ISSN: 2645-5145; Political Spatial Planning. 2023;5(1):70-77
DOR: 20.1001.1.26455145.2023.5.1.6.3

The Financing System of Political Parties in Iran from the Perspective of Public Law

ARTICLE INFO

Article Type
Research Article

Authors
1.Zohreh Panahi
2.Mohammad Moghadam Fard.Ph.D.*
3.Ruhollah Rahimi.Ph.D
4. Hossein Alaei.Ph.D

1.*PhD Student in Public Law, Islamic Azad University, Shiraz Branch,Iran.*
2.*Assistant Professor, Department of Private Law, Islamic Azad University, Noorabad Mamasani Branch, Noorabad Mamasani, Iran.*
3.*Assistant Professor, Public Law Group, Islamic Azad University of Shiraz, Shiraz, Iran.*
4.*Assistant Professor, Public Law Group, Islamic Azad University of Shiraz, Shiraz, Iran.*

Correspondence:*
Address: *Islamic Azad University, Department of Private Law, University, Noorabad Mamasani Branch, Noorabad Mamasani, Iran.*
Email:*m.moghadamfard@gmail.com*

Article History:
Received: *07.04.2022.*
Accepted: *29.05.2022.*

ABSTRACT

Background: Parties are so important in contemporary political systems that there seems to be no alternative mechanism; they facilitate governance at three levels: micro, medium and macro. Political parties need financial resources to win political competition and seize power, and this is what drives the political party financing system from a public law perspective. Governments always intervene in the financing of political parties through regulatory and distributional policies. Method: The research method used in this article was documentary-library method. Findings: The findings of this study show that one of the most important reasons for the failure of political parties in Iran is the unresolved issue of the legal system of securing parties; however, regulatory and distributive policies have been adopted to improve the performance of political parties, such as the announcement of "general election policies" by the leadership and the adoption of a law on the functioning of political parties and groups; But the issue of monitoring the financing of parties still needs to be legislated. Conclusion: In order to oversee the financing system of political parties, a new body called the "Election and Parties Commission" should be established and this body should be responsible for this oversight. The novelty of this article is to raise the issue of the party financing system from the perspective of public law and to provide a solution to solve this issue.

Keywords: Political Parties, Financing, Oversight, Transparency, Public Law

Copyright© 2023, the Authors | Publishing Rights, ASPI. This open-access article is published under the terms of the Creative Commons Attribution- NonCommercial 4.0 International License which permits Share (copy and redistribute the material in any medium or format) and Adapt (remix, transform, and build upon the material) under the Attribution-NonCommercial terms.

[Downloaded from psp.modares.ac.ir on 2024-04-28]

[DOR: 20.1001.1.26455145.2023.5.1.6.3]

نظام تامین مالی احزاب سیاسی در ایران از منظر حقوق عمومی

زهره پناهی

دانشجوی دکتری حقوق عمومی، واحد شیراز، دانشگاه آزاد اسلامی، شیراز، ایران.

محمد مقدم فرد*

استادیار حقوق عمومی، گروه حقوق عمومی، واحد نورآباد ممسنی، دانشگاه آزاد اسلامی، نورآباد ممسنی، ایران.

روح‌الله رحیمی

استادیار حقوق عمومی، گروه حقوق عمومی، واحد شیراز، دانشگاه آزاد اسلامی، شیراز، ایران.

حسین علایی

استادیار حقوق عمومی، گروه حقوق عمومی، واحد شیراز، دانشگاه آزاد اسلامی، شیراز، ایران.

چکیده

زمینه: احزاب به‌گونه‌ای در نظام‌های سیاسی معاصر اهمیت دارند که به نظر می‌رسد سازوکار جایگزینی برای آنها وجود ندارد؛ آنها در سه سطح خرد، میانی و کلان موجب تسهیل حکمرانی می‌شوند. احزاب سیاسی برای پیروزی در رقابت سیاسی و به دست گرفتن قدرت به منابع مالی نیاز دارند و همین مسئله سبب ساز طرح نظام تامین مالی احزاب سیاسی از دیدگاه حقوق عمومی می‌شود. دولت‌ها همواره از رهگذر سیاست‌های قاعده‌مند کننده و توزیعی در تامین مالی احزاب سیاسی مداخله می‌کنند. روش تحقیق استفاده شده در این مقاله، روش اسنادی- کتابخانه‌ای بوده است. یافته‌های این پژوهش نشان می‌دهد که یکی از مهم‌ترین علل ناکامی احزاب سیاسی در ایران، حل نشدن مسئله نظام حقوقی تامین احزاب است؛ اگرچه سیاست‌های قاعده‌مند کننده و توزیعی در راستای بهبود وضعیت عملکرد احزاب اتخاذ شده است که می‌توان به ابلاغ «سیاست‌های کلی انتخابات» از سوی رهبری و تصویب قانون نحوه فعالیت احزاب و گروه‌های سیاسی اشاره کرد؛ لیکن هنوز مسئله نظارت بر تامین مالی احزاب نیازمند قانون‌گذاری است. به‌منظور نظارت بر نظام تامین مالی احزاب سیاسی می‌بایست نهاد جدیدی ذیل عنوان «کمیسیون انتخابات و احزاب» تاسیس شود و این نهاد مسئولیت این نظارت را بر عهده گیرد. نوآوری این مقاله طرح مسئله نظام تامین مالی احزاب از دیدگاه حقوق عمومی و ارائه راهکار برای حل این موضوع است.

کلمات کلیدی: احزاب سیاسی، تامین مالی، نظارت، شفافیت، حقوق عمومی.

تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۰۱/۱۸

تاریخ پذیرش:۱۴۰۱/۰۳/۰۸

نویسنده مسئول: *m.moghadamfard@gmail.com*

مقدمه

احزاب سیاسی با تعدیل ساخت قدرت اجتماعی و سیاسی به‌عنوان چرخ دنده دموکراسی عمل کرده و کارکردهای گسترده در عرصه سیاسی کشور ایفا می‌کنند [۱۸]. این کارکرد در قالب سه سطح خرد، میانی و کلان متبلور می‌شود. در سطح خرد؛ احزاب با بسیج، آموزش، گفتمان سازی و مشارکت سیاسی نقش مهمی در آگاه‌سازی افکار عمومی دارند. در سطح میانی؛ احزاب سیاسی به استخدام، رقابت و چانه‌زنی سیاسی دست می‌زنند. در سطح کلان نیز احزاب با نمایندگی سیاسی، پاسخگو سازی حکومت و نهادینه سازی مردم سالاری و مشروعیت دموکراسی را تضمین می‌کنند [۳]. نامزدهای انتخابات و احزاب سیاسی به منابع مالی عمده‌ای نیاز دارند تا بتوانند در رقابت‌های انتخاباتی شرکت کنند، پیام خود را به رای دهندگان برسانند، به‌صورت موثر با مردم در ارتباط باشند و به ترغیب مردم برای وارد شدن به مباحث عمومی جامعه بپردازند [۴]. از همین رو است که بررسی شیوه تامین مالی احزاب سیاسی در نظام‌های دموکراتیک بسیار حائز اهمیت است. برگزاری آزاد و منصفانه انتخابات مستلزم آن است که موانع حقوقی و غیرحقوقی مشارکت شهروندان در انتخابات رفع و حداکثر مشارکت به‌منظور کسب مشروعیت و مقبولیت حکومت تامین شود. در این میان یکی از عللی که ممکن است منصفانه بودن رویه‌های انتخاباتی و مشارکت برابر شهروندان و تشکل‌ها و احزاب سیاسی را تحت تاثیر قرار دهد، مسئله امور مالی و هزینه‌های انتخاباتی احزاب و انتخابات است [۱۹]. ورود بدون کنترل پول در صحنه سیاسی کفه ترازو را در جریان رقابت‌های انتخاباتی به نفع اشخاص و گروه‌های متمول اقتصادی سنگین می‌کند و مفاسدی را به بار می‌آورد. ازاین‌روی در ایران و بسیاری از کشورها، مقرراتی در زمینه تعدیل اثر پول در صحنه سیاسی و شفاف سازی امور مالی احزاب و فعالان سیاسی وضع و اجرا شده است. در این راستا، پژوهش حاضر در پی پاسخ دادن به این سوال است که نظام تامین مالی احزاب سیاسی در ایران از منظر حقوق عمومی چگونه قابل تبیین است.

[Downloaded from psp.modares.ac.ir on 2024-04-28]

[DOR: 20.1001.1.26455145.2023.5.1.6.3]

پیشینه تحقیق

بن گاسکینگز و همکاران (۲۰۱۹) در مقاله‌ای ذیل عنوان «از کمیسیون فدرال انتخابات تا صندوق آرا: مسئولیت رای‌دهنده برای نقض حقوق تامین مالی مبارزات انتخاباتی» معتقدند که تحقیقات نشان می‌دهد که کمیسیون انتخابات فدرال آمریکا فاقد ابزارهای اجرایی کافی برای جلوگیری از کسانی است که قوانین مالی تبلیغات انتخاباتی را نقض می‌کنند [۲۲]. کریستا لی جونز (۲۰۱۹) در مقاله‌ای با عنوان «نقش اصلاحات مالی احزاب سیاسی در گذار از سیستم‌های حزب حاکم به سیستم رقابتی» بیان می‌کند که احزاب سیاسی نقش اساسی در فرایندهای دموکراتیک دارند. احزاب سیاسی برای اطمینان از مشارکت در حیات سیاسی، بیان اراده مردم و خدمت به طیف گسترده‌ای از کارکردها بسیار مهم هستند. برای تحقق این کارکردها، احزاب سیاسی به منابع مالی نیاز دارند؛ اما اگر بودجه احزاب سیاسی و انتخابات به‌طور صحیح تنظیم نشده باشد، می‌تواند به یک سیستم حزب حاکم منجر شود [۲۳]. رجینالد آستین و ماجا تجرنستروم (۱۳۹۴)، در کتابی با عنوان «تامین هزینه‌های مالی احزاب سیاسی و رقابت‌های انتخاباتی» بر این باورند که در دموکراسی‌های جدید و دموکراسی‌های قدیمی فشارهای مالی بر احزاب سیاسی مدام در حال افزایش است. ازجمله دلایل این امر می‌توان به افزایش هزینه‌های انتخاباتی احزاب، کاهش یا قطع درآمدهای احزاب از حق عضویت حزبی و افزایش بی‌اعتمادی عمومی به نقش فاسد کننده پول در سیاست اشاره کرد [۲]. زدراوکو پتاک (۲۰۱۰) در مقاله ذیل عنوان «تحلیلی مقایسه‌ای از تحلیل مالی احزاب و انتخابات» اظهار می‌دارد که مطالعات سیاسی تطبیقی بیانگر اهمیت یافتن موضوع تامین مالی احزاب سیاسی، در سالیان اخیر است. دلیل این امر، این واقعیت است که نوعی وضع مقررات سامان‌مند در رابطه با تامین مالی انتخابات و احزاب، صرفا در دهه‌های ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ آغاز شده است [۲۴]. مقصود عبادی بشیر (۱۳۹۸)، در مقاله‌ای ذیل عنوان «تدابیر حقوقی تضمین سلامت مالی احزاب سیاسی» معتقد است که اساسا، ارتباط میان قدرت سیاسی و قدرت اقتصادی این نگرانی را ایجاد کرده است که قدرت اقتصادی ممکن است به قدرت سیاسی نیز منجر شود و دموکراسی بازیچه دست سرمایه‌داران شود [۱۱]. یافته‌های مقاله «مبانی حقوقی یارانه‌های حزبی» که توسط بیژن عباسی و عبادی بشیر نوشته شده است، نشان می دهد که حمایت و حراست از حقوق بشر، مشروعیت حکومت و کارآمدی آن مستلزم کمک دولتی به احزاب است [۱۲]. محمد هاشمی و مونا احمدی (۱۳۹۵) در مقاله‌ای ذیل عنوان «سازوکار نظارت مالی بر احزاب در حقوق موضوعه ایران» اذعان دارند که احزاب برای ایفای نقش مطلوب خود در جامعه نیازمند سازمان‌دهی منسجم مالی و اداری مستقل از قدرت عمومی می‌باشند [۷]. حسینعلی تقی تهرانی و محمد نژاد ایران (۱۳۹۴)، در کتابی با عنوان «راهبرد تامین منابع مالی احزاب سیاسی در ایران» معتقدند یکی از مهم‌ترین عوامل موفقیت احزاب سیاسی در کشورهای توسعه یافته، توانایی مالی آنها در تامین مخارج و هزینه‌های خود برای حضور در فعالیت‌های سیاسی و انتخاباتی است [۶]. با وجود اینکه این آثار فوق تا حدودی قادر بوده‌اند که به برخی از جنبه‌های تامین مالی احزاب سیاسی بپردازند، لیکن بیشتر از منظر سیاسی به موضوع نگریسته و از جنبه حقوقی غافل بوده‌اند. پوشش این جنبه مغفول مانده هدفی است که این مقاله درصدد است تا آن را پر کند.

چارچوب نظری

به‌طورکلی سیاست‌های عمومی را می‌توان به دو رویکرد سیاست‌های توزیعی و قاعده‌مند کننده تقسیم کرد؛ سیاست‌های عمومی در حوزه ساماندهی نقش پول در سیاست نیز فارغ از این دو رویکرد نیستند [۲۵]. در رویکرد نخست، یا سیاست‌های قاعده‌مندکننده مجموعه‌ای از قوانین و مقررات در زمینه تامین هزینه‌های مالی فعالیت‌های سیاسی تدوین شده و به مرحله اجرا درمی‌آید. این قوانین یا مقررات یا با ممنوعیت‌ها و محدودیت‌ها، کمک‌های مالی صورت گرفته از سوی منابع ناشناس، خارجی‌ها و شرکت‌های تجاری مرتبط است یا با قوانینی که درصدد هستند تا اطلاعات مالی و گزارش دهی مالی احزاب سیاسی را شفاف سازند [۲]. در رویکرد دوم یا سیاست‌های توزیع کننده انواع و اقسام کمک‌های دولتی در اختیار احزاب سیاسی قرار می‌گیرد. در بسیاری از کشورها،

[Downloaded from psp.modares.ac.ir on 2024-04-28]

[DOR: 20.1001.1.26455145.2023.5.1.6.3]

کمک‌های دولتی بدون هیچ قید و شرط و تکلیفی به دریافت کنندگان اعطا می‌شود. اعطای کمک‌های دولتی به احزاب سیاسی فقط برای اهداف و کارهای خاص نظیر تبلیغات انتخاباتی، بسیار نادر است. در اکثر موارد کمک‌های دولتی برای همه فعالیت‌های حزبی به آنها اعطا می‌شود، زیرا تمایز گذاری بین فعالیت‌های عادی حزبی و فعالیت‌های انتخاباتی احزاب بسیار دشوار است. رایج‌ترین معیار برای توزیع کمک‌های دولتی بین احزاب سیاسی، تعداد کاندیداهای هر حزب و یا تعداد کرسی‌هایی است که هر حزب در نتیجه انتخابات کسب می‌کند [۲۰]. برای برخورداری احزاب از کمک‌های مالی دولتی در کشورهای مختلف حدنصاب‌های متعددی در نظر گرفته می‌شود، گاه حتی در یک کشور و در یک سیستم تامین هزینه‌های مالی فعالیت‌های سیاسی هم برای انواع مختلف کمک‌های دولتی حدنصاب‌های متعددی در نظر گرفته می‌شود. در بسیاری از کشورهای اروپایی کمک‌های دولتی به احزاب به‌طور سنتی جنبه غیرمستقیم (غیر نقدی) داشته است. این نوع کمک‌های غیرمستقیم دولتی بسیار جدید هستند و در کشورهایی که در آنها دولت به احزاب سیاسی کمک نقدی نمی‌کند، تنها شکل کمک دولتی محسوب می‌شوند. این نوع کمک‌ها در همه کشورها ابتدا به شکل اعطای امتیازات خاص به نمایندگان پارلمان و گروه‌های پارلمانی بود. در اغلب مواقع فقط بخشی از این نوع کمک‌های دولتی به سازمان‌های مرکزی احزاب سیاسی اعطا می‌شود. در برخی از کشورها دولت فقط برای فعالیت‌های خاصی به احزاب سیاسی کمک مالی اعطا می‌کند، مثلا برای فعالیت‌های سازمان‌های جوانان وابسته به احزاب سیاسی، دادن آموزش‌های سیاسی به شهروندان بالغ و انجام تحقیقات سیاسی. در جوامع ثروتمند در نظر گرفتن مشوق‌هایی از سوی دولت برای کمک‌کنندگان غیردولتی نوعی کمک غیرمستقیم دولت به احزاب سیاسی محسوب می‌شود. مثلا در برخی کشورها دولت هم‌وزن پولی که احزاب و کاندیداها از منابع غیردولتی گردآوری کرده‌اند به آنها کمک مالی اعطا می‌کند. در برخی دیگر از کشورها، دولت‌ها مشوق‌های مالیاتی برای کمک کنندگان به احزاب و کاندیداها در نظر گرفته‌اند [۲۱]. یکی از مهم‌ترین انواع کمک‌های غیر نقدی دولت به احزاب سیاسی که در تمامی کشورهای اروپای قاره‌ای وجود دارد عبارت است از: تهیه یک فهرست رسمی از رای‌دهندگان توسط نهادهای دولتی (ادارات دولتی یا نهادهای محلی) که باعث می‌شود فرایندی که در ایالات‌متحده آمریکا برای ثبت‌نام از رای‌دهندگان طی می‌شود در این کشورها غیرضروری گردد. اعطای زمان رایگان برای تبلیغات در رادیو و تلویزیون دولتی از دیگر کمک‌های غیرمستقیم دولت به احزاب سیاسی است که روزبه‌روز بر اهمیت آن افزوده می‌شود. این نوع کمک غیر نقدی در تمامی دمکراسی‌های قدیمی به‌جز آمریکا از سوی دولت به احزاب سیاسی اعطا می‌گردد. سایر انواع کمک‌های غیرمستقیم دولتی نظیر خدمات پستی رایگان، استفاده رایگان احزاب از سالن‌ها و ساختمان‌های ادارات دولتی برای برگزاری مراسم و استفاده رایگان از آگهی‌نماهای تبلیغاتی، کاربرد و اهمیت کمتری دارند، اما شایسته توجه هستند [۵].

یافته‌ها

نظام تامین مالی احزاب در ایران از منظر حقوق عمومی

پژوهشگران با بررسی علل ناکامی احزاب سیاسی در ایران به علل متعددی دست‌یافته‌اند، برخی نهادینه نشدن تحزب در ایران [۹]، ذهنیت منفی ایرانیان نسبت به موضوع تحزب [۱۵]، حضور مداوم ایلات و عشایر در عرصه‌های سیاسی و وابستگی احزاب به بیگانگان و ایدئولوژی‌های الحادی [۱]، ناکارآمدی احزاب سیاسی در تامین منافع مردم [۱۳] را مهم‌ترین علل ناکامی احزاب سیاسی دانسته‌اند. با این وجود، پژوهشگران توجه کمتری به‌نظام حقوقی تامین مالی احزاب سیاسی داده‌اند. در جهت بررسی دقیق‌تر از ناکامی احزاب می‌بایست به سیاست‌های تامین مالی احزاب سیاسی در ایران پرداخت.

الف- سیاست‌های قاعده‌مند کننده تامین مالی احزاب در ایران

به‌طورکلی، سیاست‌های قاعده‌مند کننده تامین مالی احزاب را می‌توان به دو دسته بیرونی و درونی تفکیک کرد. دسته نخست یا سیاست‌های قاعده‌مند کننده بیرونی عمدتا از سوی نهادهای دولتی صورت می‌گیرد. کاربست چنین نظارتی عمر چندانی ندارد و قدمت آن به چند دهه می‌رسد و هنوز در برخی

[Downloaded from psp.modares.ac.ir on 2024-04-28]

[DOR: 20.1001.1.26455145.2023.5.1.6.3]

از بخش‌ها از ابهام رنج می‌برد [۲۶]. سیاست‌های قاعده‌مند کننده بیرونی در حوزه احزاب سیاسی در ایران به شیوه حقوقی و سیاسی صورت می‌گیرد. در شیوه نخست، یعنی سیاست‌های قاعده‌مند کننده حقوقی اگر تخطی صورت گیرد، فرد (افراد) متخطی دارای مسئولیت حقوقی است؛ ضمانت اجرایی که در اینجا مطرح می شود، نیز مدنی یا کیفری است. در این راستا، می‌توان به ابلاغ «سیاست‌های کلی انتخابات» اشاره کرد که برمبنای بند نخست اصل صد و ده قانون اساسی در قالب هجده بند در تاریخ ۱۳۹۵/۷/۲۴ از سوی مقام معظم رهبری ابلاغ شد. در این ابلاغیه بر نظام حقوقی تامین مالی احزاب، سلامت و شفافیت فعالیت‌های حزبی (ماده‌های سه، چهار، شش و سیزده) تاکید شده است [۱۰]. اقدام بعدی در راستای نظام تامین مالی احزاب تصویب «قانون نحوه فعالیت احزاب و گروه‌های سیاسی» مصوب ۱۳۹۴/۱۱/۰۴ است که سرانجام در راستای اجرای اصل بیست و ششم قانون اساسی و تنظیم فعالیت احزاب و تشکیل‌های سیاسی به تصویب رسید. این قانون در واقع جهت رفع ناکارآمدی قانون قبلی، یعنی قانون فعالیت احزاب مصوب ۱۳۶۰ و به‌جای آن تصویب شد. قانون نحوه فعالیت احزاب در ماده شانزده، روش‌های تامین مالی احزاب را بیان می‌کند که شامل حق عضویتی پرداختی اعضا (بند اول)، هدایای اشخاص حقیقی و حقوقی (بند دوم)، وجوه حاصل شده از فعالیت‌های قانونی و کمک‌ها و یارانه‌های حزبی از سوی دولت می‌شود. تعادل و توازن منبع تامین مالی، مهم‌ترین نکته این ماده می‌باشد [۸]. چنانچه مشاهده می‌شود به‌صراحت بند چهارم موضوع پرداخت یارانه‌ها به احزاب را در نظر گرفته است. ضمانت اجرای فعالیت‌های غیرقانونی احزاب سیاسی در ماده نوزده قانون نحوه فعالیت‌های احزاب تعیین شده است. تخلفات مالی احزاب در این میان نیز تابع همین ضمانت اجراها می‌باشد؛ لیکن کمیسیون احزاب مسئولیت تعیین ضمانت اجرای را بر عهده دارد. از آنجا که احزاب از یارانه‌های دولتی نیز بهره‌مند می‌شوند، شاید بتوان نظارت دیوان محاسبات را نیز مطرح کرد؛ اما به دلیل اینکه احزاب نهادهایی غیردولتی هستند، لذا دیوان محاسبات نمی‌تواند بر تامین مالی احزاب نظارت کند [۱۲]. این در حالی است که در شیوه دوم نظارت سیاسی مسئولیت کیفری یا مسئولیت مدنی وجود ندارد و منظور از آن نظارت مستمر بر رفتار سیاسی مسئولان و سیاست‌مداران است [۱۴]. در ایران از یک طرف، وزارت کشور می‌تواند با به‌کار بردن نظارت خود بر دخل‌وخرج احزاب نظارت کند و از طرف دیگر، این نهاد می‌تواند با نظارت سیاسی بر احزاب سیاسی از کم و کیف بودجه‌ای که به آنها اختصاص داده است، مطلع شود. به‌عبارت‌دیگر، دولت یا قوه مجریه، نهاد ناظری است که نحوه مصرف کمک‌های مالی به احزاب سیاسی را بررسی می‌کند؛ یعنی قوه ابتکار در حوزه تامین و هزینه بودجه را بر عهده دولت دارد [۷]. در دسته دوم، یعنی سیاست‌های قاعده‌مند کننده درونی، بر عهده خانه احزاب است. خانه احزاب نهادی است که داری اساسنامه می‌باشد و اساس‌نامه آن متشکل از شش فصل، سی‌وشش ماده و پانزده تبصره است. نظارت مالی بر شیوه تامین مالی احزاب در چهار ماده این اساس‌نامه مطرح شده است. در بند یازده ماده هفت مقرر شده است که از وظایف خانه احزاب توزیع یارانه‌های مصوب و کمک‌های اشخاص (حقیقی و حقوقی) اعم از دولتی و غیردولتی است که نحوه توزیع این بودجه مبتنی بر آیین‌نامه مصوب شورای مرکزی است. ماده یازده اشاره می‌دارد که از وظایف مجمع عمومی این نهاد، تصویب ترازنامه بودجه و تعیین میزان عضویت سالانه است که این امر نشان از نظارت بر منابع مالی احزاب از سوی مجمع عمومی است. از اختیارات شورای مرکزی این نهاد در ارتباط با نظام تامین مالی احزاب می‌توان به تهیه و تنظیم برنامه وبودجه سالانه و گزارش حساب عملکرد ترازنامه سالانه به مجمع عمومی (بند سوم)، تعیین امضاهای مجاز و تعهدآور برای خانه احزاب و افتتاح حساب در بانک‌های جمهوری اسلامی ایران (بند چهار) و انجام معاملات، اخذ اعتبار و قبول هدایا، کمک‌های نقدی و غیر نقدی و سایر موارد مندرج در این اساسنامه (بند شش) اشاره کرد. در انتها نیز در ماده سی‌وسه بیان می‌شود که بودجه خانه احزاب از رهگذر حق عضویت، جمع‌آوری هدایا، وقف، اعانات، هبه تامین می‌گردد [۱۷].

ب: سیاست‌های توزیعی منابع تامین مالی احزاب

اصولا شناخت سیاست‌های توزیعی تامین مالی احزاب را می‌بایست در پرتو راهبرد تامین مالی آن‌ها تبیین کرد. در ایران همواره سه راهبرد مطرح بوده است. راهبرد نخست یعنی کمک

[Downloaded from psp.modares.ac.ir on 2024-04-28]

[DOR: 20.1001.1.26455145.2023.5.1.6.3]

مالی اعضا و هواداران حزب حکایت از این دارد که ساختار نخبه گرایانه احزاب موجب شده است که احزاب نتوانند اعضا زیادی را جذب کنند و همین امر منجر به ناتوانی احزاب در جمع‌آوری حق عضویت حزبی شده است. در چنین حالتی این اعضای متمول احزاب هستند که مسئول تامین مالی احزاب بوده‌اند. راهبرد دوم یعنی حمایت بازاریان و تجار، نشان‌دهنده آن است که وضعیت اقتصادی و سیاسی، صرفا بازاریان و تجار را قادر ساخته است که به احزاب مالی کمک کنند. این کمک‌های مالی سبب وابستگی احزاب، فقدان شفافیت فعالیت اقتصادی، شکل‌گیری رانت‌های اقتصادی و در انتها تضعیف راهکارهای نظارتی شده است. راهبرد سوم را می‌توان کمک‌های دولتی یا یارانه‌های حزبی دانست. وزارت کشور موظف است بر طبق ماده ۱۸۲ قانون «قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران» از نهادهای غیردولتی و مردمی حمایت کند و به همین دلیل می‌بایست مبالغی را به احزاب به‌عنوان یارانه حزبی پرداخت کند [۱۶]. بااین‌وجود به دلیل اینکه در این قانون معیارهایی برای توزیع و تخصیص یارانه وجود نداشت، هیات وزیران در سال ۱۳۸۰، آئین‌نامه‌ای را به تصویب رساند که در آن نحوه پرداخت یارانه‌ی حزبی به گروه‌های مشمول را مشخص نمود. تشکل‌ها و گروهایی که از کمیسیون ماده ده احزاب مجوز فعالیت اخذ کرده بودند و امتیازشان به حدنصاب رسیده بود، می‌توانستند این یارانه را دریافت کنند.

نتیجه‌گیری

احزاب سیاسی همواره نقش مهمی در نظام‌های سیاسی برعهده گرفته‌اند؛ به‌گونه‌ای که نتوان سازوکار بدیلی را برای آنها تصور کرد. به همین علت، احزاب سیاسی و انتخابات از شاخص‌های نظام دموکراتیک به‌حساب آمده است. دسترسی احزاب و نامزدهای انتخاباتی به منابع مالی جهت رقابت در عرصه انتخابات باعث می‌شود که آنها در عرصه سیاسی به موفقیت دست یابند. البته این بدان معنا نیست که صرفا احزابی پیروز می‌شوند که بیشتر هزینه کنند؛ چراکه رفتار رای‌دهندگان متاثر از عوامل متعددی است؛ ولی منابع مالی به‌مثابه کاتالیزور می‌تواند پیروزی یک حزب را آسان‌تر کند. شیوه تامین هزینه‌های مالی احزاب در هر نظام حزبی منعکس‌کننده ساختارهای اقتصادی و اجتماعی جامعه‌ای است که آن احزاب در آن فعالیت می‌کنند. در ایران علیرغم گذشت بیش از یک قرن از فعالیت احزاب سیاسی، همچنان نظام حزبی نهادمندی شکل نگرفته است و احزاب در دسترسی به کار ویژه‌ی اصلی خود، ناکام مانده‌اند. دلایل متعددی برای این ناکامی ذکر شده است؛ لیکن مسئله نظام حقوقی تامین مالی احزاب سیاسی مغفول مانده است. به‌طورکلی سیاست‌های تامین مالی احزاب از رهگذر دو رویکرد قاعده‌مند کننده و توزیعی می‌گذرد. سیاست‌های قاعده‌مند کننده در ایران از طریق دو نهاد حاکمیتی (نظارت بیرونی) و خانه احزاب (نظارت درونی) انجام می‌شود. در بعد حاکمیتی این سیاست‌ها به دو شیوه حقوقی و سیاسی صورت گرفته است؛ بعد حقوقی سابقه چندانی ندارد و از میانه‌های دهه ۹۰ شمسی مورد توجه قرار گرفت و منجر به ابلاغ «سیاست‌های کلی انتخابات» از سوی رهبری و تصویب قانون نحوه فعالیت احزاب و گروه‌های سیاسی شد. این دو قانون تا حدودی توانسته‌اند خلا قانون‌گذاری در این زمینه را جبران کنند، لیکن در حوزه نظارت، مسائل حقوقی مطرح است که به نظر می‌رسد به‌منظور نظارت بر تامین مالی احزاب سیاسی می‌بایست نهاد جدیدی ذیل عنوان «کمیسیون انتخابات و احزاب» تاسیس شود و این نهاد مسئولیت این نظارت را بر عهده گیرد. در شیوه سیاسی نیز وزارت کشور وظیفه نظارت بر احزاب سیاسی را دارد. بعد دیگر سیاست‌های قاعده‌مند کننده یا نظارت درونی بر عهده خانه احزاب است که بر پایه اساس‌نامه می‌بایست بر فعالیت‌های احزاب به‌صورت کامل نظارت کند. رویکرد دیگر که سیاست توزیعی نامیده می‌شود، متاثر از راهبردهای تامین مالی احزاب بوده و در ایران در ماده ۱۸۲ قانون برنامه سوم توسعه مطرح شده است. سیاست‌های توزیعی به دلیل ماهیت آن، یعنی توزیع منابع مالی و پول در سیاست، همواره فسادزا است. درصورتی‌که قانون مشخصی در این حوزه وجود نداشته باشد، موجب برخورد سلیقه‌ای با احزاب از طریق عدم اختصاص یارانه حزبی می‌شود. به‌عبارت‌دیگر، دولت وقت عمدتا تلاش می‌کند که احزاب موافق با سیاست‌های خود را از طریق یارانه‌های بیشتر ترغیب کند و موجب تضعیف احزاب مخالف شود.

[Downloaded from psp.modares.ac.ir on 2024-04-28]

[DOR: 20.1001.1.26455145.2023.5.1.6.3]

تشکر و قدردانی: از دانشگاه آزاد واحد شیراز به‌خاطر حمایت از این پژوهش در قالب رساله دکتری تشکر می‌کنم.

تاییدیه‌های اخلاقی: این پژوهش نیاز به تائید کمیته اخلاق کار با حیوانات و کمیته اخلاق پزشکی نداشت.

تعارض منافع: موردی توسط نویسندگان گزارش نشده است.

سهم نویسندگان در مقاله: ازآنجایی که مقاله از رساله استخراج شده است، سهم نویسندگان مقاله مبتنی بر اولویت اعلام‌شده در ابتدا مقاله و به ترتیب می‌باشد.

منابع مالی/حمایت‌ها: موردی توسط نویسندگان گزارش نشده است.

منابع

۱. اخوان‌کاظمی، بهرام. (۱۳۸۸). علل ناکارآمدی احزاب سیاسی در ایران. تهران: مرکز اسناد انقلاب اسلامی. ص ۱۹۱.

۲. آستین، رجینالد؛ تجرنستروم، مایا. (۱۳۹۴). تامین هزینه‌های مالی احزاب سیاسی و رقابت‌های انتخاباتی. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس.

۳. ذوالفقاری، وحید. (۱۳۹۹). رفتار شناسی احزاب سیاسی در دموکراسی پیشرفته. تهران: موسسه چاپ و انتشارات دانشگاه تهران، ص ۴۷-۴۹.

۴. شادلو، عباس. (۱۳۹۷). مبانی نظری احزاب سیاسی. تهران: وزارء. ص ۴۸۶.

۵. عبادی بشیر، مقصود. (۱۳۹۶). بررسی حقوقی نظام مالی احزاب سیاسی. تهران: مجمع علمی و فرهنگی مجد، ص ۲۹۲-۲۹۵.

۶. نژاد ایران، محمد؛ تقی تهرانی، حسینعلی. (۱۳۹۴). راهبرد تامین منابع مالی احزاب سیاسی در ایران. تهران: تیسا. ص ۸۰.

۷. احمدی، مونا؛ هاشمی، محمد. (۱۳۹۵). سازوکار نظارت مالی بر احزاب در حقوق موضوعه ایران. فصلنامه علمی تحقیقات حقوقی بین‌المللی، دوره ۹، شماره ۳۴، ص ۱-۲۵.

۸. روشنی، یونس. (۱۳۹۹). تحلیلی بر قانون نحوه‌ی فعالیت احزاب و گروه‌های سیاسی مصوب ۴/۱۱/۱۳۹۴ با تاکید بر حقوق و آزادی‌های احزاب. فصلنامه مطالعات حقوق شهروندی، دوره ۱۱، شماره ۴، پیاپی ۱۶ (پاییز)، ص ۵۶۳-۵۸۴.

۹. سردارنیا، خلیل اله. (۱۳۹۳). تحلیل جامعه شناختی نهادینه نشدن و ناکامی تحزب در ایران از انقلاب مشروطه تا به امروز. فصلنامه پژوهش‌های تاریخی، ۶(۴)، ص ۴۳-۵۶.

۱۰. طحان‌نظیف، هادی؛ کدخدا مرادی، کمال. (۱۳۹۸). آسیب شناسی نظام حقوقی حاکم بر فرایندهای نظارت بر انتخابات مجلس شورای اسلامی در پرتو سیاست‌های کلی انتخابات. فصلنامه مطالعات حقوق عمومی دانشگاه تهران، دوره ۴۹، شماره ۴، ص ۱۱۲۷-۱۱۴۸.

۱۱. عبادی بشیر، مقصود. (۱۳۹۸). تدابیر حقوقی تضمین سلامت مالی احزاب سیاسی. فصلنامه مطالعات حقوق عمومی دانشگاه تهران، دوره ۴۹، شماره ۴، ص ۱۲۱۱-۱۲۲۸.

۱۲. عباسی، بیژن؛ عبادی بشیر، مقصود. (۱۳۹۶). مبانی حقوقی یارانه‌های حزبی. فصلنامه مطالعات حقوق عمومی دانشگاه تهران، دوره ۴۷، شماره ۱، ص ۲۷-۵۰.

۱۳. قلجی، حسین؛ موسوی فرد، بابک. (۱۳۹۲). بازشناسی علل ناکارآمدی احزاب سیاسی در ایران براساس نظریه مبنایی. فصلنامه رهیافت انقلاب اسلامی، پیاپی ۲۹، ص ۴۳ تا ۶۶.

۱۴. مرکز مالمیری، احمد؛ قهرمان پور بناب، رحمان. (۱۳۸۲). بررسی راه‌های اعطای کمک‌های مالی دولت به احزاب. فصلنامه مجلس و پژوهش، دوره ۱۰، شماره ۳۸، ص ۱۹۳-۲۳۳.

۱۵. مسعود نیا، حسین؛ نجفی، داود. (۱۳۹۰). احزاب و توسعه سیاسی در ایران؛ چالش‌ها و راهکارها، پژوهش‌های سیاسی، زمستان، شماره ۲، ص ۱۰۷ تا ۱۲۶.

۱۶. قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران. قابل دسترسی در: https://rc.majlis.ir/fa/law/show/93301

۱۷. قانون نحوه فعالیت احزاب و گروه‌های سیاسی، قابل دسترسی در سایت:

[Downloaded from psp.modares.ac.ir on 2024-04-28]

[DOR: 20.1001.1.26455145.2023.5.1.6.3]

http://skbirjand.ir/Dorsapax/Data/Sub_1/File/ahzab.pdf

18. Bardi, L & Bartolini, S & Trechsel, A. (2014). Responsive and Responsible? The Role of Parties in Twenty-First Century Politics. West European Politics, 37, 48.
19. Miller, M. G. (2011). Public Money, Candidate Time, and Electoral Outcomes in State Legislative Elections. In Costas Panagopoulos, Public Financing in American Elections, Philadelphia: Temple University Press, 205-224.
20. Bailey, M. (2004). The Two Sides of Money in Politics: A Synthesis and Framework. Election Law Journal, vol.3, No.4, 653.
21. Biezen, I. (2003). Financing Political Parties and Election Campaigns: Guidelines. Council of Europe, 15-17.
22. Gaskins B, Seljan, E, Lochner, T, Kowal, K, Dundon, Z, & Gold. M. (2019). From the FEC to the Ballot Box: Voter Accountability for Campaign Finance Law Violations. American Politics Research, 47(5), 1000–1035.
23. Lee-Jones, K. (2019). The Role of Political Party Finance Reform in the Transition from Dominant to Competitive Party Systems. U4 Anti-Corruption Resource Centre, Chr. Michelsen Institute, 4.
24. Petak,Z. (2010). A Comparative Analysis of Financing Parties and Elections. Politička misao, Vol.38, No.5, 18–33.
25. Pinto-Duschinsky, M. (2002). Financing Politics: A Global View. Journal of Democracy, Vol.13, No.4, October, 69-86.
26. Sirivunnabood, Punchada. (2018). Understanding Political Party Finance in Thailand: New Regulations but Old Practice. Asia-Pacific Social Science Review. 7.

[Downloaded from psp.modares.ac.ir on 2024-04-28]

[DOR: 20.1001.1.26455145.2023.5.1.6.3]