قانون للكيانات السياسية الحالية، أو عند تسجيل/إجازة الأحزاب الجديدة، أو المرشحين، أو "التنظيمات السياسية" غير الحزبية)، أو وفقًا لأساس دوري، أي قبل كلّ فترة انتخابات.

- التقارير الروتينية للإيرادات (المساهمات) والتفقات. تسجل التقارير حسابات الإيرادات والتفقات (أي جمع الهبات التقديرية وغير التقديرية وإنفاقها). فتُلزم اللجان السياسية المتطورة باستمرار، لا سيما الأحزاب السياسية، بتقديم هذه التقارير، وفقاً لجدول زمني سنوي أو نصف سنوي أو فصلي.
- تقديم التقارير قبل فترة الحملات الانتخابية أو بعدها. هي التقارير الروتينية حول تمويل النشاطات التي تُجرى من أجل التأثير على نتائج الانتخابات (لا سيما لدعم المرشحين أو معارضتهم). أما فموعدها، فغالباً ما يكون قبل الانتخابات (كضرورة تسليم التقرير في ظل مهلة عشرة أيام قبل الانتخابات، وهو يغطي النشاطات لأربعة عشر يوماً كحد أقصى قبل الانتخابات)، أو بعد الانتخابات مباشرة (كضرورة تسليم التقرير في ظل ثلاثين يوماً بعد الانتخابات، وهو يغطي النشاطات منذ فترة التقرير السابق وحتى عشرين يوماً بعد الانتخابات). غير أن المآزق السياسي يتمثل بأن التقارير الصادرة قبل الانتخابات، في فترة تناهز اليوم الانتخابي، تكشف عن معلومات أكثر أهمية بالنسبة للمقترعين، لكن أكثر إزعاجاً للمشاركين السياسيين.
- التقارير الخاصة بنشاط سياسي معين. هي التقارير غير المألوفة والتقارير الروتينية المطلوبة لتنظيم الحملات، كالتقارير عن المساهمين الأسخياء المستلمة قرابة موعد الانتخابات؛ أو تقارير المنافذ الإعلامية عن شراة أوقات البث المدفوعة من أجل بث المعلومات المرتبطة بالانتخابات.

### تصميم تقارير تمويل الأحزاب والحملات وفحواها:

- تتنوع الممارسات الدولية بشكل واسع، وهي توفر نماذج عديدة يمكن اتباعها. فينبغي على التصميم الأفضل أن يعكس معايير محاسبة تقليدية، ويقدم تدفقاً منطقياً للبيانات المالية، ويطلب إبراز الإيرادات والتفقات والأصول التقديرية لتأمين التوازن. أما فحوى التقارير، فينبغي أن يكون شاملاً، لكن من غير أن يتوغل في التفاصيل أو التعقيدات بشكل منافٍ للعقل. فإذا باتت الشروط صارمة للغاية، من الأرجح ألا يتم الالتزام بها بشكل صحيح، لا بل أن يتم تجاهلها.

### حدود الإبلاغ عن تمويل الأحزاب والحملات:

- غالباً ما تعتمد قوانين كشف المعلومات "حدوداً" للمبالغ، كمي تميز أي المعلومات ينبغي إبلاغها في ما يتعلق بإيرادات ونفقات معينة، فضلاً عن كمية هذه المعلومات. مثلاً:
- ينبغي وضع جدول بالمساهمات التي تتجاوز مبلغاً معيناً (٥٠ دولاراً مثلاً)، بشكل يتضمن اسم المانح، وعنوانه، وتاريخ تقديم المساهمة.
- ينبغي وضع جدول بالتفقات التي تتجاوز مبلغاً معيناً (١٠٠ دولار مثلاً)، بشكل يتضمن اسم المدفوع له، وعنوانه، وتاريخ الإنفاق.

عند اختيار المبالغ التي تشكل حداً معيناً، يجب إقامة التوازن بين قيمة المعلومات والعبء الإداري الذي يقع على كاهل الكيانات المبلّغة عن المعلومات، وسلطات الكشف عن هذه المعلومات. فحتى لو لم تتجاوز الصفقات هذا الحد المالي المفروض، يجب رغم ذلك إدراجها في مجموع المساهمات والتفقات، بالرغم الإجمالي، كما ينبغي المحافظة على السجلات/الوثائق ذات الصلة.

### الشرط رقم ٣

يحدّد قانون الكشف التّموذجي، بشكلٍ لا لبس فيه، مسؤولية التزام الكيانات التي ترفع التّقارير غالباً ما تعجز قوانين الكشف عن التّمويل السياسيّ عن ضمان "المساءلة" - في ما يتعلّق بتعيين المسؤول عن حفظ السّجلات ورفع التّقارير إلى أشخاص محدّدين. غير أنّ قانون الكشف المثاليّ يفرض على كلّ حزبٍ سياسيّ (والمرشّحين) إذا كانت واجبات رفع التّقارير الخاصّة بهم منفصلة عن الحزب] و"التنظيمات السياسيّة المتطوّرة) أن يعيّن "مسؤولاً مالياً" (غالباً ما يُدعى "أمين الصندوق"). من هنا، فإنّ المسؤول الماليّ:

- يكون مسؤولاً قانوناً عن حفظ سجلاتٍ كاملة ودقيقة، خاصّةً بأنشطة التّمويل السياسيّ التي يؤدّيها الكيان الرّافع للتّقارير؛ كما يكون مسؤولاً عن تقديم تقارير حول هذه الأنشطة ضمن الموعد المحدّد، وبطريقةٍ دقيقة مستندة إلى القانون.
- يجب أن يكون محاسباً كفوئاً، ويتّبع إجراءات المحاسبة المقبولة عند أداء واجباته المتعلّقة بحفظ السّجلات ورفع التّقارير.
- يجب أن يوافق على كافة التّفقات التي يجريها الكيان المعنيّ (تلك التي تتجاوز حدّاً أدنى)، ويراجع الإيرادات كلّها (المساهمات) للتّحقق من مدى الالتزام بالقيود التي يفرضها القانون.
- ينبغي أن يتلقّى التّعاون الكامل من جميع مسؤولي الأحزاب السياسيّة، أو المرشّحين، أو غيرهم من الموظّفين في هذا القطاع داخل الكيانات الرّافعة للتّقارير.

### الشرط رقم ٤

يحدّد قانون الكشف التّموذجي إرشادات التّنفيد الواضحة والغرامات جزاء عدم الالتزام بالقوانين تشكّل شروط رفع التّقارير ضوابط مهمّة في مجال التّمويل السياسيّ. من هنا، على غرار بقية العناصر التّنظيميّة (كالخطوات المفروضة على بعض أنواع المساهمات أو التّفقات)، ينبغي تطبيق هذه الشّروط بالكامل. كما ينبغي على قوانين الكشف أن تصف وصفاً واضحاً، أو تحدّد ما يلي:

- الكيانات الحكوميّة المسؤولة عن التّنفيد (وتكون عادةً السّطات الانتخابيّة، تدعمها هيئات إنفاذ القوانين [كالشّركة والمدعي العام] والمحاكم)
- انتهاكات معيّنة مثل: تقديم التّقارير بعد فوات المهلة المحدّدة لذلك؛ والامتناع عن تقديم التّقارير؛ وإدراج معلوماتٍ كاذبة أو ناقصة في التّقارير؛ وحفظ السّجلات غير الدّقيقة أو الامتناع عن التوثيق؛ وإدارة أنشطة التّمويل السياسيّ بمعزلٍ عمّا يرد في التّقارير أو من خلال التّعاون مع الوكلاء
- عمليّة إصدار حكمٍ بشأن الشّكاوى وملاحقة الانتهاكات مثل: بنية الشّكاوى، والمهل الزّمنية الإجرائيّة، وشروط تقديم الأدلة، وآليّة التّحقيق، وصلاحيّة السّطات الانتخابيّة والمحاكم، وإجراءات الاستئناف
- العقوبات والجزاءات



- استنادًا إلى مقياسٍ "متدرّج" متناسب مع المبلغ الماليّ، ومع خطورة الذنب المتأتّي عن الانتهاك ودرجته (خطأً أو إهمالاً أو تعمّد)؛
- بالإضافة إلى العقوبات المدنيّة (كالغرامات الماليّة أو التّأثيرات السياسيّة [حرمان مرشّح من إجازة التّرشح، أو حلّ حزبٍ سياسيّ]) والعقوبات الجنائيّة.

## الشرط رقم 5

### يسمح قانون الكشف التّموذجي للعامة بالتّدقيق في المعلومات عن تمويل الحملات والأحزاب

يتميّز الكشف عن معلومات التّمويل السياسيّ بأهميّة أساسيّة بالنّسبة لضوابط التّمويل السياسيّ، ونزاهة العمليّة السياسيّة. تعتبر هذه المعلومات مفيدة للسلطات الانتخابيّة وهيئات تنفيذ القوانين، من أجل ملاحقة منتهكي قوانين التّمويل السياسيّ؛ وهي قيمة أيضًا بالنّسبة للعامة الذين يقيّمون الأحزاب السياسيّة والمرشّحين. يسمح الوصول الواسع إلى معلوماتٍ ماثلة بتدقيق متزايدٍ و"ضبطٍ ذاتيٍّ"، من خلال اعتماد الحذر من جانب الأحزاب المنافسة، فضلًا عن المجتمع المدنيّ، والسياسيين المنفتحين على الإصلاح، والإعلام الإخباري. من هنا، على قوانين الكشف أن تضمن، بشكلٍ واضح، حقوق اطلاع العامة على تقارير التّمويل السياسيّ، وتقدّم الوسائل المناسبة لفحص هذه التّقارير:

- يجب إيّكال مسؤوليّة الكشف عن تقارير التّمويل السياسيّ إلى لجنة انتخابيّة أو هيئةٍ أخرى (حكوميّة عادةً): بدءًا من استلام التّقارير، ونسخها، وتنظيمها، وترتيبها في ملفّاتٍ، وإتاحة التّدقيق العام فيها. كما ينبغي أن يتمّ الوصول العام إلى المعلومات وفقًا لمهلةٍ زمنيّة معقولة (خلال ٤٨ ساعة من استلام التّقارير مثلاً). من هنا، على الهيئة المسؤولّة أن تؤمّن التسهيلات المناسبة كي تفحص العامة هذه التّقارير، وتجنّب نسخها مقابل كلفةٍ معقولة، وبطريقةٍ ملائمة.
- ينبغي السّماح لعامة الناس بالوصول إلى هذه التّقارير - بمعنى آخر، أيّ شخصٍ أو مجموعة مهتمّة بفحص هذه المعلومات. كما يجب تحديد القيود المفروضة على حقّ الوصول بشكلٍ واضح في القانون، مع تبرير كلّ خطوةٍ بالسياسة العامة المناسبة؛ مع الإشارة إلى أنّه لا يجوز ترك الهيئة المسؤولّة عن الكشف تتخذ القرارات حول حقّ الوصول من غير قيدٍ أو شرط. على سبيل المثال، قد ينصّ القانون على ضرورة توفير تقارير التّمويل السياسيّ عن طريق النّسخ (مقابل رسمٍ بسيطٍ)، أو الفاكس، أو النّسخ بخطّ اليد، أو عبر الإنترنت، أو بواسطة كل الوسائل المذكورة أعلاه التي تتيح وصول عامّة الناس إلى هذه الوثائق. في بعض الأحيان، تعيّن قوانين الكشف أشخاصًا محدّدين (كممثلي الأحزاب السياسيّة، أو المجتمع المدنيّ، أو إعلام الأخبار)، من غير تقييد الوصول العام، من أجل ضمان حقّهم في الوصول إلى الوثائق.
- فضلًا عن تأمين الوصول العام إلى تقارير التّمويل السياسيّ، قد تفرض قوانين الكشف على الهيئة المسؤولّة أن تنشر بعض المعلومات من هذه التّقارير (أو خلاصاتٍ عنها). فتُنشر هذه المعلومات كجزءٍ من دراساتٍ "داخليّة"، أو بياناتٍ متوافرة على الإنترنت، أو ضمن صحفٍ أو جرائدٍ رسميّة.

لم تُستق القوانين المصاغة طبقًا للمعايير أعلاه من أيّة دولة، بل من مبادئ الشّفافية والانفتاح في التّمويل السياسيّ. صحيحٌ أنّ استخدام هذه المبادئ لن يجعل من قانون تمويل الحملات والأحزاب في دولةٍ ما قانونًا مثاليًا، لكنّه معيارٌ جيّد يمكنه قياس قوانين التّمويل السياسيّ في دولةٍ ما وضبطها.

## الملحق ج: ضبط دور المال في السياسة: المعالم التشريعية الأميركية

### APPENDIX H: Controlling Money in Politics: U.S Legislative Milestones

١٨٦٧- نشوء تمويل الحملات. منع قانون الاستملاكات البحرية المسؤولين والموظفين الحكوميين من طلب أموال الحملات من عمال السفن والأحواض البحرية. كانت هذه هي المحاولة الفدرالية الأولى لضبط تمويل الحملات.

١٨٨٣- حظر التقدم بالطلب من كافة الموظفين الفدراليين من أجل تمويل الحملات. أقرم قانون إصلاح الخدمة المدنية على تمديد قانون عام ١٨٦٧ أعلاه، ليطلب كافة العاملين الفدراليين في الخدمة المدنية. ففي السابق، كان من المتوقع أن يقدم الموظفون الحكوميون مساهمات للحملات، إذا كانوا يريدون المحافظة على وظائفهم.

١٩٠٧- حظر مساهمات الشركات. منع قانون تيلمان الشركات والمصارف (المشتركة بين الولايات) والمرخصة وطنياً من تقديم المساهمات المالية المباشرة إلى المرشحين الفدراليين. وقد نتج ذلك عن اقتراح قدمه الرئيس تيدي روزفلت قبل سنتين، ومفاده "ضرورة منع كافة المساهمات التي تتقدم بها الشركات إلى أية لجنة سياسية أو لأي هدف سياسي." غير أن الاقتراح لم يتضمن أي قيود على المساهمات إلى الحملات، على يد الأشخاص الذين يملكون شركات ويديرونها. من هنا، فإن آليات الإنفاذ الضعيفة جعلت قانون تيلمان غير قابل للتطبيق.

١٩١٠-١١- التمهيد لشروط الكشف الأولى وحدود الإنفاق. وضع القانون الفدرالي للممارسات الفاسدة عام ١٩١٠ شروطاً للكشف عن أسماء المانحين الذين يساهمون بأكثر من مائة دولار لمرشح مجلس النواب الأمريكي. وما لبث تشريع عام ١٩١١ أن وسع من هذه الشروط لتتطلب مرشح مجلس الشيوخ الأمريكي، كما وضع حدوداً على الإنفاق بالنسبة لحملات مجلسي الشيوخ والنواب كليهما. لكن بالنظر إلى انعدام آليات التحقق والإنفاذ، أثبتت هذه التدابير عن خلوها من المغزى.

١٩٢٥- تعديل شروط رفع تقارير الكشف وحدود الإنفاق. قام القانون الفدرالي للممارسات الفاسدة (المعدل) بتنظيم التشريعات السابقة لإصلاح الحملات، ومراجعتها، في ما يتعلق بحدود الإنفاق وتقرير الكشف عن المعلومات. فشكل ذلك قانوناً فدرالياً أساسياً لتمويل الحملات حتى العام ١٩٧١. لكن لما كانت سلطة التنفيذ منوطة بالكونغرس، فقد تم تجاهل القانون بشكل روتيني.

١٩٤٠- حظر النشاط السياسي للموظفين الفدراليين وغيرهم ممن يعملون مع الحكومة الفدرالية. تعين تعديلات قانون هاتش حداً يبلغ خمسة آلاف دولار سنوياً على المساهمات الفردية إلى مرشح فدرالي أو لجنة سياسية، لكنها لم تمنع المساهمين من تقديم هذا المبلغ نفسه إلى لجان متعددة، تعمل كل منها من أجل المرشح نفسه. غير أن التعديلات جعلت تنظيمات تمويل الحملات تُطبق على الانتخابات الأولية، فضلاً عن الانتخابات العامة، كما حظرت تقديم المساهمات إلى المرشحين الفدراليين على يد شركات الأعمال والأفراد العاملين لصالح الحكومة الفدرالية.

١٩٤٣- حظر مساهمات النقابات. وسَّع قانون سميث-كونالي من صلاحيّاته ليشمل النقابات بالمحظورات نفسها المفروضة على المساهمات التي تمنحها الشركات، والمصارف المشتركة بين الولايات، إلى المرشّحين الفدراليين. ظهر ذلك إثر زيادة ملحوظة، بدأت عام ١٩٣٦، في استخدام قطاع العمل للرّسوم التي تفرضها النقابات من أجل دعم المرشّحين الفدراليين.

١٩٤٤- تشكيل لجنة العمل السياسيّ الأولى. شكّل مؤتمر المنظمات الصناعيّة لجنة العمل السياسيّ الأولى عام ١٩٤٤، لجمع المال من أجل إعادة انتخاب الرّئيس فرانكلين د. روزفلت. ولما كانت أموال لجان العمل السياسيّ ترد من المساهمات التي يقدّمها أعضاء النقابات طوعاً، عوضاً عن أمناء صناديق النقابات، فإنّ قانون سميث-كونالي الصّادر عام ١٩٤٣ لم يحظرها. بالفعل، أمّن ذلك ثغرةً للنقابات والشركات كي تبقى ضمن الاتجاه السائد للتمويل السياسيّ الأميركيّ.

١٩٤٧- حظر مساهمات النقابات والشركات بشكلٍ دائم. فرض قانون تافت هارتلي حظراً دائماً على تقديم النقابات، والشركات، والمصارف المشتركة بين الولايات، للمساهمات إلى المرشّحين الفدراليين، ووسَّع من نطاق الحظر ليشمل الانتخابات الأولى فضلاً عن الانتخابات العامّة.

١٩٦٧- المحاولة الأولى لتطبيق قوانين تمويل الحملات: بعد ٥٧ سنة من إقرار قانون الممارسات الفاسدة عام ١٩١٠، أذى الكاتب في مجلس النواب، للمرّة الأولى، واجبه المحدّد في القانون، ويقضي ذلك بجمع تقارير تمويل الحملات، والإبلاغ عن المنتهكين. رغم ذلك، تجاهلت وزارة العدل لائحة المنتهكين التي أعدها. لكنّها كانت المحاولة الجديّة الأولى لإنجاح الكشف في الولايات المتّحدة.

١٩٧١- تنظيم تمويل الحملات الفدراليّة. ألغى القانون الفدراليّ للحملات الانتخابيّة قانون الممارسات الفاسدة، وأنشأ هيكلية عمل شاملة لتنظيم تمويل الحملات على الصّعيد الفدراليّ، في ما يتعلّق بالانتخابات الأولى، والدورات الحاسمة، والانتخابات العامّة، والمؤتمرات. وقد فرض هذا القانون كشفاً كاملاً للمعلومات، يتمّ في الوقت المناسب؛ وعيّن سقفاً للإعلانات في الوسائل الإعلاميّة؛ وأرسى حدوداً للمساهمات التي يمكن تلقّيها من المرشّحين وأسرهم؛ وأذن للنقابات والشركات بطلب المساهمات الطّوعية من الأعضاء، والموظّفين، والمساهمين؛ كما أجاز استخدام أموال خزينة النقابات والشركات كنفقاتٍ عامّة في لجان العمل السياسيّ في الميدان.

١٩٧١- التمويل العام للحملات الرّئاسيّة. تمّ إقرار قانون الإيرادات كتشريعٍ مرافقٍ للقانون الفدراليّ للحملات الانتخابيّة. فأدى ذلك إلى إنشاء الصندوق العام للحملات الذي يستفيد منه المرشّحون المؤهلون للرّئاسة، (بدءاً من انتخابات عام ١٩٧٦) من خلال حسم طوعيّ لدولارٍ واحد من عائدات الضّريبة الفدراليّة على الدّخل. فطرح هذا خيارين: إمّا خصم ٥٠ دولاراً من الضرائب بالنسبة للمساهمات (الخاصّة بالأفراد) إلى المرشّحين على صعيد المحلّة، أو الولاية، أو الفدراليّة (غير أنّ ذلك ألغى لاحقاً عام ١٩٧٨) وإمّا تحديد حسومات ضريبيّة بقيمة ١٢.٥٠ دولاراً (وقد زيد المبلغ إلى ٥٠ دولاراً عام ١٩٧٨ قبل أن يلغى لاحقاً عام ١٩٨٦).

١٩٧٤- أبصرت لجنة الانتخابات الفدرالية التور، وولدت معها تغييرات خطيرة طرأت على تمويل الحملات، بإيحاءٍ من فضيحة ووترغيت. نتيجةً للتعديلات التي أُجريت على القانون الفدرالي للحملات الانتخابية، نشأت لجنة الانتخابات الفدرالية لإدارة قانون تمويل الحملات، مع تعيين الكونغرس لأربعة من أعضاء اللجنة الستة. كان يفترض بلجنة الانتخابات الفدرالية أن تكون وكالةً تنظيميةً مستقلة، تطبق بنود القانون الشرطية كالحُدود والمحظورات المفروضة على المساهمات، وتشرف على التمويل العام في الانتخابات الرئاسية. تجدر الإشارة إلى أن القانون فرض تعيين ثلاثة أعضاء في اللجان من الحزب السياسي نفسه. فجرت العادة بأن يشغل المناصب في اللجان ثلاثة أعضاء من الحزب الجمهوري وثلاثة آخرون من الحزب الديمقراطي، مع فرض، في الوقت نفسه، تصويت أربعة أعضاء لإقرار الطلبات كافة، في سبيل تشجيع الإقرارات المبنية على التوافق الحزبي الثنائي. أما مركز رئيس اللجنة فينتقل بالتناوب بين الحزبين على أساس سنوي، لزيادة التوافق الحزبي الثنائي. وهذه هي اللجنة الفدرالية الوحيدة التي تحدّد قيادتها انطلاقاً من الحزب المنتخك بالبيت الأبيض. لذا، مع ظهور لجنة الانتخابات الفدرالية، طُبّق الكشف عن تمويل الحملات والأحزاب، للمرّة الأولى، بشكلٍ كامل وصارم، منذ أن تمّ تشريعه عام ١٩٠٧.

نتيجةً لتعديلاتٍ أخرى، أصبح انتهاك قوانين تمويل الحملات يصبّ في خانة الجرم المدني عوضاً عن الجرم الجزائي، كما في الماضي؛ كما سمح بتقديم التمويل العام الكامل في الانتخابات الرئاسية العامة، والأموال المناظرة في الانتخابات الأولية الرئاسية، والأموال العامة للمؤتمرات التي تسمّى المرشحين الرئاسيين. وعيّنت التعديلات أيضاً حدوداً للانتخابات الرئاسية الأولية والعامة، وللانتخابات الأولية في مجلسي النواب والشيوخ؛ كما راجعت حدود الإنفاق (غير المطبقة سابقاً) في الانتخابات العامة لمجلسي النواب والشيوخ، ووضعت حدّاً يفرض المساهمة إلى مرشح في كلّ دورة انتخابية، ويبلغ ألف دولار للأفراد، و٥ آلاف للجان العمل السياسي (مما تسبّب بازدهار هذه اللجان في أواخر السبعينيات)؛ كما حدّت من المساهمات الإجمالية الفردية حتى غدت ٢٥ ألف دولار سنوياً؛ وقلّصت من مساهمات المرشحين الشخصية إلى حملاتهم الخاصة؛ وحدّدت التّفقات المستقلة بالنيابة عن مرشحٍ بألف دولار كحدّ أقصى في كلّ دورة انتخابية؛ وألغت حظراً فرض عام ١٩٤٠ على المساهمات من الأفراد والمجموعات العاملة على العقود الحكومية؛ وأزالت الحدود على الإعلانات في الوسائل الإعلامية.

١٩٧٥- تأسّس لجنة الانتخابات الفدرالية. أنشأ الكونغرس لجنة الانتخابات الفدرالية لإدارة القانون الفدرالي للحملات الانتخابية الذي يضبط تمويل الانتخابات الفدرالية.

١٩٧٦- قضية باكلي ضد فاليو تلغي الحدود المفروضة على الحملات. طعنت هذه القضية في قيود القانون الفدرالي للحملات الانتخابية (كما عدّلت عام ١٩٧٤)، بصفتها انتهاكاتٍ غير دستوريةٍ لحرية القول. فدعمت المحكمة العليا شروط الكشف، والحدود المفروضة على المساهمات الفردية، والتمويل العام الطوعي، وأكدت على سلطة الرئيس في تعيين الأعضاء الستة جميعهم في لجنة الانتخابات الفدرالية. غير أن المحكمة العليا ألغت الحدود المفروضة على نفقات المرشحين (إلا في حال كان المرشح يوافق على تلقي التمويل العام)، وحدود مساهمات المرشحين في حملاتهم الخاصة، والحدود على "التفقات المستقلة" (أي التفقات الانتخابية غير المنسقة مع المرشحين أو لجانهم)، بصفتها كلّها تنتهك حرية التعبير.

١٩٧٦- تعديلات القانون الفدرالي للحملات الانتخابية. إثر قضية "باكلي ضد فاليو"، تم تعديل القانون الفدرالي للحملات الانتخابية كي يتوافق مع قرارات المحكمة التي تحد من المساهمات الفردية إلى الأحزاب الوطنية، حتى ٢٠ ألف دولار سنوياً كحد أقصى، والمساهمات الفردية إلى لجنة العمل السياسي حتى خمسة آلاف سنوياً.

١٩٧٩- حدود الكشف للمنع المتراوحة بين ١٠٠ و ٢٠٠ دولار. رفعت تعديلات القانون الفدرالي للحملات الانتخابية من الحد اللازم للإبلاغ عن المساهمات من ١٠٠ إلى ٢٠٠ دولار.

١٩٧٩- تعديلات أخرى على القانون الفدرالي للحملات الانتخابية. زادت هذه التعديلات المبالغ التي يمكن أن يساهم بها المتطوعون عينياً من ٥٠٠ إلى ألف دولار (استخدام المسكن والمأكل وآليات النقل مثلاً)؛ ومنعت لجنة الانتخابات الفدرالية بشكل فعال من إجراء التدقيقات العشوائية في الحسابات؛ وأذنت للأحزاب على صعيد المحلّة والولاية أن تروج للمرشّحين الفدراليين عبر إنفاق مبالغ غير محدودة على موادّ الحملات (كاللافتات والملصقات) التي يستخدمها المتطوعون، وعلى تسجيل الناخبين، وآليات التواصل مع الناخبين.

١٩٨٨- استغلال ثغرات الأموال اللينة. نشأت ثغرة الأموال اللينة لا على يد الكونغرس، بل لجنة الانتخابات الفدرالية، في معرض قانون إداري غامض صدر عام ١٩٧٨. وبقيت هذه الثغرة المحتملة، بمعظمها، كامنة لسنوات. وما لبثت أن ظهرت للعيان في انتخابات عام ١٩٨٨ الرئاسية، حين بادرت حملة دو كاكيس أولاً، ومن ثم حملة بوش، إلى جمع الأموال اللينة بطريقة عدائية. وقد شمل ذلك صناديق الخزينة في النقابات والشركات، فضلاً عن مساهمات غير محدودة من الأفراد. تجدر الإشارة إلى أن الأموال اللينة كانت تستخدم أساساً لنشاطات بناء الحزب فقط، كحملات استجداء الأصوات وآليات تسجيل الناخبين، لكن سرعان ما تحوّلت عشرات ملايين الدولارات من الأموال اللينة إلى الإعلانات التلفزيونية التي تدعم المرشّحين.

٢٠٠٢- قانون إصلاح الحملات الخاص بالحزبين (ماكين - فاينغولد) يسدّ ثغرة الأموال اللينة. تشمل الوثيقة الأساسية لمشروع القانون حظراً على الأموال اللينة، وتقيداً "للدعايات" التي تذكر المرشّح الفدرالي قبل الانتخابات مباشرة. وهو يفرض أن تلتزم كلّ المساهمات إلى الأحزاب السياسية الوطنية بالقيود المفروضة على مساهمات الأموال الصلبة في القانون الفدرالي الحالي للانتخابات. فضلاً عن ذلك، يمنع أصحاب المناصب الفدرالية والمرشّحين لتلك المناصب من طلب الأموال اللينة، أو تلقيها، أو إنفاقها. ولتجنّب انتقال الثغرة بكلّ بساطة من جمع الأموال على صعيد الوطن إلى جمعه على صعيد الولاية، يمنع القانون أيضاً الأحزاب السياسية في المحلّة والولاية من إنفاق الأموال اللينة على أيّ نشاطٍ قد يؤثر على الانتخابات الفدرالية. كما يمنع الأحزاب السياسية من جمع الأموال للمنظمات غير الربحية، أو نقل الأموال لها. وقد وقع الرئيس بوش على هذا التشريع في ٢٧ آذار/مارس ٢٠٠٢. لكن تمّ الطعن فيه في المحكمة في اليوم نفسه، بسبب "مخاوف دستورية خطيرة"، لا سيما الحدود التي يفرضها على المساهمات الفردية للأحزاب السياسية. ومن المتوقع أن يصدر قراراً عن المحكمة العليا الأميركية في خريف ٢٠٠٣.

## المنشورات التقنية من مكتب الديمقراطية والحكم

Technical Publications From the Office of Democracy and Governance

PN-ACP-335

دليل مطبقي حل النزاعات البديل

PN-ACP-331

مقاربات نحو التربية المدنية: الدروس المستخلصة

PN-ACP-336

دليل تتبع القضايا وإدارتها

PN-ACP-337

العلاقات المدنية-العسكرية: دور الوكالة الأميركية للتنمية الدولية

PN-ACP-338

إجراء تقدير للديمقراطية والحكم: إطار عمل لتطوير الاستراتيجية

PN-ACP-339

كتيب برامج اللامركزية والحكم المحلي الديمقراطي

PN-ACR-210

الديمقراطية والحكم: إطار عمل تصوّري

PN-ACM-007

دليل لتعزيز الحيادية والاستقلالية القضائية

PN-ACR-211

كتيب حول مؤشرات برامج الديمقراطية والحكم

PN-ACR-212

كتيب حول مكافحة الفساد

PN-ACR-213

إدارة المساعدة لدعم العمليات السياسية والانتخابية

PN-ACR-214

دور الإعلام في الديمقراطية: مقارنة استراتيجية

PN-ACR-215

كتيب الوكالة الأميركية للتنمية الدولية حول التعزيز التشريعي

PN-ACR-216

الوكالة الأميركية للتنمية الدولية: مساعدة الأحزاب السياسية على التطور

لطلب هذه الوثائق من مركز تبادل المعلومات حول تجربة التنمية:

- الرجاء الإشارة إلى عنوان هذه الوثيقة، ورقم التعريف بها (عناوين الوثائق المذكورة أعلاه وعلى غلاف هذا المنشور).
- يمكن لموظفي الوكالة الأميركية للتنمية الدولية، والمتعاقدين معها في الخارج، والمنظمات التي ترعاها هذه الوكالة، أن يطلبوا هذه الوثائق بلا مقابل.
- يمكن للجامعات، ومراكز الأبحاث، والمكاتب الحكومية، وغيرها من المؤسسات في الدول النامية أن تطلب خمسة مؤلفات كحد أقصى بلا مقابل.
- يبقى على المؤسسات الأخرى وبقية الأفراد أن يتاعوا الوثائق. لكن لا ترسلوا دفعات مالية. فسوف تُرسل إليكم الفواتير بتكاليف الإنتاج والبريد عندما يصبح الوقت ملائمًا.

لإرسال الطلبات بالفاكس: ٧٧٨٧-٥٨٨ (٣٠١)

باسم: مركز تبادل المعلومات حول تجربة التنمية، التابع للوكالة الأميركية للتنمية الدولية لإرسال الطلبات بالبريد

الإلكتروني: docorder@dec.cdie.org



**National Democratic Institute  
for International Affairs**  
2030 M Street, 5th Floor, NW  
Washington, DC 20036-3306  
tel: (202) 728-5500  
fax: (202) 728-5520  
contactndi@ndi.org  
www.ndi.org