تقرير شبكة شمس لمراقبة انتخابات مجلس النواب

التمويل والإنفاق الحزبي والانتخابي

جمهورية العراق - 2021

خلفية عن مراقبة الانتخابات البرلمانية العراقية 2021

مر العراق منذ سنة 2005 بعدة تجارب انتخابية وكان لشبكة شمس دور فاعل في مراقبة الانتخابات كواحدة من أبرز مؤسسات المجتمع المدني العراقي، وتجلت مساهمتها في دعم شفافية ونزاهة الانتخابات من خلال برامج المراقبة والتقارير التي اصدرتها اضافة الى مقترحاتها وآراءها في اجراءات العمليات الانتخابية.

بالنسبة للانتخابات البرلمانية العراقية لسنة 2021 فقد قامت شبكة شمس بتهيئة برنامج عمل لمراقبة الدورة الكاملة للانتخابات العراقية والذي تم تنفيذه بالجهود الذاتية للشبكة والمنظمات الأعضاء فيها.

وبدعم جزئي من قبل كل من السفارة الفرنسية والهولندية ومؤسسة (Konrad-Adenauer-Stiftung) وشبكة الانتخابات في العالم العربي (ENAR).

تقوم شبكة شمس ومن خلال مراقبها وخبرائها ومستشاريها بإصدار تقارير عن العملية الانتخابية بمراحلها كافة، كإسهام من الشبكة في رفع الوعي الانتخابي تقدم تقريرها عن **التمويل والإنفاق الحزبي والانتخابي.**

المقدمة

إن الأداء الديمقراطي السليم في أي مجتمع كان، يفترض بالضرورة تأمين الجو السياسي الملائم الذي يسمح بإدارة العملية بين مختلف المرشحين والأحزاب والكيانات السياسية في إطار من التنافس الجدي التعددي والمنّظم، ومن أجل ضمان هكذا ظروف، لا بُد للمعركة الانتخابية بين مختلف القوى أن تتم في أجواء تضمن ديمقراطية الانتخابات عبر اعتماد وتطبيق مجموعة من المعايير التي يمكن أن ينتج عن عدم الالتزام بها خللا أساسيا يقود إلى التشكيك في مشروعية التمثيل الديمقراطي.

تكافؤ الفرص في الإنفاق الحزبي والانتخابي:

لقد بَيَّنَت معظم التجارب في العالم على ان أية انتخابات نزيهة وحرة تستوجب بالضرورة تأمين أعلى مستوى من تكافؤ الفرص وذلك عبر ضمان معاملة كافة القوى والأحزاب والمرشحين المنفردين (المستقلين)، بطريقة عادلة ومتساوية من دون تمييز، تبعا للقوانين التي تنظم الحياة السياسية الداخلية ولا تتعارض مع المعايير الدولية .

ان ديمقراطية الانتخابات تواجه عوائق أساسية ولعل أبرزها هاجس تحقيق العدالة أو المساواة (أو الاثنين) معا في عملية الإنفاق الانتخابي.

لقد أصبحت عملية الإعداد للحملات الانتخابية وإدارتها باهظة التكاليف خاصة مع تطور تقنيات إدارة وخوض الحملات التي يتحكم فيها الطابع الإعلامي والترويج الانتخابي في المجتمع الحديث.

في هذا الإطار، يبدو من المهم التوضيح ان عملية تنظيم الإنفاق الانتخابي لا تعني بالضرورة تأمين المساواة والعدالة الكاملة(الكمية والنوعية) بين المرشحين، إذ ان فلسفة تنظيم الإنفاق تقوم على وضع حد أقصى أو ما يعرف بسقف للإنفاق لمنع المرشحين ذوي الإمكانيات من تجاوزه.

ان هذا الضبط الذي يساهم فعليا في التخفيف من التعسف من استغلال دور المال في العملية الانتخابية لا يعني أبدا إلزام كل المرشحين بإنفاق نفس القيمة ، فكون الانتخابات عملية سياسية مكلفة ماديا لجهة الدعاية ونشر البرنامج والنشاطات المختلفة أصبح من الصعب الحديث عن مساواة أو عدالة فعلية من دون إعادة النظر في آليات تنظيم الإنفاق الانتخابي ، لذلك اعتمد العديد من دول العالم ونتيجة لتجارب سابقة أنظمة ترمي إلى الحد من دور المال في العملية الانتخابية ، كما لجأت معظم الديمقراطيات إلى تطبيق سلسلة من القوانين والمراسيم من أجل تطوير ديمقراطية العملية الانتخابية نظراً لأن النتائج في العديد من البلدان وفي حالات عديدة قد تأثرت بالقوة المالية للأحزاب أو الأفراد أو المنظمات فقام بعضها بوضع قوانين تفرض سقفا للإنفاق الانتخابي الذي يمكن أن يصرفه مرشح أو حزب ما .

إن هذه الحدود التي تخضع لها الهبات ونفقات المرشحين والأحزاب والكيانات السياسية تهدف إلى منح جميع المشاركين فرصا متساوية بالنسبة للمرشحين المستقلين أو الحزبيين أو لحزب أو لائتلاف مرشحين، إن كان في نظام أكثري أو نسبي، أو إن كان على مستوى الانتخابات العامة أو المحلية.

التهديد الذي يشكله الفساد الناجم عن تمويل الأحزاب السياسيّة:

يشكّل الفساد الناجم عن تمويل الأحزاب السياسيّة تهديدًا متناميًا لتطوّر الديمقراطيّات في العالم أجمع نظرًا إلى أنّ تدفّق الأموال إلى الأحزاب سرًّا، وتسخير النفوذ لمآرب شخصيّة، والتحكّم بموارد الدولة تلبيةً لأغراض حزبيّة، كلّها عوامل تعرّض للخطر أثمن ما في الديمقراطيّة، ألا وهو إيمان المواطنين العاديّين بالعمليّة السياسيّة وتقديم الدّعم لها. مع إتباع نظام تعدّد الأحزاب ، وتدنّي مستويات التنمية الاقتصاديّة ، والدوائر الانتخابيّة السياسيّة التقليديّة الطّابع، القائمة على مصالح قبليّة، وعرقيّة، وإقليميّة، عِوَض ارتكازها على عقيدة معيّنة ظلّ العديد من الأنظمة السياسيّة في البلدان حديثة العهد بالديمقراطية يعاني من الوهن والضعف، ولكن بالرّغم من هذا الواقع ما زالت الأحزاب السياسيّة تشكّل حجر الزاوية في المجتمع الديمقراطيّ ، إذ تجمع أوجه اهتمام المواطنين بإرساء سياسة عامة وتجسّدها ، من هنا لا تقتصر حاجة زعماء الأحزاب السياسيّة على استنباط الحلول للمشاكل الاقتصاديّة والاجتماعيّة التي تتعثّر بها دولهم فحسب، لا بل يتعيّن عليهم أيضًا معالجة الآثار السلبيّة التي يخلّفها عنصر المال على الجوانب الرئيسيّة من أهدافهم التنظيميّة .

دور المال في العمل السياسي:

لا يزوّد الكثير من الدول الديمقراطية النامية عامّة الشعب بمعلومات دقيقة عن طرق إنفاق المال السياسيّ، فمستلزمات إعداد التقارير غالبًا ما تكون معدومةً فيها. وإن كانت بعض الدول تعمل بموجب هذه المستلزمات، فالوكالات المختصّة بإنفاذ القوانين تعوزها الخبرات والموارد اللازمة لجمع المعلومات.

ويتجلّى أحد أهمّ التحديّات التي يصطدم بها المصلحون السياسيّون في قلّة المعلومات المتوافرة حول دور المال في الأحزاب السياسيّة أو في الحملات تفصيلًا، بالنظر إلى أنّ أنماط تمويل الأحزاب السياسيّة لا تتحلّى بالشفافية، وأنّ القرارات المتعلّقة بجمع الأموال وإنفاقها تُتَّخذ عادةً تحت إشراف قلّة من الأفراد وبتوجيهٍ منهم، كما أن السياسيين القادرين على توفير تفاصيل ملموسة عن عمليات تمويل الأحزاب هم قلّة.

بما أنّ كلّ دولة تصطدم بجملة تحديّات تنفرد بها دون سواها من الدول، فيما يتعلّق بتمويل الأحزاب والفساد، ويثيرها التاريخ السياسيّ الذي شهدته، وتطوّر أحزابها، إلى جانب تحديّات ناجمة عن رأسمالها البشريّ والماليّ معًا، يتحتّم على المقاربات المعتمَدة في كلّ ديمقراطيّة ناشئة على صعيد تمويل الأحزاب أن ترتكز على إلمام حثيث بخصوصيّة دور المال في الحياة السياسيّة، بحيث لا تثبت الحلول مصداقيّتها إلاّ بمقدار ما تتصدّى تحديدًا لتحديّات كلّ دولة.

تتمحور مشكلة تمويل الأحزاب حول الأحزاب السياسيّة، التي ينبغي أن تُؤخَذ في الحسبان في أيّ حلّ من الحلول، أمّا الحاجة إلى إشراك الأحزاب السياسيّة في أيّ مساعٍ مبذولة لمحاربة الفساد فتجد تفسيرها في عاملَيْن رئيسيَّيْن، وهما:

أوّلاً: يتعذّر إقرار أيّ تشريع لمحاربة الفساد إذا لم يحظَ بدعم الأحزاب السياسيّة التي تحوز السلطة بموجب الانتخابات، وتتحكّم بعمل مجلس النواب.

ثانيًا، وإن أقرّ هذا الأخير قوانين لمحاربة الفساد، فغالبًا ما تكون الأحزاب قادرة على إيجاد مخارج للتملّص من تطبيق القوانين، ما يعني أنّ الإصلاحات الجذريّة لا تفعل فعلها إلاّ حين تتبنّى الأحزاب طوعًا تدابير إصلاحيّة.

ولا بدّ للأحزاب السياسيّة أن تلعب دورها كمحرّك تغيير وإصلاح بصورة مباشرة، عن طريق مضاعفة قدرتها على العمل بطريقة شفّافة وقابلة للمساءلة، ما قد يستدعي منها أن تحظى بمساعدة تقنيّة وتخضع لتدريبات في شتّى المجالات، نذكر منها (تنظيم هيكليّة الأحزاب التي تساعد على صنع قرارات شفّافة وتوطيد الديمقراطيّة الداخليّة، إنشاء أنظمة المحاسبة، صياغة مدونات قواعد سلوك واضحة، مراجعة أنظمة الأحزاب الداخليّة أو مؤسساتها).

عندما تبدي الأحزاب المزيد من الانفتاح والتعاون، يسعها أن تعكس إستراتيجية أفضل، إذ تنفق أموالاً أقلّ على جهود لا طائل منها، وتزيد إمكانيّة الفوز بعدد أكبر من المقاعد خلال الانتخابات، أمّا إذا افتقرت الأحزاب السياسيّة إلى آليّة داخليّة مؤاتيه لتحصيل الأموال وإنفاقها بطريقة شفّافة، فهي ستبقى دومًا مرتهنة، وقد تجد نفسها ملزَمة

بإســـناد مهمّة اتّخاذ القرارات المتعلّقة بتمويل الحزب إلى حفنة من الأفراد غير الخاضـــعين لمســـاءلة الحزب ومناصريه.

دور المجتمع المدنيّ:

يتعيّن على العناصـــر القياديّة في المجتمع المدنيّ (وســـائل الإعلام ، مجموعات المراقبة) أن تضـــاعف جهودها لإشاعة الوعي حول مسألة تمويل الأحزاب ، وإطلاع المواطنين على هذا الشأن ، وقد أثبتت المنظّمات المدنيّة وفرقٍ الأبحاث والصحافة المستقلّة والمنافذ الإعلاميّة على أنّها تصلح كمحرّك تغيير وإصلاح في العديد من الدول ، كاشفةً النقاب عن الفساد والتعسف في استعمال سلطة الدولة ، ومطلِعةً المواطنين على طبيعة الفساد السياسيّ ، لا بل ينبغي بمجموعات المراقبة ووسائل الإعلام أن تسلّط الضوء على الفساد المستشري عن طريق مراقبة الإنفاق ، وتعقّب مصادر التمويل ، ولفت انتباه العموم إلى المخالفات المرتكَبة .

تطوير القوانين والأنظمة:

لا بدّ من تطوير الأنظمة ومقتضـيات تقديم التقارير وتدعيمها بقدرات ماليّة، واسـتقصـائيّة، ورقابيّة وافية، لتمكين وكالات إنفاذ القوانين من تطبيق فحوى القانون. من هذا المنطلق، يجدر بالأنظمة أن تتخطّى مســـألة الأموال التي تحصّلها وتنفقها الأحزاب السياسيّة لتصيب منبع الفساد السياسيّ في الصميم، أي قدرة المسؤولين العامّين على إدارة أعمال الحكم من غير أن يترصّد مموّلو الحملات خطواتهم، كما يجدر بهيئات ومجموعات حياديّة أن تخضِع عمليّة تقديم العروض التنافسيّة للمراجعة والتدقيق وأن تعمل على إنفاذها بإحكام، وبهذه الطريقة تحرز الدول تقدّمًا ملموسًا على صعيد التصدّي للتعسف في استعمال الأموال في السياسة عند التركيز على الفوائد المرجوّة من المنافسة.

لا بدّ من أن تتيسّر للأحزاب السياسيّة مصادر مشروعة للتمويل، بالأخصّ في الدول النامية التي تكون مواردها الماليّة محدودة، ويتعيّن كذلك أن يقترن تطبيق نماذج التمويل العامّ التي يعرفها العالم أجمع على اختلافها وتنوّعها، بإصلاحات في الأنظمة الحزبيّة السياسيّة.

تطور مفهوم الإنفاق الانتخابي

تبلورت عملية الإنفاق الانتخابي في السنوات الماضية وتطورت من كونها مجرد عملية تنظيم وإشراف وضبط الإنفاق وصولا إلى تحولها باتجاه (التمويل العام للانتخابات) في الديمقراطيات الغربية.

ولغاية سبعينات القرن الماضي كان تأمين التمويل الانتخابي يرتكز على تطوع الأفراد والداعمين في أحزاب اليسار وتقديم عملهم كجزء من التبرع، في حين أن أحزاب اليمين والتي عادة ما تضـــم عددا اقل من المتطوعين في صفوفها، استندت أكثر إلى حملات وتبرعات فردية كبيرة، ولم يكن للدولة أي نوع من أنواع التدخل في عملية تنظيم الإنفاق الانتخابي أو التمويل العام المباشر للأحزاب والقوى السياسية.

لكن مع الانتشـار السـريع للتسـويق السـياسـي (Political Marketing)، ومع اتسـاع دائرة الدعاية والترويج للسياسيين المرافقة لكل الحملات الانتخابية، لم يعد النموذج السابق كافيا لضمان تنافس انتخابي متوازن وفقا للآليات العصرية، هذا الواقع الجديد أفضى إلى ازدياد الحاجة إلى المال الانتخابي وقد ترافق هذا الازدياد في الحاجة لتمويل الحملات الانتخابية مع رسوخ التنظيم الإداري لمراقبة الإنفاق الانتخابي وضبطه خلال السنوات الماضية، مما منع المرشحين من الإنفاق وجمع الأموال بشكل غير محدد وغير مقنّن.

لذلك كان من الضروري إيجاد الصيغ التي تضمن من جهة إنفاقا انتخابيا عادلا، وفي نفس الوقت لا تحرم الأحزاب والكيانات السياسية من حقها في خوض العملية الانتخابية بحرية، الأمر الذي يضمن في المحصلة العامة انتخابات ديمقراطية، وفي هذا الإطار ظهرت الحاجة تدريجيا لتمويل عام للانتخابات يؤمن من جهة جزءا من التمويل الانتخابي ويضمن في جانب آخر إمكانية مراقبة عملية الإنفاق.

ورغم تشـــعب الاجتهادات والقوانين المتعلقة بالإنفاق والتمويل الانتخابي واختلافها من بلد إلى آخر، إلا أنه يُمكن تصنيفها في عدة نقاط وفقا لهدف كل منها:

- تقنين (regulate) التبرعات الضخمة عبر تحديد حد أقصى لهذه التبرعات .

- تشجيع التبرعات الفردية الصغيرة للمرشحين، عبر إعفاءها من الضرائب.
- مراقبة الذمة المالية للطبقة السياسية.
- تحديد سقف للإنفاق الانتخابي.

التمويل العام

يقصد بالتمويل العام للانتخابات: مساهمة الدولة بتمويل جزء أو كل من الإنفاق الانتخابي للأحزاب السياسية المشاركة في الانتخابات. بمبلغ مالي تدفعه الدولة لمرشح ما أو لحزب ما كي تساهم في تغطية تكاليف العملية الانتخابية (إدارة، نشر برنامج سياسي، تكاليف تنسيق النشاطات السياسية الانتخابية، ...)، ويُلزم بمراقبة الإنفاق الانتخابي المرتبط بالسقف المسموح به خلال كل حملة.

النفقات الانتخابية

يُعتبر من النفقات الانتخابية كلّ إنفاق مباشر أو غير مباشر، يهدف إلى التسويق لمرشح أو لحزب سياسي ما في الانتخابات، وهي قيمة قد تكون مبلغا من المال أو شيء ماديا أو القيام بعمل لصالح مرشح ما أو الامتناع عن القيام به لخدمة هذا المرشح خلال فترة الانتخابات من اجل المساعدة بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، وهي محكومة بشكل أو بآخر بمبدأين أساسيين، هما التوازن والشفافية:

المبدأ الأول: التوازن أو تكافؤ الفرص: ويعني توافر فرص متساوية لكافة المرشحين في إمكانية التعبير، وان يتوفر للناخبين الوضوح الكافي من أجل اختيار مرشحيهم، ومن هنا تنحصر النفقات الانتخابية في سقف محدد.

المبدأ الثاني: الشفافية: فور الانتهاء من العملية الانتخابية يتوجب على كل مرشح ان يقدم تقريره المالي المفصّل حول النفقات التي تمت خلال فترة الانتخابات، على ان يتم نشر هذا التقرير بشكل يسمح للمواطنين بالاطلاع عليه من دون أي عقبات، الأمر الذي يَحد من أبواب الإنفاق غير المشروع.

ان الكشف المالي هو شرط ضروري لأي نظام عام لمراقبة التمويل السياسي، حيث لا تستطيع أية جهة السيطرة على موارد الدخل وقانونية الإنفاق بدون ان يكون لديها كشف مالي كامل ومفصل، ان هذه المعايير صبحت معايير دولية تدافع عنها العديد من المنظمات الحكومية وغير الحكومية، حيث تؤكد على الاستراتيجيات المرتكزة على الكشف المالي العلني والمعنية بمسألة الرقابة.

لهذا ولغرض الإيفاء بالمعايير الدولية فان أي نظام يخص التمويل السياسي يجب ان يفرض الكشف المالي الشامل والمنتظم لكل المعاملات المالية، وبخصوص المبالغ المستلمة، فان الحزب أو المرشح يجب ان يكشف مبلغ وطبيعة كل اشتراك وهوية وعنوان عمل كل مشترك، كما ان على القانون ان يفرض كشف كل أشكال الإنفاق وبضمنها تاريخ الإنفاق ومبلغه والجهة التي استلمته وكل الديون والالتزامات التي تكبدتها اللجنة، ومن الممكن ان يفرض القانون كشف القروض والسلف التي استلمها الحزب .

أنواع النفقات الانتخابية:

بهدف عدم الوقوع في الالتباس بين ما هو إنفاق انتخابي وما هو إنفاق غير انتخابي، وما هو إنفاق مشروع وقانوني وما هو إنفاق غير مشروع وغير قانوني، ترد مجموعة من التحديدات التي تساعد على التمييز بين المفهومين، فعلى سبيل المثال لا الحصر:

1. الإنفاق القانوني: تستلزم إدارة العملية الانتخابية توافر عناصر متعددة، بشرية ومادية من الصعب الفصل بينها كما لا يمكن ان يُعرف متى يبدأ أحدهما وأين ينتهي الآخر، وهذا التشابك يتبلور تحديدا في الإنفاق الانتخابي المتشعب الذي تستلزمه العملية الانتخابية.

   يتوزع الإنفاق الانتخابي القانوني بين إنفاق على شكل حملة دعائية انتخابية متنوعة، أي بين ما هو مرتبط بالإعلام والإعلان الانتخابيين، وبين إنفاق مرتبط ومختص بإدارة الحملة Media Campaign، ومن ذلك :

- ✓ النفقات المرتبطة بمختلف نشاطات الاتصالات التي تستلزمها إدارة العملية الانتخابية منذ اللحظة التي يعلن فيها الفرد ترشيحه ولغاية اللحظة التي تنتهي فيها عملية الفرز) كالهاتف، الإنترنت، ...).
- ✓ الإعلانات في وسائل الإعلام والمواد الدعائيّة والتسويقيّة، مثل طبع وتوزيع المنشورات، والملصقات الإعلانية، والصور التي تُعلّق على الجدران وعلى اللوحات الإعلانية التجارية في الشوارع والطرقات والألبسة وغير ذلك من المواد الدعائية الأخرى.
- ✓ بدل النقل والمواصلات بكافة أنواعها التي تستلزمها العملية الانتخابية منذ دعوة الهيئات الناخبة حتى انتهاء عملية الفرز.
- ✓ التكاليف الإداريّة كمصاريف وبدل إيجار المكتب الانتخابي ، النثريات المرتبطة بالعمل اليومي في المكتب ، بدل رواتب الموظفين لإدارة العمل اليومي في المكتب.
- ✓ تكاليف البريد الداخلي منه والخارجي.
- ✓ النفقات المرتبطة بتنظيم الاجتماعات العامّة) بما فيها بدل أتعاب للمحاضرين، المواد المتعلقة بمثل هذه النشاطات كالمنشورات الخاصة بالموضوع) .
- ✓ البدل الناتج عن إيجار القاعات أو الأماكن التي تجرى فيها مثل هذه النشاطات.
- ✓ بدل أتعاب المندوبين الماليين، مساعديهم، وباقي مندوبي المرشحين.
- ✓ الحراس الشخصيين للمرشحين والمستشارين انتخابيين، سواء قبضوا هذا البدل أم قدّموا خدماتهم بشكل مجاني أو جزئي.
- ✓ النفقات المرتبطة بتوظيف أعضاء الحملة الانتخابية، كالمتخصصين في المكننة وفي إدارة الحملة الإعلانية للمرشح.
- ✓ المواد البحثية.
- ✓ الموقع الالكتروني.
- ✓ الطعام.
- ✓ الملابس.

2. الإنفاق غير القانوني : بالرغم من أهمية تحديد أبواب الإنفاق الانتخابي القانونية ، إلا ان محاولة حصر أو تعداد الإنفاق الانتخابي غير القانوني ترتدي كذلك أهمية كبيرة ، فان كان المطلوب هو معرفة الإنفاق القانوني من أجل ضبطه وإلزام المرشحين بسقف معين ، فالخطر الآخر الذي يتهدد العملية الانتخابية يتأتى كذلك من الإنفاق غير القانوني ، ففي النفقات القانونية يمكن المحاسبة في حال تم تجاوز السقف المحدد ، أما النفقات غير القانونية فهي تبقى غير منظورة وغير ملحوظة بالنسبة للقانون . لقد أثبتت التجارب العالمية ان المشرع يظل في سباق دائم مع محاولات القفز فوق القوانين و(الابتكارات) الدائمة لوسائل غير مشروعة وغير قانونية، والتي يحاول المرشحون أو من يدعمهم إيجادها من اجل إنفاق الأموال بطريقة لا تلاحظها القوانين، وفيما يلي أمثلة عن أبواب الإنفاق غير القانونية الأكثر انتشارا وشيوعا، مع العلم أنه لا يمكن لأحد الادعاء إمكانية حصر هذه النفقات بشكل كامل لان عملية الرشاوى المباشرة وغير المباشرة تتبلور بوسائل متعددة ومتنوعة، منها:

- ☒ دفع الأموال لرؤساء الحزب أو القوائم الانتخابية.
- ☒ رشوة المسؤولين والموظفين ومن له تأثير على مجريات العملية الانتخابية.
- ☒ استغلال السلطة لمنافع شخصية.
- ☒ توزيع رشاوي عينية وغير عينية على الناخبين.
- ☒ دفع رشاوي للأشخاص النافذين والفاعلين في المجتمع المحلي.
- ☒ تبرعات غير دورية للجمعيات والمؤسسات الخيرية والنوادي.
- ☒ التبرع الموسمي وخاصة في الفترة التي تسبق الانتخابات.
- ☒ التوظيف المقنّع ذو الأبعاد الانتخابية المفاجئ قبل وأثناء الانتخابات وبعدها.)
- ☒ استعمال النفوذ والمال العام بهدف تقديم الخدمات للناخبين في الفترة التي تسبق الانتخابات.

☒ الإنفاق الذي تقوم به جهات لا صلة مباشرة لها بالمرشحين أو الأحزاب، والذي يعود بمنفعة مباشرة على المرشحين.

الإنفاق الانتخابي في نظامي التمثيل الأكثري والنسبي:

يفترض ان يكون السقف الأعلى للنفقات الانتخابية للمرشحين عن نفس المقعد متساوياً تبعا لمبدئي تكافؤ الفرص والمساواة، إن سقف النفقات الانتخابية لمرشح مستقل يتساوى مع سقف النفقات الانتخابية لمرشح منتمي إلى ائتلاف مرشحين أو إلى لائحة أو إلى حزب في النظام التمثيلي الأكثري وأي دعم مالي يلقاه هذا الأخير من لائحته أو ائتلافه أو حزبه يُحسم من مجموع نفقات اللائحة المشتركة.

أما في النظام النسبي فلا يُأخذ بمفهوم السقف الانتخابي الفردي بل يُعتمد سقف انتخابي محدد للائحة وبالتالي يتساوى هذا السقف لكافة اللوائح المتنافسة على نفس الدائرة.

ان السقف الانتخابي متغير نظرا إلى إمكانية تبدل الأسعار والمصاريف وارتباطها بالوضع لاقتصادي العام للبلد وهو مرتبط بأكثر من عامل بحيث يتغير ويتبدل نظرا لعدة متغيرات ، لذلك لا يمكن حصر تحديد السقف بعدد السكان أو بالمساحة الجغرافية فقط ، كما أن هذا الاحتساب يحدد السقف الذي لا يمكن تجاوزه ولا يعني بالضروري إلزام المرشح بصرف هذه المبالغ ، بل بعدم تجاوزها فقط ، كما يعود لكل مرشح أو قائمة توزيع هذه الأموال على طريقته حيث لا تلزم بتوزيع الأموال بالشكل المقترح ، حيث يمكن للائحة أو للمرشح أن لا ينفق على المراكز ويركز فقط على الدعاية .

أسس التمويل الحزبي

ان أي نظام فعال لتمويل الأحزاب السياسية يجب ان تتوفر فيه الأسس الآتية:

1. إيجاد فرص متساوية للتنافس بين الأحزاب في الانتخابات.
2. حماية الأحزاب السياسية من التأثيرات المفسدة للمتبرعين غير المرغوب بهم، ومنع إفساد الانتخابات والحياة السياسية عن طريق شراء الأصوات أو احتكار العملية الانتخابية.
3. منع الاستخدام المنحاز والحزبي عند تنفيذ قوانين تمويل الأحزاب على الخصوم السياسيين.
4. توفر الشفافية في كيفية جمع الأموال وإنفاقها.

ان الأسس أعلاه ممكن ان تتضمن العديد من العناوين الفرعية مثل: عمليات حظر الفساد والتصرفات غير القانونية (مثل شراء الأصوات) ، قوانين الكشف عن مصادر التمويل والإنفاق ، حدود الاشتراكات والإنفاق الواقعية، الحظر على أنواع محددة من الاشتراكات والتبرعات (الاشتراكات الخارجية، الاشتراكات من مصدر مجهول، الاشتراكات من مؤسسات تجارية) ، قوانين البث الإعلامي السياسي، قوانين تخص الممثلين الماليين والمحاسبة والرقابة المالية، قوانين وإجراءات السيطرة على استخدام الموارد العامة لأغراض الحملات الانتخابية.

أنواع القيود على التمويل

النوع الأول :القيود تبعاً لمصدر التبرع ان التبرعات الواجب حظرها، هي:

1. التبرعات من مجهولين.
2. الاشتراكات من قبل مؤسسات أو شركات مملوكة للدولة، والتبرعات من شركات تحصل على عقود عامة (حكومية).
3. التبرعات المقدمة من شركات أجنبية، أو أفراد أو حكومات أجنبية.
4. التبرعات المقدمة من أفراد أو مجموعات ضالعة في نشاطات إجرامية (غسيل الأموال، المخدرات، الاتجار بالأشخاص).
5. التبرعات المقدمة من شخص ثالث وسيط.

النوع الثاني: القيود على حدود التبرعات التي تقترحها الدائرة المسئولة عن التمويل السياسي :حيث يجب ان تكون هناك حدودا عليا لمبالغ التبرعات والاشتراكات والمساهمات، وتقوم الجهة المسئولة قانونا بتحديد هذه الحدود المالية.

النوع الثالث: القيود التي توضع بناء على مصدر ومبلغ الاشتراك (أي للنوعين الأول والثاني) وهذه القيود تتضمن مجموعة من الإجراءات من أهمها:

1. إخضاع التبرعات العينية (الإعلانات، النقل، الاتصالات) إلى نفس القيود المفروضة على التبرعات النقدية.
2. تحديد القواعد الواجب تطبيقها على القروض والائتمانات، وبخلافه ستكون هناك ثغرات أساسية.
3. الأخذ بعين الاعتبار مقدار التضخم السنوي.

ان أي قانون للأحزاب يجب ان يكون أكثر تحديداً عندما يعالج المواضيع أعلاه، وبعكسه فسيكون من اليسير جداً الالتفاف على القيود المشترطة وأشكال الحظر.

ان أشكال الحظر والتحديد على الاشتراكات تكون مفيدة فقط إذا تحقق الآتي:

1. إذا كان للسلطة موارد كافية (عدد العاملين، البنية التحية الفنية، القدرة البحثية) لتطبيق هذه الأشكال من التحديد.
2. ان تكون أشكال التحديد معقولة من الناحية الاقتصادية والسياسية.
3. ان تكون هناك كشوف شاملة وفي الوقت المناسب يسمح للمنظمات غير الحكومية ووسائل الإعلام بالتأكد من صحة التقارير المالي.

كما ان هناك موضوع آخر يجب التأكيد عليه وهو وقت تقديم تقرير الكشف المالي أو بالأحرى التأخر في تقديم التقرير، وبوجود التقنية المعاصرة فقد أصبح ممكناً ان يتم إرسال المعلومات إلى الجهة المنظمة فوراً وبدون إبطاء ومن ثم نشره على الموقع الالكتروني.

التمويل المالي للأحزاب في القانون العراقي

في سنة ٢٠١٥ صدر أول قانون متكامل للأحزاب بعد سقوط النظام سنة ٢٠٠٣ ، وهو قانون الأحزاب السياسية رقم (36) لسنة 2015 ، والذي حل بديلا عن أمر سلطة الائتلاف رقم ٩٧ لسنة ٢٠٠٤ ، وتضمن هذا القانون أحكاما كثيرة بخصوص التمويل الحزبي بنوعيه التمويل العام والتمويل الخاص ، ومن تلك الأحكام ، الآتي :

- قيام الحزب بتوقيع تعهد خطي بفتح حساب مصرفي للحزب خلال (30) ثلاثين يوماً من اعتبار الحزب السياسي مجازا ، المادة (11) .
- تختص دائرة الأحزاب بقديم مقترح إلى وزارة المالية بالتقدير السنوي للمبلغ الكلي للإعانة المالية للأحزاب السياسية ، المادة (17) .
- على الحزب أن يحتفظ في مقره الرئيسي بسجل للحسابات تدون فيه إيرادات الحزب ونفقاته ، وسجل الممتلكات ، كما تدون فيه أموال الحزب المنقولة وغير المنقولة مع أوصافها وأرقامها وأقيامها ، المادة (26).
- على الحزب ان يضمن النظام الداخلي له ، قواعد النظام المالي للحزب وتحديد موارده واسم المصرف الذي تودع فيه هذه الأموال والإجراءات المنظمة للصرف ، وقواعد وإجراءات حسابات الحزب وكيفية مراجعتها وإقرارها وإعداد ميزانيته السنوية واعتمادها ، وأوجه إنفاقها ، المادة (28) .
- تحجب الإعانة من الحزب السياسي لمدة ستة أشهر بطلب مسبب من دائرة الأحزاب وبناءً على قرار قضائي في حالة قيامه بعمل من شأنه الاعتداء على حقوق وحريات مؤسسات الدولة والأحزاب الأخرى والنقابات والاتحادات والمنظمات غير الحكومية ، أو للتدخل في الشؤون الداخلية للدول الأخرى بما يضر بالمصالح العليا للعراق ، المادة (32) .
- إيقاف نشاط الحزب السياسي لمدة (6) ستة أشهر بناءً على طلب مسبب من دائرة الأحزاب في حالة ثبوت تلقيه أموالا من جهات أجنبية خلافا لأحكام هذا القانون ويحل الحزب السياسي في حال تكرار هذه المخالفة ، المادة (32) .

- تشـتمل مصـادر تمويل الحزب على : أولاً : اشـتراكات أعضـائه ، ثانياً : التبرعات والمنح الداخلية ، ثالثاً : عوائد اسـتثمار أمواله وفقا لهذا القانون ، رابعا : الإعانات المالية من الموازنة العامة للدولة بموجب المعايير الواردة في القانون ، المادة (33) .
- للحزب الحق في امتلاك العقارات لاتخاذ مقر له أو مراكز لفروعه، المادة (34) .
- يتم تثبيت مبالغ اشتراكات أعضاء الحزب السياسي وتوزيعها واستخدامها بما يتفق مع النظام الداخلي وأحكام هذا القانون ، ولا يتحدد الدخل الكلي المستحصل من اشتراكات أعضاء الحزب السياسي بسقف معين ، المادة (35) .
- عند استلام التبرع ، يتم التحقق من هوية المتبرع وتسجل في سجل التبرعات الخاص بالحزب ، كما يتم نشر قائمة أسـماء المتبرعين في جريدة الحزب ، كما يمنع التبرع للحزب بالسـلع المادية أو المبالغ النقدية المعدة أصلا لكسب منفعة غير مشروعة للحزب أو للمتبرع ، المادة (36) .
- لا يجوز للحزب السياسي أن يتسلم التبرعات من المؤسسات والشركات العامة الممولة ذاتياً ، ومن الشركات التجارية والمصرفية التي يكون جزء من رأسمالها من الدولة ، كما تمنع كل التبرعات المرسلة من أشخاص أو دول أو تنظيمات أجنبية ، المادة (37) .
- لا يجوز للحزب السـياسـي مزاولة أعمال تجارية بقصـد الربح ، ما عدا ، نشـر وإعداد وتوزيع المطبوعات والمنشـورات أو غير ذلك من مواد الدعاية والنشـرات السـياسـية والثقافية ، النشـاطات الاجتماعية والثقافية ، الفوائد المصرفية ، بيع وإيجار الممتلكات المملوكة له ، المادة (38) .
- يودع الحزب أمواله في المصـارف العراقية، ويمسـك الحزب سـجلات منتظمة للحسـابات تتضـمن إيراداته ونفقاته ، ويقدم الحزب تقريراً سـنويا بحسـاباته يعده مكتب محاسـب قانوني مرخص ويرفع تقريره إلى ديوان الرقابة المالية ، ويرفع ديوان الرقابة المالية تقريراً ختامياً عن الأوضـاع المالية للأحزاب إلى مجلسـي النواب والوزراء ودائرة الأحزاب ، المادة (39) .
- لا يجوز صـرف أموال الحزب السـياسـي لغير أغراضـه وأهدافه طبقاً للقواعد والإجراءات المحددة في نظامه الداخلي ، المادة (40) .
- على الحزب الامتناع عن قبول أموال عينية أو نقدية من أي حزب أو جمعية أو منظمة أو شـخص أو أية جهة أجنبية إلا بموافقة دائرة الأحزاب ، كما يمنع إرسـال أموال أو مبالغ إلى جمعيات أو منظمات أو إلى أية جهة أجنبية إلا بموافقة دائرة الأحزاب ، المادة (41) .
- تتسـلم الأحزاب السـياسـية إعانة مالية سـنوية من ميزانية الدولة ، ويتم تحويلها إلى حسـاب كل حزب من قبل وزارة المالية ، المادة (42) .
- تختص وزارة المالية بالموافقة على التقدير السـنوي للمبلغ الكلي للإعانة المالية المقدمة من الدولة للأحزاب ، وتقدم اقتراحاً بذلك إلى مجلس الوزراء للبت فيه وتضمينه في مشروع الموازنة العامة للدولة ، المادة (43) .
- تتولى دائرة الأحزاب توزيع المبلغ الكلي للإعانة المالية على الأحزاب وفقاً للنسـب الآتية : أولاً : (20 %) عشرون بالمائة بالتساوي على الأحزاب السياسية المسجلة وفق أحكام هذا القانون ، ثانياً : (80 %) ثمانون بالمائة على الأحزاب الممثلة في مجلس النواب وفقاً لعدد المقاعد التي حاز عليها مرشـحوها في الانتخابات النيابية ، المادة (44) .
- توقف الإعانة المالية لأي حزب في حال خلال الحزب بأحكام المواد (35 ، 36 , 37 ، 38 ، 39 ، 40 ، 41) وثبت ذلك بموجب تقرير ديوان الرقابة المالية ، أو إيقاف نشـاط الحزب بقرار من محكمة الموضـوع ، أو توقف الحزب عن نشـاطه السـياسـي اختيارياً ، أو حل الحزب نفسـه اختياريا ، أو حل الحزب وفقاً لأحكام المادة (32) من القانون ، المادة (45) .

الأحكام الجزائية :

- يعاقب بالسـجن كل مسـؤول، أو أي عضـو من أعضـاء الحزب إذا قبل أو تسـلم مباشـرةً أو بالواسـطة مالا أو حصـل على ميزة أو منفعة بدون وجه حق من شـخص عراقي طبيعي أو معنوي لممارسـة أي نشـاط يتعلق

بالحزب ، وتكون العقوبة السجن مدة لا تقل عن (6) ست سنوات ولا تزيد على (10) عشر سنوات إذا كان المال أو الميزة أو المنفعة من شخص أجنبي طبيعي أو معنوي ، كما تقضي محكمة الموضوع بمصادرة كل الأموال المنقولة وغير المنقولة المتحصلة من هذه الجريمة ، **المادة (49) .**

- يعاقب بالحبس مدة لا تقل عن سنة ولا تزيد على ثلاث سنوات كل مسؤول في حزب أو تنظيم سياسي أرسل أموالاً عائدة للحزب إلى منظمات أو أشـــخاص أو أية جهة أخرى خارج العراق دون موافقة دائرة الأحزاب، المادة (50) .
- تؤول أموال الحزب عند حله إلى جهة في العراق يحددها قرار الحل، **المادة (57) .**

الإعانة المالية الحكومية في القانون العراقي

إشارة إلى المادة (42) من قانون الأحزاب السياسية رقم (36) لسنة 2015 ، والتي تنص على (تتسلم الأحزاب السياسية إعانة مالية سنوية من ميزانية الدولة ، ويتم تحويلها إلى حساب كل حزب من قبل وزارة المالية) ، والمادة (43) من القانون والتي تنص على : (تختص وزارة المالية بالموافقة على التقدير الســـنوي للمبلغ الكلي للإعانة المالية المقدمة من الدولة للأحزاب ، وتقدم اقتراحاً بذلك إلى مجلس الوزراء للبت فيه وتضمينه في مشروع الموازنة العامة للدولة) ، ونص المادة (18) من تعليمات تسـهيل تنفيذ قانون الأحزاب السـياسـية رقم (1) لسـنة 2016 ، والتي تنص على : (تقوم دائرة شؤون الأحزاب والتنظيمات السياسية بتقديم مقترح إلى وزارة المالية بمقدار الإعانة المالية السنوية للأحزاب والتنظيمات السياسية وفقا للمعايير والآليات التي تضعها المفوضية استنادا إلى القانون) ، ولغرض احتساب مبلغ الإعانة المالية السنوية للأحزاب السياسية ، فان من الضروري البحث في المعايير التي تحكم عملية احتسـاب الإعانة ، بالإضـافة إلى دراسـة التجارب الدولية بهذا الخصـوص وصـولا إلى الآلية التي يُمكن من خلالها احتساب المبلغ .

تكفل قانون الأحزاب السـياسـية بتوضـيح آلية توزيع الإعانة المالية الحكومية، حيث نصـت المادة (44) من القانون على:(تتولى دائرة الأحزاب توزيع المبلغ الكلي للإعـانـة المـاليـة على الأحزاب وفقـاً للنســـب الآتيـة: أولاً : (20 %) عشرون بالمائة بالتساوي على الأحزاب السياسية المسجلة وفق أحكام هذا القانون . ثانياً: (80 %) ثمانون بالمائة على الأحزاب الممثلة في مجلس النواب وفقاً لعدد المقاعد التي حاز عليها مرشـــحوها في الانتخابات النيابية) ، مع الإشـــارة إلى ان هذه المادة تم نقضـــها من قبل المحكمة الاتحادية بقرارها المرقم (3 / اتحادية / 2016) ، ومجلس النواب العراقي هو الجهة المختصـــة بتعديل هذه المادة اســـتنادا إلى حيثيات حكم المحكمة الاتحادية .

وتتلخص مسؤولية دائرة الأحزاب السياسية بموجب المادة (18) من تعليمات تسـهيل تنفيذ القانون في تقديم مقترح المبلغ الكلي (الإجمالي) للإعانة المالية التي سـتُمنح للأحزاب السـياسـية ، في حين يتكفل القانون بآلية توزيع هذا المبلغ بعد الانتخابات ، لتقوم عندها دائرة الأحزاب السـياسـية ووزارة المالية بتنفيذ ما سـيقرره القانون ، ولغرض احتســـاب المبلغ الكلي للإعانة المالية ، فان هناك العديد من المعايير التي ينبغي الالتفات إليها قبل احتســـاب المبلغ الكلي ، ومن هذه المعايير :

1 : ان هدف التمويل الحكومي في كل التجارب الدولية هو تخصـــيص أموال من الميزانية العامة لغرض تمكين الأحزاب من القيام بنشاطاتها المعتادة والعمل على تعزيز التنمية السياسية والحزبية والديمقراطية حتى لا تضطر تلك الأحزاب للجوء إلى مصادر مشبوهة للتمويل أو للتغول على المال العام .

2 : ان يكون مبلغ الإعانة المالية الحكومية كافيا لتحقيق الهدف المبين في الفقرة (1) أعلاه ، وكما يقال فأن (الديمقراطية سـعرها غالي) ، أما إذا كانت المبالغ المخصـصـــة للإعانة هي مبالغ قليلة ، فان الهدف من المنحة الحكومية سوف يتلاشى ولن يتحقق .

3 : ان لا يكون مبلغ الإعانة المالية الحكومية كبير جدا أو مبالغا به ، للأسباب الآتية :

أ : ان تخصـيص مبالغ كبيرة سـوف يؤدي إلى إثارة النقمة الشـعبية باعتبار ان هذه المبالغ هي من أموال دافعي الضرائب ، وأنها ستستقطع من الأموال المخصصة للخدمات والصحة والتعليم والأمن .

ب : ان تخصيص مبالغ كبيرة سيشجع على نشوء العديد من الأحزاب الوهمية أو ما يسمى بـ (الدكاكين الحزبية) ، على أمل الحصول على أموال الإعانة المالية الحكومية .

4 : ان يتم الأخذ بنظر الاعتبار عدد الأحزاب المجازة ، والتي بلغت بحدود (٢٦٩) ، لحد الآن .
5 : ضرورة مراعاة الوضع الاقتصادي والمالي للبلد في سنوات منح الإعانة المالية الحكومية .
6 : الأخذ بنظر الاعتبار ان هذه الإعانة هي إعانة سنوية ، بمعنى أنها سوف تقدم ليس فقط في سنة الانتخابات (والتي تزداد فيها النفقات الحزبية) ، إنما ستقدم للحزب السياسي في السنوات التي تلي سنة الانتخابات ، مع ملاحظة انخفاض الإنفاق الحزبي في السنوات الثلاث التي تقع بين انتخابات وأخرى .

نظام الإنفاق الانتخابي نظام رقم (1) لسنة (2013) تنظيم الإنفاق على الحملة الانتخابية

في سنة ٢٠١٣ ، أصدرت المفوضية العليا المستقلة للانتخابات نظام الإنفاق على الحملة الانتخابية رقم (١) لسنة ٢٠١٣ ، والذي تضمن التعاريف والأحكام الخاصة بتمويل الحملات الانتخابية ، إلا انه وللأسف لم يتم تطبيق هذا النظام على العمليات الانتخابية التي تلته ، مع انه لا يزال نافذا ولم يلغى ، ومن أهم الأحكام التي جاء بها هذا النظام، ما يلي :

- الإنفاق الانتخابي : مجموع الأموال النقدية والعينية التي يتم إنفاقها من قبل الكيانات والمرشحين خلال مدة الحملة الانتخابية .
- سقف الإنفاق الانتخابي : الحد الأقصى من الإنفاق الذي يسمح بأنفاقه على الحملات الانتخابية .
- المساهمات النقدية : هي الأموال التي يتم المساهمة بها نقداً لصالح كيان أو مرشح خلال مدة الحملة الانتخابية وتودع في حساب الحملة الانتخابية .
- المساهمات العينية : هي السلع والخدمات التي يتم المساهمة بها عينا لصالح كيان أو مرشح خلال مدة الحملة الانتخابية , ويؤشر ما يعادلها من أقيام في حساب الحملة الانتخابية .
- حساب الحملة الانتخابية : حساب يفتح في احد المصارف العراقية والمعتمدة ويخصص للأنفاق على الحملات الانتخابية حصراً .
- المحاسب المالي : هو الشخص الذي يتولى جمع وتبويب وتوثيق كافة التصرفات المالية للكيان وللمرشح خلال مدة الحملة الانتخابية وإعداد التقارير المالية المعززة بالمستندات الثبوتية وفقاً للضوابط والتعليمات .
- التقارير المالية : هي مجموع المعلومات والبيانات المالية المصرح بها من قبل الكيان والمرشح المقدمة بموجب نموذج معتمد من قبل المفوضية لغرض الكشف على المساهمات والنفقات للحملات الانتخابية .
- تبدأ مدة الإنفاق الانتخابي لأغراض هذا النظام من تأريخ بدء الحملات الانتخابية ولغاية ثلاثة أيام بعد انتهاء يوم التصويت العام .
- يجب ان لا تتجاوز نفقات الحملة الانتخابية للمرشح وللكيان الحد الأقصى لسقف الإنفاق الانتخابي المحدد بموجب القسم الثالث من هذا النظام .
- تقوم المفوضية وعبر لجان رصد خاصة تشكل لهذا الغرض برصد المخالفات المتعلقة بممارسة أحكام هذا النظام , عبر متابعة وتوثيق مفردات وتكاليف الحملة الانتخابية للكيانات والمرشحين طيلة مدة الحملة الانتخابية .
- سقف الإنفاق الانتخابي للمرشح , يتكون من : مبلغ متحرك قدره (250) دينار مضروباً بعدد الناخبين في الدائرة الانتخابية .
- سقف الإنفاق الانتخابي للكيان السياسي يتكون من المبلغ المخصص للمرشح مضروباً بعدد المرشحين لقائمة الكيان السياسي في الدائرة الانتخابية .
- سقف الإنفاق الانتخابي للقائمة المغلقة , يحتسب وفقاً للآلية المشار إليها في المادة الثانية من هذا القسم وحسب المعادلة الآتية :
  - (250 × عدد الناخبين في الدائرة الانتخابية × عدد المرشحين في القائمة المغلقة للكيان)
- يجوز للمرشح ان ينفق على حملة الانتخابية مبالغ من أمواله الخاصة ويُعد مال الزوج أو أي من الأصول أو الفروع بمنزلة المال الخاص وتخضع جميع النفقات التي تنفق من الأموال الخاصة إلى سقف الإنفاق .

- لا يجوز تقديم أي مســـاهمة في الحملة الانتخابية لكيان أو مرشـــح من أشـــخاص غير عراقيين أو أي جهة أجنبية .
- لا تعد الخدمات المقدمة من قبل الأفراد طواعية للكيان أو المرشح مساهمة لأغراض هذا النظام .

تعد نفقات انتخابية على سبيل المثال لا الحصر ما يأتي :

- استئجار المكاتب الانتخابية ونفقاتها .
- المبالغ المدفوعة للعاملين في الحملة الانتخابية .
- نفقات طباعة ونشر وتوزيع الفلكسات والصور وتعليقها .
- إعداد وطباعة الكتب والكراريس والفولدرات والمواد العلمية الأخرى ونشـــر الرســـائل عبر الانترنيت أو الهواتف النقالة .
- المبالغ المصـروفة على إقامة التجمعات والندوات والمؤتمرات والمهرجانات العامة وما يصـاحبها من مآدب لأغراض انتخابية .
- المبالغ المصروفة لنقل الناخبين والعاملين في الحملة الانتخابية .
- المبالغ المدفوعة للإعلانات المقروءة والمسموعة والمرئية .

- يتوجب على كل كيان ســـياســـي فتح حســـاب خاص بالإنفاق الانتخابي , في كل دائرة انتخابية يخوض الانتخابات فيها
- يتم فتح حساب الحملة الانتخابية في أحد المصارف العراقية المعتمدة.
- ان استلام جميع المساهمات ودفع جميع النفقات الانتخابية يجب ان يتم حصراً عن طريق هذا الحساب خلال مدة الحملة الانتخابية.
- للمفوضية ان تطلب كشف البنك بالنسبة لحساب الحملة أو أي وثائق أخرى , تتعلق بهذا الحساب أثناء الحملة الانتخابية أو بعد انتهاءها .
- يجب ان لا يتجاوز مجموع المسـاهمات النقدية والعينية سـقف الإنفاق الانتخابي المحدد بموجب القسم الثالث من هذا النظام .
- تخضع عملية الإيداع والسحب في الحساب المصرفي للحملة الانتخابية وفقاً للأصول القانونية المرعية .
- يلزم كل كيان سـياسـي بتعيين محاسـب مالي يتولى تنظيم جميع الشـؤون المالية الخاصـة للحملة الانتخابية وتدوين وتنظيم جميع التصرفات المالية , وإعداد التقارير المالية .
- يشترط في المحاسب المالي ان لا يكون مرشحاً للانتخابات .
- على الكيانات السياسية والمرشحين تقديم تقاريرهم المالية الأولية خلال مدة (7) أيام بعد يوم الاقتراع على ان تضـــم هذه التقارير : مجموع المســـاهمات النقدية والعينية الداخلة لحســـاب الحملة الانتخابية ، مجموع النفقات المصروفة من حساب الحملة الانتخابية ، كشف مالي لحساب الحملة الانتخابية .
- يتم تقديم التقارير المالية النهائية إلى المفوضـية خلال مدة (30) يوم من إعلان النتائج على ان تتضـمن هذه التقارير : تفاصـــيل مســـاهمات العينية والنفقات الداخلة إلى حســـاب الحملة الانتخابية ، تفاصـــيل النفقات المصروفة من حساب الحملة الانتخابية ، الكشف المصرفي النهائي لحساب الحملة الانتخابية (غلق حساب الحملة الانتخابية) ، كافة المستندات الثبوتية للمساهمات والنفقات الانتخابية .
- يجب ان تعزز التقارير المالية بتواقيع مخولي الكيانات السياسية والمحاسب المالي .
- تضع المفوضية نموذج التقرير المالي وفقاً للقوانين النافذة .
- تقوم المفوضـــية بنشـــر التقرير المالي على موقعها الإلكتروني أو أي وســـيلة نشـــر أخرى ليتســـنى للجميع الاطلاع عليها .

تعد الأفعال الآتية مخالفات قانونية لأحكام هذا النظام :

- عدم قيام الكيان أو المرشـح بتقديم التقرير (الأولي أو النهائي) في المواعيد المحددة في القسـم السـادس من النظام

- إذا لم يكن التقرير المالي مستوفياً للشكلية المطلوبة من قبل المفوضية أو عدم تضمنه للبيانات المطلوبة .
- إذا ظهر ان بعض أو كل المستندات المرفقة طي التقرير غير صحيحة أو مزورة .
- إذا ظهر ان المحاسب المالي مرشحاً في الانتخابات .
- تجاوز الكيان أو المرشح سقف الإنفاق الانتخابي .

للمفوضـية في حال ثبوت ارتكاب الكيان السـياسـي أو المرشـح مخالفة للأحكام هذا النظام فرض واحده أو أكثر من العقوبات الآتية :

- فرض غرامة مالية على الكيان السـياسـي الذي يرتكب مخالفة وفق الفقرة (أ) من (أولا) مبلغاً قدره (1,000,000) دينار ، مليون دينار عن كل يوم تأخير عن المدة القانونية المنصوص عليها .
- فرض غرامة مالية مقدارها (1,000,000) مليون دينار على الكيان السـياسـي الذي يرتكب مخالفة وفق الفقرة (ب) من (أولا) .
- فرض غرامة مالية مقدارها (5,000,000) خمسة مليون دينار على الكيان السياسي الـذي يرتكب مخالفة وفـــــق الفقرة (ت) من أولا إذا كانت البيانات غير صحيحة ، أما إذا كانت المستندات مزورة فيتم إحالة المحاسب المالي إلى القضاء .
- فرض غرامة مالية على الكيان السـياسـي الذي يرتكب مخالفة وفق الفقرة (ث) من (أولا) مبلغاً قدره (10,000,000) عشرة مليون دينار .
- فرض غرامة مالية على الكيان السـياسـي الذي يرتكب مخالفة وفق الفقرة (ج) من (أولا) مبلغاً قدره (50,000.000) خمسين مليون دينار .
- ان إيقاع العقوبات أعلاه لا يمنع المفوضـية من إحالة مرتكب المخالفة إلى المحاكم المختصـة إذا ما تضـمن الفعل عنصراً جزائياً وحسب القوانين النافذة.

أهداف النظام:

1. إيجاد فرص متساوية للتنافس بين الكيانات والمرشحين في الانتخابات.
2. تحقيق الشفافية في كيفية جمع الأموال وإنفاقها في الحملة الانتخابية.
3. حظر المصادر المالية غير المشروعة في تمويل الحملة الانتخابية.
4. محاربة شراء الأصوات واحتكار العملية الانتخابية وإفساد الانتخابات والحياة السياسية.

الاستنتاجات:

الاستنتاجات العامة:

1- كانت تجربة مراقبة تمويل الحملات الانتخابية مفيدة بالرغم من العراقيل والمعوقات وعدم تعاون أكثر الكيانات في الافصاح عن مصادر التمويل لمراقبي الشبكة.
2- حسب التجارب السابقة لشبكة شمس لا نتمكن من انجاز تحليل علمي متكامل للمعلومات بسبب تجنب الكثير من الكيانات السياسية الإجابة على كل الأسئلة الواردة في استمارات الشبكة الخاصة بتمويل الحملات، مما تسبب بعدم التوازن في الأجوبة ويعطي إيحاءً غير دقيق للوضع القائم.
3- زيادة الدوائر الانتخابية الى 83 أدت تميز محافظة عن اخرى من حيث نفوذ وهيمنة الجهات الحزبية على السلطة ومواردها بمعدلات غير قابلة للقياس في التحليل والرصد وتقصي الحقائق من قبل مراقبي الشبكة.
4- امتلاك ماكينات إعلامية كبيرة من قبل الجهات الحزبية والكتل السياسية والتحالفات وترسيخها لمرشح ضد آخر أدى الى الابتعاد عن حملات عادلة ومتوازنة بين المرشحين المتنافسين بالأخص المرشحين الشباب والمستقلين.

الاستنتاجات المتعلقة بموضوع المراقبة:

1- وجود نقص في تنفيذ التشريعات التي تخص تمويل المرشحين والكيانات السياسية والائتلافات لحملاتها الانتخابية وطرق جمع الأموال من خلال دعم الدولة وحملات جمع التبرعات وطرق التمويل الأخرى وكذلك تحديد سقف تمويل الحملات الانتخابية وطريقة الصرف وخضوعها للرقابة المالية.

2- عدم وجود اليات رادعة وفعالة في حصر التمويل الخارجي، الذي وضع في قانون الانتخابات رقم 9 لسنة 2020 بنص يمنع التمويل الخارجي، ولكن اليات الرقابة والعمليات الاستخبارية لم يتم تفعيلها بالشكل المطلوب.

3- اعتماد أغلبية المرشحين على الكيانات السياسية أو على دعم العشيرة أو بعض رجال الاعمال لحملاتهم الانتخابية بينما يفترض أن يكون المرشحون حالة متقدمة تتجاوز التعامل التقليدي إلى مرحلة متقدمة ضمن إطار المواطنة والعملية الديمقراطية والسياسية.

4- التفاوت الكبير في إمكانيات المرشحين مستقلين والمرشحين التابعين للكيانات السياسية لتمويل حملاتها الانتخابية.

5- بالرغم من القيود القانونية والإجراءات الرادعة من قبل القضاء والمفوضية ما زالت عملية استغلال موارد الدولة لصالح الحملات الانتخابية لبعض من المرشحين والكيانات السياسية تجري علناً مثل رئيس مجلس النواب ورئيس الجمهورية والوزراء والبرلمانين والمحافظين والدرجات الخاصة.

6- ضعف الوعي والثقافة الديمقراطية والانتخابية للمرشحين وممثلي الكيانات السياسية وأحياناً لرئيس الكيان بشكل يستدعي تدخل جميع الأطراف من أجل معالجة الأمر في إطار تنمية العملية الديمقراطية في العراق ضمن المعايير الدولية في النزاهة والشفافية وحرية الاطلاع على المعلومات.

التوصيات:

1- الإسراع في تفعيل احكام قانون الأحزاب السياسية رقم (36) لسنـة 2015 من قبل المفوضية العليا المستقلة للانتخابات لغرض العدالة و المساواة في تمويل حملات المرشحين .

2- العمل من اجل وضع نظام الإنفاق الانتخابي شبيه بنظـام رقم (1) لسنة (2013) تنظيم الإنفاق على الحملة الانتخابية، وضمن المعايير الدولية وتجارب الدول المتقدمة.

3- ضمان الرقابة على الأموال المصروفة في الحملات الانتخابية بما ينسجم مع مبدأ الشفافية وبآليات تضمن التنسيق بين الجهات التشريعية والقضائية والرقابية.

4- تطوير المفوضية العليا المستقلة للانتخابات لأنظمتها بما يضمن مبدأ تكافؤ الفرص والنزاهة والشفافية وتفعيل نظامها العقابي لردع المخالفين مهما بلغوا من سلطة أو جاه.

5- احترام الدور الرقابي للمراقب في العملية الانتخابية وإعطاء مساحة كاملة في حصوله على الأجوبة والمعلومات وتسهيل مهمته من قبل المفوضية العليا المستقلة للانتخابات.

6- يتطلب الامر تدخلا تشريعيا لدعم الحد الأدنى لكل المرشحين بدون تمييز من أجل تمكنهم من دخول المنافسة المتكافئة.