

مبانی حقوقی یارانه‌های حزبی

بیژن عباسی^{۱*}، مقصود عبادی بشیر^۲

چکیده

احزاب سیاسی در نظام‌های مردم‌سالار معاصر از نهادهای اساسی‌اند که کارویژه‌های متعددی چون انتقال مطالبات مردم به حکومت، متشکل کردن افکار پراکنده، معرفی نامزدهای انتخاباتی و تدوین برنامه حرکت آینده حکومت را بر عهده دارند. در دهه‌های اخیر به دلیل بی‌رغبتی مردم به عضویت حزبی و کمک به این نهاد، منابع مالی آن‌ها به شدت کاهش یافته است. تأمین مالی احزاب از منابع دولتی به‌منزله بدیل یا جایگزین معرفی شده است، اما این امر مخالفان سرسختی دارد. مقاله حاضر ضمن معرفی برنامه‌های مستقیم و غیرمستقیم تأمین عمومی احزاب و بیان نظرهای موافق و مخالف به شیوه توصیفی و تحلیلی ضرورت و مبانی حقوقی تأمین عمومی احزاب را بررسی کرده است. یافته‌ها حاکی از آن است که حمایت و حراست از حقوق بشر، مشروعیت حکومت و کارآمدی آن مستلزم کمک دولتی به احزاب است.

کلیدواژگان

احزاب سیاسی، یارانه حزبی، کمک دولتی، فساد مالی، مردم‌سالاری.

۱. دانشیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران (نویسنده مسئول).
Email: babbasi@ut.ac.ir

۲. دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران.
Email: magsudebadi@ut.ac.ir

تاریخ دریافت: ۱۳۹۵/۰۳/۱۲، تاریخ پذیرش: ۱۳۹۵/۰۸/۲۶

مقدمه

احزاب سیاسی به منزله نهاد حیاتی نظام‌های مردم‌سالاری امروزی شناخته می‌شوند و در بسیاری از قوانین اساسی تدوین شده پس از جنگ جهانی دوم مورد اشاره قرار گرفته و جایگاه حقوقی آن‌ها در نظام سیاسی کشور مشخص شده است. برای نمونه ماده ۲۱ قانون بنیادین آلمان که در سال ۱۹۴۹ تصویب شده است ضمن تعریف احزاب سیاسی به کارکردهای آن در تکوین و تبلور اراده ملی اشاره می‌کند و نظام انتخاباتی نیمه‌حزب محوری را پیش‌بینی کرده است.

احزاب سیاسی در نتیجه نیاز بخش عظیمی از افراد جامعه به مشارکت سیاسی زاده شده‌اند و به گسترش و تعمیق مردم‌سالاری کمک می‌کنند. احزاب سیاسی مطالبات جمعی افراد را به شکل سیستماتیک بیان و با انتقال آن‌ها به دولت، نقش واسط و میانجی بین مردم و دولت را ایفا می‌کنند. آن‌ها به افکار، دیدگاه‌ها و تمایلات پراکنده اشخاص انسجام می‌بخشند و آن‌ها را در جامعه به شکل رساتری بیان و از این طریق به ظهور اراده مردم و تحقق حاکمیت ملی کمک می‌کنند. احزاب افراد با استعداد در زمینه سیاست و مدیریت عمومی را شناسایی و ضمن آموزش، آن‌ها را آماده پذیرش پست‌های کلان مدیریت دولتی می‌کنند.

در یک نظام مردم‌سالار احزاب سیاسی برای ایفای نقش‌های ذکر شده و سایر کارکردهایی که بر دوش آن‌هاست و مهم‌تر از همه برای مشارکت فعال در کارزارهای انتخاباتی بدون شک بار مالی سنگینی را تحمل خواهند کرد. احزاب برای رقابت مؤثر باید به منابع مالی کافی دسترسی داشته و دارای سازماندهی منظم و از خدمات داوطلبانه یا معوض اشخاص برخوردار باشند.

همین نیازهای مالی، احزاب را به تکاپوی کسب منابع مالی و درآمدی واداشته است. احزاب سیاسی در آغاز سده بیستم عمدتاً به پرداخت‌های اعضا وابسته بودند، اما از نیمه دوم آن سده شمار اعضا در تمام احزاب به شدت کاهش یافت و آن‌ها منابع درآمدی عمده‌ای را از این محل از دست دادند. از سوی دیگر، با پیشرفت فنون تبلیغاتی بر هزینه‌های احزاب افزوده شده است. احزاب در این میان متوسل به منابع مالی گروه‌های ذی‌نفع و بازرگانان و صاحبان صنایع شده‌اند، اما همین امر خود مسئله تأثیر ناروای این کمک‌کنندگان به احزاب و تصمیمات آن‌ها را مطرح کرده است.

در خصوص تأمین مالی احزاب سیاسی دو الگوی متفاوت وجود دارد: الگوی آزادی‌طلب و تساوی‌طلب. الگوی آزادی‌طلب دارای منطق لیبرالی است که نظام سیاسی امریکا نیز نمونه‌ای از این الگوست و احزاب سیاسی را نهادی خصوصی می‌داند و به شدت مخالف مداخله دولت در امور داخلی احزاب به خصوص مسائل مالی آن است. این در حالی است که الگوی تساوی‌طلب

که کانادا و آلمان نمونه‌هایی از آن به شمار می‌روند احزاب را نهادهای شبه‌عمومی تلقی می‌کند و مداخله‌نداشتن دولت را موجب بی‌عدالتی در رقابت‌های انتخاباتی می‌داند. لذا دولت‌ها باید با اتخاذ رویکرد حمایتی در حوزه تأمین مالی احزاب سیاسی حضور فعالی داشته باشند. این امر به تفاوت‌هایی حداقل در چهار زمینه منجر شده است: نخست اینکه الگوی تساوی طلب مقرراتی در خصوص درآمد و هزینه احزاب تدوین و کسب درآمد از برخی منابع را منع و برخی دیگر را محدود، همچنین بر هزینه‌های انتخاباتی احزاب نیز سقفی معین کرده است. این در حالی است که الگوی آزادی طلب به تبعیت از منطق لیبرال‌ش چنین مقرراتی را مخالف آزادی‌های عمومی می‌داند و برای احزاب آزادی عمل در خصوص تعیین شیوه کسب منابع مالی قائل است. دوم، الگوی تساوی طلب قائل به آن است که دسترسی به منابع مالی برای احزاب برابر نیست، لذا دولت باید قسمتی از منابع لازم آن‌ها را از محل بودجه عمومی تأمین کند در حالی که الگوی آزادی طلب به عدالت توزیعی اعتقادی ندارد و برنامه‌های تأمین عمومی احزاب را رد می‌کند. سوم، الگوی تساوی طلب با وضع مقرراتی استفاده از رسانه‌های جمعی را برای دسترسی برابر احزاب تحت کنترل قرار داده است، اما الگوی آزادی طلب لیبرال با این رویه مخالف است و دسترسی آزاد احزاب به رسانه‌ها را حمایت می‌کند. چهارم اینکه، الگوی تساوی طلب مقررات افشای مالی و گزارش عمومی احزاب را برای تأمین شفافیت لازم می‌داند، اما الگوی آزادی طلب با نقض حریم خصوصی افراد مخالف است و ملاحظات عملی اینان را نیز به تدوین مقررات افشای مالی وادار می‌کند (Smilov, 2008:6-25).

با توجه به اهمیت احزاب در نظام‌های سیاسی اکثر دولت‌ها با رویکردی حمایتی در وهله نخست با وضع محدودیت‌هایی بر میزان کمک اشخاص به احزاب و هزینه‌های آن‌ها، سعی در کاهش سطح کلی هزینه‌های حزبی کرده‌اند. از سوی دیگر، خود دولت‌ها نیز به ارائه یارانه یا کمک‌هایی به نفع احزاب سیاسی اقدام کرده‌اند، اما یارانه‌های حزبی مباحث زیادی را میان مخالفان و موافقان موجب شده است. از نظر مخالفان پرداخت یارانه از بودجه عمومی به احزاب خلاف اراده مردم است و موجب می‌شود که منابع عمومی از خدمات عمومی به سمت فعالیت‌های سیاسی و حزبی سوق داده شوند و در عمل نیز موجب رکود و تصلب نظام حزبی می‌شود. به‌رغم این مخالفت‌ها بیشتر دولت‌ها کمک‌های مالی مستقیم و غیرمستقیم را به احزاب سیاسی ارائه می‌کنند و گاه نیز منبع اصلی درآمد احزاب همین کمک‌های دولتی است. حال با توجه به اینکه حزب نهادی دولتی تلقی نمی‌شود، این پرسش مطرح است که منطق یا مبانی توجیه‌کننده اعطای کمک دولتی به احزاب سیاسی چیست؟ و این منطق چه تأثیری در مقررات‌گذاری مالی احزاب سیاسی دارد؟

مقاله حاضر با گردآوری اطلاعات به شیوه کتابخانه‌ای و به روش توصیفی و تحلیلی در پی پاسخ به پرسش مزبور است. بررسی ادبیات این مسئله در کشورمان نیز نشان از فقر مطالعاتی

در حوزه مالی- سیاسی به خصوص احزاب سیاسی دارد و در اندک آثار منتشرشده نیز به مبانی نظری توجهی نشده و صرفاً به بیان احکام به صورت تطبیقی اکتفا شده است. مطالب این مقاله را در دو گفتار ارائه خواهیم کرد. گفتار اول مفهوم و تاریخ تحول و گونه‌های کمک دولتی به احزاب را بررسی می‌کند. گفتار دوم دلایل موافقان و مخالفان تأمین عمومی احزاب را مطرح و مبانی نظری آن را استخراج و سرانجام نیز معیارهای تخصیص و توزیع منابع عمومی به احزاب را براساس مبانی استخراج‌شده تحلیل می‌کند.

تحولات و گونه‌های یارانه حزبی

در این گفتار نخست علل و زمینه‌های پیدایش کمک دولتی به احزاب سیاسی، سیر تحولات و گسترش آن را بررسی می‌کنیم، سپس انواع مختلف کمک‌های دولتی در نظام‌های حقوقی را مطرح خواهیم کرد.

۱. پیدایش و گسترش یارانه‌های حزبی

در دموکراسی‌های امروزی نظام مالی شفاف، منصفانه و پاسخ‌گو برای احزاب سیاسی دارای اهمیت اجتناب‌ناپذیری است. احزاب سیاسی همان‌گونه که پیش‌تر گفته شد برای ایفای نقش‌های خود به منابع مالی نیاز عمده‌ای دارند. احزاب به طور سنتی برای تأمین این هزینه‌ها دو راه داشتند: یک راه اتکا به کمک‌های داوطلبانه اعضا یا طرفداران حزب در قالب هدایا و عطایا بود که عمدتاً از سوی احزاب لیبرال و محافظه‌کار استفاده می‌شد؛ راه دیگر جمع‌آوری حق عضویت‌های منظم از اعضای حزب بود که این نیز عمدتاً در احزاب توده‌ای و کارگری متداول بود (Van Biezen, 2003: 33). به مرور زمان هر دو راه مزبور با مشکلاتی مواجه شد. راه حل اول، مسئله لابی‌گری و نفوذ در سیاست‌ها و تصمیم‌گیری‌های عمومی را مطرح کرد و راه حل دوم نیز با کاهش اعضای احزاب کارایی خود را از دست داد (Govda, 2012: 232).

لذا توجه‌ها به سمت تأمین مالی از یک منبع معطوف شد و آن نیز تأمین مالی احزاب از سوی دولت‌ها و از محل بودجه عمومی بود که به یارانه حزبی معروف است. بنابراین، تأمین عمومی اشاره به نظامی دارد که در آن، احزاب از محل درآمدهای عمومی تغذیه می‌کنند (Primo, 2007: 96).

فکر اولیه تأمین مالی احزاب از سوی دولت‌ها در سال ۱۹۰۷ از سوی رئیس جمهور امریکا تئودور روزولت مطرح شد. وی طی پیام سالیانه خود به کنگره ضمن اشاره به آثار سوء کمک‌های مالی اشخاص متمول به احزاب و نفوذ این افراد در تصمیم‌گیری عمومی، تأمین

مبانی حقوقی یارانه‌های حزبی ۲۱

دولتی احزاب را به‌منزله راه‌حل جایگزین برای شیوه‌های تأمین خصوصی آن‌ها مطرح کرد، اما این پیشنهاد تا سال ۱۹۷۱ از سوی کنگره اجابت نشد (walecky, 2009: 27).

در نیمه نخست سده بیستم احزاب سیاسی به‌منزله عناصر اجتناب‌ناپذیر نظام‌های دمکراتیک شناخته شدند و در نیمه دوم همین قرن کمک‌های مستقیم دولتی به احزاب سیاسی رواج یافت و تا آخر این قرن در اکثریت قریب به اتفاق دمکراسی‌های غربی پذیرفته شد. آروگونه نخستین کشوری است که تأمین عمومی احزاب را در سال ۱۹۲۸ به تصویب رساند. در سال‌های بعد کارستاریکا (۱۹۵۴)، آرژانتین (۱۹۵۵)، آلمان (۱۹۵۹) و ترکیه (۱۹۶۵) قوانین کمک به احزاب سیاسی را تصویب کردند (Semogerere, 2011: 15).

تحولات مربوط به تأمین عمومی احزاب سه مرحله مشابه را پشت سر گذاشته است: مرحله اول به مرحله آزمایشی (دهه پنجاه) است، تمام کشورها با مفهوم و مباحث کمک دولتی آشنا می‌شوند. آلمان غربی به‌منزله پیشرو از سال ۱۹۵۴ این مسئله را مطرح کرد و به دنبال آن به وسیله کشورهای دیگر نیز تعقیب شد. در مرحله دوم که از حدود سال ۱۹۶۷ شروع شد تأمین عمومی گسترش یافت و به سازمان‌های جانبی احزاب و گروه‌های پارلمانی و بازپرداخت هزینه‌های انتخاباتی نیز تسری یافت و در کشورهای فدرال علاوه بر سطح فدرال در سطح ایالتی و محلی نیز اجرا شد. مرحله سوم که از دهه هشتاد میلادی شروع شد مرحله انطباق بود که دولت‌ها اصلاحاتی را در خصوص کمک‌های عمومی به عمل آوردند و اعطای کمک‌ها به شرایط و اصولی وابسته شد. برای مثال، ایتالیا در سال ۱۹۸۱ در خصوص کمک‌های سالانه به احزاب و در سال ۱۹۸۵ در خصوص شرایط کمک‌هزینه‌های انتخاباتی مقرراتی تدوین کرد. همچنین، آلمان غربی در سال‌های ۱۹۷۴ و ۱۹۸۳ مقرراتی را در خصوص مقدار قابل پرداخت هزینه‌های انتخاباتی احزاب تصویب کرد (Nassmacher, 1989: 238).

توسعه احزاب و تحول آن‌ها با تأثیرپذیری از نظام مالی از نظر محققان (Katz & Mair, 1994: 5) چهار مرحله را از بدو پیدایش طی کرده است و هر مرحله ویژگی‌های خاص خود را دارد که از مراحل دیگر متمایز می‌شود:

۱. احزاب کادر: اولین دسته از احزاب مدرن، احزاب کادر به شمار می‌روند که در اواخر قرن ۱۸ پای به عرصه سیاست گذاشتند. این احزاب اجتماعی از افراد برجسته بودند و فعالیت آن‌ها به زمان انتخابات محدود بود و پرداخت حق عضویت منظم در آن‌ها وجود نداشت. تأمین هزینه مبارزه انتخاباتی بر عهده نامزدهای حزب بود، اما کمک‌های عمده‌ای نیز از سوی زمین‌داران، صاحبان صنایع، بانک‌داران و تجار به آن‌ها اعطا می‌شد (Mule, 1998: 50).

۲. احزاب عوام: این احزاب در نیمه دوم قرن ۱۹ به وجود آمدند که تعداد زیادی عضو داشتند که در پی گسترش حق رأی همگانی به دنبال مشارکت سیاسی بودند. این احزاب تاکتیک متفاوتی برای تأمین هزینه‌های خود اتخاذ کردند. آن‌ها به جای کمک‌های بزرگ از

معدودی اشخاص متمول، پرداخت حق عضویت حزبی و کمک‌های کوچک از افراد متعدد را برگزیدند. علاوه بر این، تعداد زیادی از اعضای حزب، داوطلبانه در حزب کار می‌کردند و همین امر نیز در سازماندهی و جمع منابع مؤثر بود (Mule, 1998: 55).

غیر از حق عضویت این دسته از احزاب از پرداخت‌های اتحادیه کارگری نیز بهره‌مندند؛ نظیر حزب سوسیال دمکرات آلمان و حزب کارگر انگلیس. البته تفاوت‌هایی در نحوه عضویت در اتحادیه‌ها و پرداخت حق عضویت و کمک به احزاب وجود دارد که مطالعه‌ای دیگر می‌طلبد.

۳. احزاب فراگیر: قبل از جنگ جهانی دوم اغلب احزاب، ایدئولوژیک و هر یک مدافع ایدئولوژی خاصی بودند. لذا هر کدام به دنبال اعضا و رأی‌دهندگان معتقد و وفادار به آن ایدئولوژی خاص بودند، اما بعد از جنگ جهانی دوم احزاب جدیدی ظهور کردند که به احزاب فراگیر^۱ معروف شدند. این احزاب هیچ‌گونه ایدئولوژی خاصی را نمی‌پذیرند و نگاهشان بیش از هر چیز به رأی‌دهندگان و هدفشان کسب پیروزی در انتخابات با رأی بیشتر است. لذا از ایدئولوژی‌ای که مانع گسترش هوادارانشان می‌شود پرهیز می‌کنند (ایوبی، ۱۳۹۰: ۱۰۸).

گذر از احزاب ایدئولوژیک به فراگیر موجب تغییراتی در ساختار و نظام مالی احزاب سیاسی شد و ضمن کاهش اعضای حزبی، درآمد ناشی از پرداخت حق عضویت نیز کاهش یافت و حزب از خدمات داوطلبانه اعضا نیز محروم شد. از طرفی این امر با رشد فن‌آوری‌های ارتباطی مقارن است و تبلیغات رو در روی سنتی جای خود را به تبلیغات رسانه‌ای (رادیو و تلویزیون) می‌دهد که بسیار گران‌تر و از سوی افراد حرفه‌ای قابل انجام است نه اعضای عادی حزب. بنابراین، احزاب سیاسی از یک طرف متحمل کاهش درآمد ناشی از کاهش اعضا می‌شوند و از طرف دیگر، افزایش هزینه‌های ارتباطی و انتخاباتی را نیز تجربه می‌کنند. در این شرایط احزاب ناچار متوسل به تجار، بازرگان و صاحبان صنایع و گروه‌های نفع و لابی می‌شوند که این امر تردیدهایی را در صحت عمل احزاب و اعضای برگزیده آن‌ها در پارلمان و دولت ایجاد می‌کند به گونه‌ای که از نوعی انحراف در دمکراسی صحبت می‌شود (Rowbottom, 2010: 3). در پی این تحولات گردشی اساسی در تأمین مالی احزاب به وجود می‌آید و آن نیز پذیرش و گسترش تأمین عمومی احزاب است. چنانکه آلمان غربی در سال ۱۹۵۹ برای اولین بار در اروپا این برنامه را اجرا کرد و دیگر کشورها نیز در فاصله کوتاهی همین راه را رفتند. به‌رغم این، برنامه تأمین عمومی احزاب مخالفت‌هایی نیز داشته است و مخالفان علاوه بر طرح نظری ادله مخالفت، گاه به طرح دعوی علیه این برنامه‌ها در کشورهای امریکا، آلمان، استرالیا و ترکیه متوسل شده‌اند. برای نمونه بعد از طرح این برنامه در آلمان حزب سوسیال دمکرات این کشور -که هنوز درآمد حق عضویت قابل توجهی داشت- با طرح این ادعا که این برنامه و به خصوص

1. Catch all

تخفیفات مالیاتی مقرر در آن برای کمک‌کنندگان مالی به احزاب، مخالف قانون اساسی است به دادگاه قانون اساسی شکایت برد (Scarrows, 2004: 661).

در دیگر کشورها نیز تلقی واحدی نسبت به برنامه تأمین عمومی احزاب سیاسی وجود نداشت. احزاب دست‌چپی عموماً کمک دولتی را به‌منزله عاملی برای جدایی حزب از جامعه و سبب وابستگی حزب به دولت تلقی می‌کردند. از طرف دیگر، احزاب محافظه‌کار نیز معمولاً تأمین عمومی را به خصوص در انگلستان رد می‌کنند، زیرا در جذب منابع خصوصی موفق‌اند. اینان می‌گویند تأمین عمومی آزادی عمل احزاب را در انتقاد از حکومت کاهش می‌دهد و همین امر به جدایی حزب از مردم منجر می‌شود (Matakovic, 2015:119).

۴. احزاب کارتلی: مخالفت با تأمین عمومی به مرور زمان شدت و حدت اولیه خود را از دست داد و تأمین عمومی احزاب مقبولیت گسترده‌ای یافت. این امر نیز زمانی میسر شد که وضعیت و جایگاه حقوقی احزاب سیاسی در نظام‌های حقوقی مشخص و انتقال برخی کارکردهای عمومی به آن پذیرفته شد. چنانکه نظام انتخاباتی برخی کشورها از نامزدمحوری به حزب‌محوری تغییر یافت و همین امر پذیرش تأمین عمومی آن‌ها را تسهیل کرد، به طوری که امروزه در برخی کشورها قسمت عمده درآمد یا کل آن از محل منابع عمومی تأمین می‌شود (Matakovic, 2015: 113).

تأمین عمومی احزاب به‌رغم امتیازاتی که داشت به مرور با تضمین منابع مالی برای احزاب موجب جدایی و بی‌تفاوتی آن‌ها به جامعه و شهروندان شد و به جای همکاری با اعضا و حامیان‌شان ترجیح می‌دادند که وضعیت مالی موجود را حفظ کنند و بدین ترتیب بود که از دهه هفتاد میلادی نوعی از احزاب ظهور کردند که به احزاب کارتلی مشهورند. احزاب کارتلی پس از اطمینان از بقای خویش در پنهان با هم در موضوعات مختلف توافق و بدین‌وسیله بخش‌های مختلف دولت را استثمار می‌کنند (Matakovic, 2015: 120). به تعبیر کاتز و مایر این احزاب عامل دولت می‌شوند و منابع دولتی را برای تضمین بقای خود مصرف می‌کنند (Katz, 1995: 5).

۲. انواع کمک‌های دولتی

امروزه احزاب سیاسی به‌منزله نهاد محوری برای نظام‌های مردم‌سالار تلقی می‌شوند و تأمین مالی آن‌ها به وسیله دولت برای ایفای نقش‌های قانونی‌شان به طور گسترده‌ای پذیرفته شده است. فعالیت‌های حزبی حوزه‌های مختلفی چون کارهای پارلمانی، فعالیت‌های انتخاباتی، فعالیت جاری و ستادی و بالاخره امور پژوهشی و آموزشی را شامل می‌شود. حمایت دولت از احزاب برای انجام این فعالیت به طرق مختلفی انجام می‌شود که ما آن‌ها را در قالب کمک مستقیم و غیرمستقیم بررسی می‌کنیم.

۱.۲. کمک‌های مستقیم

کمک‌های مستقیم دولت به احزاب سه نوع است: کمک مالی منظم برای هزینه‌های جاری؛ کمک مالی برای هزینه‌های رقابت در کارزارهای انتخاباتی و بالاخره کمک به گروه‌های پارلمانی.

الف) کمک مالی برای هزینه‌های جاری: این نوع کمک برای فعالیت‌های مربوط به اداره حزب، خرید مایحتاج، پرداخت حقوق کارکنان، تهیه ساختمان اداری حزب و سایر هزینه‌هایی است که سازمان حزبی برای استمرار فعالیت به آن نیاز دارد. این هزینه‌ها را می‌توان هزینه جاری و ستادی حزب نامید.

ب) کمک‌های رقابت‌های انتخاباتی: کمک‌های مستقیم به کارزارهای انتخاباتی احزاب سیاسی در دموکراسی‌های غربی از دهه ۱۹۶۰ در کنار پرداخت‌های سالانه منظم رواج یافته است. این امر ابتدا از سوی آلمان (۱۹۶۷) و در دهه ۱۹۷۰ از سوی کشورهای کانادا، ایتالیا، اسپانیا و آمریکا دنبال شده است. استرالیا در سال ۱۹۸۸ و اتریش نیز در سال ۱۹۹۰ آن را پذیرفته است. براساس تحقیق Tjernstron در ۴۵ کشور از ۶۵ کشور یعنی ۶۹ درصد آن‌ها، این نوع کمک‌های دولتی به‌تنهایی یا همراه کمک‌های منظم سالانه ارائه می‌شوند (Tjernstron, 2003: 210).

هزینه‌های انتخاباتی معمولاً به احزاب پرداخت می‌شوند که ممکن است قبل از انتخابات یا بعد از آن براساس معیارهای پذیرفته‌شده پرداخت شوند. در برخی کشورها مثل کانادا کمک‌های انتخاباتی در کنار احزاب به نامزدها و در برخی دیگر مثل آمریکا فقط به نامزدها پرداخت می‌شوند (Nassmacher, 2000: 241-243).

ج) کمک‌های هزینه به گروه‌های پارلمانی احزاب: گروه پارلمانی^۱ متشکل از اعضای یک حزب یا ائتلاف در مجلس قانون‌گذاری است که حداقلی از کرسی‌های مجلس را در اختیار دارند و از این طریق عقاید و تمایلات خود را به مجلس منتقل می‌کنند. در برخی کشورها گروه‌های پارلمانی احزاب برای انجام امور پارلمانی خود کمک‌های دولتی دریافت می‌کنند. کمک‌های هزینه گروه‌های پارلمانی احزاب از قدیمی‌ترین انواع کمک‌های دولتی است. در برخی کشورها کمک‌های هزینه‌های گروه‌های پارلمانی به همراه کمک منظم سالانه به سازمان مرکزی حزب صورت می‌گیرد، اما در برخی کشورها مثل انگلستان کمک‌های سالانه و انتخاباتی به احزاب پذیرفته نشده است. کمک‌های هزینه گروه‌های پارلمانی فقط به احزاب مخالف پرداخت می‌شود. این امر برای کمک به احزاب مخالف برای انجام وظایف و جلوگیری از اینکه، حزب حاکم در موقعیت ممتازی قرار گیرد، پرداخت می‌شود. این کمک‌ها در مجلس عوام با عنوان Short

1. Parliamentary Group or Caucuses

Money و در مجلس لردان تحت عنوان Cranborn Money پرداخت می‌شوند (Barnett, 2013: 285 و گرجی ازندریانی، ۱۳۹۵: ۸۳۳).

جداکردن فعالیت‌های حزبی و پارلمانی به آسانی ممکن نیست و فعالیت‌های پارلمانی از مهم‌ترین فعالیت‌های احزاب است. بدین سبب کمک به گروه‌های پارلمانی احزاب مثل کمک به خود احزاب تلقی می‌شود. این وضعیت جامعیت حساب‌های حزبی و گروه‌های پارلمانی را دچار خدشه می‌کند و شفافیت حساب‌های حزبی را از بین می‌برد. در واقع، کمک به گروه‌های پارلمانی برای کمک به انجام وظایف پارلمانی آنهاست، اما آنها قسمتی از این وجوه را در فعالیت‌های حزبی هزینه می‌کنند (Van Biezen, 2003: 39).

۲.۲. کمک‌های غیرمستقیم

احزاب سیاسی غیر از کمک‌های مالی مستقیمی که از دولت دریافت می‌کنند ممکن است به شکل غیرمستقیم نیز از منابع عمومی استفاده کنند. این کمک‌ها تحت عناوین زیر بررسی می‌شوند:

الف) مشوق‌های مالیاتی: گاه دولت‌ها از سیاست‌های مالیاتی برای کمک به احزاب سیاسی بهره می‌گیرند. چنانکه در برخی کشورها احزاب از مالیات بر درآمدی که از اموال و سایر فعالیت‌ها به دست می‌آورند معاف‌اند. برای مثال، ماده ۶۱ قانون احزاب سیاسی ترکیه، درآمد احزاب را از شمول مالیات معاف کرده است. همچنین، تدبیر متداول دیگر آن است که افراد کمک‌کننده به احزاب سیاسی از معافیت مالیاتی برخوردار می‌شوند. بدین ترتیب به میزان کمک اعطاشده به احزاب سیاسی از دین مالیاتی مؤدی کاسته می‌شود یا اینکه مبالغ پرداخت‌شده به احزاب تحت عنوان حق عضویت یا عطایا جزء مأخذ مالیاتی برای محاسبه مالیات شخص قرار نمی‌گیرد. به منظور تضمین اینکه این تدبیر کاملاً به نفع کمک‌کنندگان متمول احزاب نباشد، این امتیازات مالیاتی باید محدود به کمک‌های کوچک و متوسط شوند. در همین ارتباط دادگاه قانون اساسی آلمان در سال ۱۹۵۸ رأی داد که امتیاز مالیاتی مساوی برای همه احزاب و کمک‌کنندگان خلاف قانون اساسی است؛ زیرا کمک‌کنندگان عمده و احزابی که معمولاً حمایت آن گروه از رأی‌دهندگان را به دست می‌آورند به صورت غیرعادلانه از این امتیاز بهره‌مند می‌شوند (Frowein, 2001: 48). براساس تحقیق TJERNSTORN در ۲۷ درصد از کشورهای مورد مطالعه، احزاب از نوعی تخفیف مالیاتی برخوردارند. در این کشورها احزاب تماماً یا از برخی مالیات‌های خاص مثل مالیات بر درآمد، نقل و انتقال و املاک معاف‌اند (TJERNSTORN, 2003: 220-223).

در عمل بسیاری از کشورها امتیازات مالیاتی کمک‌کنندگان به احزاب را در خصوص اعضای پرداخت‌کننده حق عضویت نیز اجرا کرده‌اند. همچنین، برای امتیازات مالیاتی

سقف‌هایی معین شده است. برای مثال، در هلند ۱۰ درصد از درآمد اشخاص حقیقی و ۶ درصد درآمدهای اشخاص حقوقی می‌توانند مشمول تخفیف مالیاتی مزبور شوند (Koole, 1989: 206).

ب) استفاده از وسایل ارتباط جمعی عمومی: یکی دیگر از خصوصیات انتخابات مدرن استفاده از رسانه‌های دیداری و شنیداری برای تبلیغات و برقراری ارتباط با رأی‌دهنده است. در همین زمینه در بسیاری از کشورها به احزاب وقت پخش رایگان برای ارتباط با مردم و انتقال پیام خویش به آن‌ها داده می‌شود (احمدی، ۱۳۹۳: ۷۴). شیوه و اصول تخصیص وقت تلویزیونی به احزاب نیز تابع معیارهای توزیع کمک‌های مستقیم است؛ یعنی یا به احزاب وقت برابری داده یا بر حسب نتایج آخرین انتخابات عمل می‌شود (نجابتی، ۱۳۸۹: ۴۹). البته علاوه بر رسانه‌های ملی، احزاب می‌توانند از سایر اموال ملی مثل ساختمان‌های اداری، سالن‌های عمومی و وسایل نقلیه دولتی، همچنین خدمات پستی رایگان نیز استفاده کنند.

ج) کمک مالی به بنیادهای جانبی یا وابسته به احزاب: در برخی کشورها مانند آلمان، هلند و اتریش علاوه بر کمک‌های مالی به احزاب، به بنیادهای جانبی یا وابسته به احزاب سیاسی که در زمینه‌های آموزش و پژوهش فعالیت می‌کنند و شاخه‌های جوانان یا زنان احزاب کمک‌هایی می‌شود. این بنیادها اغلب به شکل رسمی وابسته به احزاب نیستند، اما عملاً به نفع حزب خاصی فعالیت می‌کنند. آن‌ها دوره‌هایی را برای آموزش اعضای حزبی یا هواداران برگزار می‌کنند. همچنین، آن‌ها ممکن است مسئول تحقیقات سیاسی یا ارائه کمک به احزاب همفکر در کشورهای خارجی باشند (Van Biezen, 2003: 40).

بنیادهای وابسته حزبی از آن جهت که به احزاب در جهت انجام وظایف خویش یاری می‌رسانند مثبت و ارزشمند تلقی می‌شوند، اما انتقاداتی نیز بر آن‌ها وارد است، زیرا آن‌ها کمک‌های عمومی را که احزاب به دلایل موانع قانونی نمی‌توانند دریافت کنند، دریافت و برای توسعه سیاست‌های آن احزاب استفاده می‌کنند و بدین ترتیب، وابستگی احزاب سیاسی به منابع عمومی را از دید عموم پنهان می‌دارند. برای مثال در امریکا مؤسسه بین‌المللی جمهوری خواهان و مؤسسه دمکراتیک ملی برای امور بین‌الملل، سازمان‌های غیرحزبی‌اند و فعالیتشان را در خارج از امریکا انجام می‌دهند، اما مرتبط با احزاب سیاسی عمده این کشور هستند و تأمین مالی آن‌ها به‌منزله تدبیری برای تقویت مشارکت احزاب سیاسی در تحولات سیاست خارجی است (Semogerere, 2011: 34).

مبانی تأمین عمومی احزاب سیاسی و چارچوب حقوقی آن

از زمان طرح پیشنهاد تأمین عمومی احزاب سیاسی دولت از سوی تئودور روزولت هنوز مباحث

مربوط به این موضوع در قرن حاضر ادامه دارد. در بسیاری از کشورها برنامه‌های تأمین عمومی احزاب قبول و اجرایی شده است، اما این امر هنوز هم مخالفان سرسختی دارد. در این بخش ابتدا ادله موافقان و مخالفان تأمین عمومی سیاسی را مطرح و از خلال آن منطق این برنامه را استخراج می‌کنیم. سپس در قسمت دوم به چارچوب حقوقی اجرایی این برنامه بر پایه مبانی استخراجی می‌پردازیم.

۱. ادله و مبانی تأمین عمومی احزاب سیاسی

به منظور شناخت دقیق مبانی تأمین عمومی احزاب ابتدا ادله موافقان و مخالفان را مطرح می‌کنیم و آنگاه مبانی آن را بیان خواهیم کرد.

۱.۱. ادله موافقان

طرفداران تأمین عمومی احزاب سیاسی برای اثبات ضرورت ادله زیر را ابراز داشته‌اند:
الف) افزایش هزینه‌های احزاب و کاهش درآمد آن‌ها: حضور در رقابت‌های سیاسی در دموکراسی‌های امروزی بسیار پرهزینه شده است. این امر نتیجه افزایش استفاده از رسانه‌های عمومی و فنون جدید کارزارهای انتخاباتی است که امری حرفه‌ای و تخصصی است و احزاب در تدوین برنامه‌ها و راهبردهای تبلیغی از آن‌ها استفاده می‌کنند. همچنین، سازمان اداری احزاب نسبت به چند دهه پیش بزرگ‌تر شده است و کارکنان زیادی دارد و درآمدهای آن‌ها کفاف هزینه‌هایشان را نمی‌دهد.

افزایش هزینه‌های احزاب، همراه با کاهش درآمد آن‌ها از منابع سنتی است. در سال‌های اخیر احزاب سیاسی با نوعی بی‌توجهی شهروندان مواجه شده‌اند و اعضای آن‌ها کاهش یافته است. این امر احزاب را هم از درآمد ناشی از پرداخت حق عضویت و هم از خدمات رایگان اعضای حزب محروم کرده است.

در دموکراسی‌های معاصر نمی‌توان انتظار داشت که احزاب خودشان تمام هزینه‌هایشان را تأمین و متناسب آن درآمد کسب کنند، زیرا کسب درآمد نه هدف آن‌هاست و نه ابزار آن را دارند. لذا دولت‌ها باید به احزاب در تأمین هزینه‌ها یاری و آن‌ها را به لحاظ مادی به طور مستقیم یا غیرمستقیم حمایت کنند (Van Biezen, 2003: 35). این امر به خصوص درباره دولت‌های تازه تأسیس و دموکراسی‌های نوظهوری صادق است که احزاب هنوز پیوندهای عمیق اجتماعی ندارند و قادر نیستند از محل پرداخت حق عضویت‌ها و دیگر منابع بخش خصوصی نیازهای مالی خود را تأمین کنند.

ب) تأمین برابری در رقابت‌های سیاسی: دومین دلیل برای مداخله مستقیم دولت در تأمین

مالی احزاب به لزوم برابری فرصت رقابای سیاسی مربوط است. همه احزاب به یک میزان به منابع مالی دسترسی ندارند و احزابی که موفق نشده‌اند منابع خصوصی را جمع‌آوری کنند نباید دچار آسیب شوند (عباسی، ۱۳۸۸: ۲۴۹). این نگرانی به خصوص درباره احزاب کوچکی است که برنامه‌های آنها ممکن است از طرف کمک‌کنندگان بالقوه استقبال نشود و احزاب جدید که هنوز پیوندهایی با بخش‌های مختلف اجتماعی ندارند، کمک‌های دولتی می‌توانند فضای رقابت برابری را برای احزاب کوچک و جدید در برابر احزاب قدیمی و مجهز به وجود آورند (Van Biezen, ibid:36, Koln, 2016: 80).

باید توجه داشت که صرف پول به خودی خود پیروزی در انتخابات را همراه نخواهد داشت، اما نبود هزینه و تبلیغات موجب شکست احزاب می‌شود. تأمین عمومی امکان رقابت را برای احزاب سیاسی از طریق فراهم کردن نیازهای مالی افزایش می‌دهد و اگر توأم با محدودیت‌های کمک و هزینه نیز باشد، می‌تواند سطح کلی مخارج انتخابات را کاهش دهد و امکان مشارکت در رقابت را برای گروه‌های زیادی فراهم می‌کند (Miller, 2011: 206). باید توجه داشت که صرف پرداخت یارانه به برابری میان احزاب منجر نمی‌شود، بلکه در کنار آن باید مقرراتی برای محدودیت کمک خصوصی به احزاب و هزینه‌های آنها وجود داشته باشد. همچنین، طرفداران تأمین عمومی مدعی‌اند که تأمین عمومی می‌تواند سطح مشارکت رأی‌دهندگان را در انتخابات افزایش دهد و برای این امر نیز دو دلیل می‌آورند: اول اینکه با تأمین عمومی احزاب و کاهش نقش کمک‌های خصوصی اعتماد عمومی نسبت به احزاب و فرایندهای سیاسی افزایش می‌یابد، دوم اینکه با افزایش رقابت بین رقبای، انگیزه مشارکت رأی‌دهندگان نیز افزایش می‌یابد (Milyo, 2011:226). البته این امر نیز تأثیر نسبی در افزایش مشارکت مردم دارد، زیرا افزایش مشارکت مردم علل دیگری نیز دارد و سلامت مالی انتخابات یکی از این عوامل است.

ج) مبارزه با فساد: یارانه‌های دولتی به احزاب می‌توانند تأثیر منفی پول‌های خصوصی یا اثر بالقوه آن منابع را در منحرف کردن فرایندهای سیاسی دموکراتیک محدود کنند. وقتی تأمین مالی احزاب به طور عمده از منابع خصوصی و هدایا انجام می‌شود این نگرانی وجود دارد که منافع خصوصی به جای منافع عمومی ملاک عمل احزاب و مقامات منتخب قرار گیرند. منابع عمومی احزاب را از اینکه مجبور باشند حامیان مالی‌شان را راضی نگه دارند رهایی می‌بخشد و بنابراین از تأثیر بالقوه کمک‌کنندگان خصوصی کاسته می‌شود و در میزان اعمال فسادآمیز اثر کاهنده‌ای خواهد داشت (Van Biezen, ibid: 37). این ادعا را نیز نمی‌توان به طور کامل پذیرفت؛ زیرا حتی در کشورهایی که تأمین عمومی احزاب را اجرا کرده‌اند فساد مالی سیاسی مشاهده شده است. در همین راستا می‌توان به مورد ایتالیا اشاره کرد که بعد از افشای فساد مالی احزاب مردم در فراندوم سال ۱۹۹۱ به الغای یارانه احزاب رأی دادند.

د) ترغیب اصلاحات اجتماعی و سیاسی: تأمین عمومی احزاب علاوه بر اهداف مذکور در

فقرات قبل ممکن است برای تضمین اجرای بهتر مقررات مالی نیز به کار گرفته شوند. مهم‌ترین آن‌ها افزایش شفافیت و کنترل و نظارت بر درآمد و هزینه‌های احزاب سیاسی است. زیرا از مهم‌ترین شرایط دریافت کمک عمومی ارائه گزارش مالی و ضمانت اجرای آن استرداد کمک‌ها یا محرومیت از دریافت آن است (Magnus, 2014: 23). هدف دیگر تأمین عمومی، کمک به کاهش سطح عمومی هزینه رقابت‌های سیاسی از طریق اعمال مقررات محدودکننده کمک و هزینه است. همچنین، تأمین عمومی احزاب فرصت‌های اصلاحی دیگری را نیز فراهم می‌کند، چنانکه فرانسه از سال ۱۹۸۸ که تأمین عمومی را برقرار کرده است، برابری تعداد نامزدهای مرد و زن احزاب در انتخابات را لازم دانسته است و در صورت اختلاف بیش از ۲ درصد، بخشی از کمک عمومی را از دست می‌دهد (Ballington, 2003: 165). به نظر می‌رسد مقررات مالی توان برقراری برابری واقعی میان دو جنس را ندارد، زیرا چنین مقرراتی به‌سادگی با صرف درج نام قابل نقض است و از سوی دیگر مداخله در امور داخلی احزاب محسوب می‌شود.

۱.۲. ادله مخالفان

مخالفان برنامه تأمین عمومی احزاب ادله‌ای به شرح زیر برای اثبات حقانیت ادعای خویش اقامه کرده‌اند:

الف) دولتی‌شدن احزاب سیاسی: از مهم‌ترین استدلال‌های مخالفان اعطای کمک عمومی به احزاب، خطر دولتی‌شدن آن‌هاست. گفته شده است اگر احزاب با هزینه دولتی اداره شوند به منظور کسب هرچه بیشتر منابع سعی در رفتار دولت‌پسندانه خواهند داشت و قادر به ایفای وظایف خود به نفع مردم نخواهند بود (مرکز مال‌میری، ۱۳۸۲: ۲۱۲). امروزه در بسیاری از کشورها، کمک‌های دولتی مهم‌ترین منبع مالی احزاب به شمار می‌روند و ادامه حیات مالی احزاب وابسته به دولت شده است. در کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه یافتن جایگزینی برای کمک‌های دولتی بسیار مشکل و حتی غیرممکن است.

بعد از جنگ جهانی دوم دگرگونی‌های سیاسی، اجتماعی و پیشرفت فناوری موجب تغییرات مهمی در نظام مالی احزاب شد. در این دوره اندیشه لیبرالی مداخله‌نداشتن دولت در امور حزبی در پی آثار شومی که از فعالیت احزاب نازی و فاشیست در اروپا به وجود آمد، رنگ باخت و تأسیس و فعالیت احزاب سیاسی طبق مقررات شد و آن‌ها تحت نظارت دولت‌ها درآمدند. در این میان کمک‌های دولتی نیز مشروعیت حقوقی چنین مداخلاتی را فراهم آورد، زیرا در بسیاری از کشورها شرط اعطای کمک‌های دولتی گزارش مالی احزاب و کنترل و نظارت عمومی بر آن‌هاست.

علاوه بر این، تأمین مالی احزاب از سوی دولت، آن‌ها را از جستجوی منابع جدید که به‌واسطه آن بتوانند روابط خود را با جامعه استحکام بخشند بازمی‌دارد و روابط حزب با جامعه

به حداقل ممکن می‌رسد که صرفاً در زمان انتخابات به دنبال آرای مردم است. بدین ترتیب حزب که در اصل به‌منزله نهاد واسط و میانجی بین مردم و دولت و به‌مثابه پلی برای انتقال مطالبات مردم به حکومت تلقی می‌شد عملاً تحت کنترل و نظارت دولت درمی‌آید (Uzun, 2007: 66). این ایراد رفع‌شدنی است، زیرا برخی دولت‌ها با آگاهی از اثر تأمین عمومی، در پی جبران برآمده و اقداماتی انجام داده‌اند که مهم‌ترین آن‌ها شرط وجوه معادل^۱ است. براساس این شرط پرداخت کمک دولتی به احزاب بیشتر از وجوهی نخواهد بود که حزب از بخش خصوصی جذب می‌کند یا حداکثر معادل آن خواهد بود، چنین شرطی در حقوق آلمان و ایالات متحده آمریکا اعمال می‌شود (Malbin, 2006: 230).

ب) تصلب نظام سیاسی و حزبی موجود: موافقان کمک عمومی به احزاب استدلال می‌کنند که احزاب کوچکی که به منابع ناشی از پرداخت حق عضویت‌ها و کمک‌های خصوصی دسترسی ندارند، با استفاده از منابع عمومی می‌توانند با انتخاب‌کنندگان ارتباط برقرار و خود را معرفی کنند و وارد رقابت سیاسی برابر و منصفانه‌ای شوند. در واقع احزاب تازه‌تأسیس و کوچک برای کسب جایگاه مناسب در رقابت‌های سیاسی فنی و پرهزینه به منابع مالی عمده‌ای نیاز دارند و هرگونه کمبود در این خصوص تأثیر منفی در عملکرد آن‌ها خواهد داشت، لذا کمک‌های دولتی می‌توانند نقش مثبتی در برهه داشته باشند.

در مقابل مخالفان کمک عمومی ادعا می‌کنند که کمک‌های دولتی فقط برای احزاب بزرگ و جاافتاده مفید و مؤثر است و احزاب کوچک و تازه‌تأسیس بهره‌چندانی از آن نمی‌برند. زیرا معیارهای لازم برای استحقاق بهره‌مندی و توزیع آن میان احزاب به نفع احزاب بزرگ است. این معیارها شامل میزان آرای کسب‌شده در انتخابات قبلی یا تعداد کرسی‌های پارلمان در اختیار حزب است که احزاب بزرگ نسبت بالایی از آرا و کرسی‌ها را در اختیار دارند و لاجرم نسبت بالایی از کمک‌های دولتی را دریافت خواهند کرد و احزاب کوچک یا چیزی دریافت نمی‌کنند یا آنچه دریافت کرده‌اند برای اجرای کارزارهای انتخاباتی مؤثر کفایت نمی‌کند. این ضوابط و مقررات که در اصل با ادعای جلوگیری از تورم حزبی و توجه به حمایت مردمی احزاب به وجود آمده است، موجب سخت‌شدن و نفوذناپذیری نظام سیاسی و حزبی شده است، زیرا از یک طرف به احزاب کوچک کمک چندانی اعطا نمی‌کند و از طرف دیگر، این وضعیت احزاب بزرگ را با اعطای کمک‌های بیشتر تقویت می‌کند (Nassmacher, 1989: 249).

توزیع کمک عمومی به ترتیب بالا موجب بی‌عدالتی مضاعفی در رقابت‌های انتخاباتی پیش‌رو می‌شود، زیرا احزاب بزرگ ضمن بهره‌مندی اولیه از امکانات مالی گسترده، کمک مالی عمده دولتی نیز دریافت و این منابع را در کارزارهای انتخاباتی استفاده می‌کنند و نسبت به احزاب کوچک یا تازه‌تأسیس در وضعیت ممتازتری قرار می‌گیرند (Ciaurro, 1989: 166). باید

1. Matching Funds

توجه کرد که ایراد مزبور نه از ذات کمک عمومی بلکه از شیوه خاص توزیع کمک‌ها ناشی می‌شود، لذا با اصلاح شیوه توزیع می‌توان بر این ایراد فائق آمد. یکی از راه‌های قابل تصور، توجه به اصل تساوی در توزیع منابع مالی میان احزاب است.

ج) ایجاد شکاف درون حزبی: در مدت کوتاهی پس از رواج کمک‌های دولتی به احزاب، درآمد ناشی از حق عضویت‌ها کاهش عمده‌ای داشته است. به موازات این کاهش اعضا و حق عضویت‌ها تعداد افراد حرفه‌ای مشغول به کار در سازمان مرکزی حزب نیز افزایش می‌یابد. در این دوره استفاده از وسایل ارتباط جمعی به طور جدی افزایش یافته است. در این شرایط رابطه زنده و مستقیم نمایندگان حزبی با رأی‌دهندگان به رابطه بین رهبران حزبی و توده از طریق وسایل ارتباط جمعی تبدیل می‌شود (Pierre, 2000: 3).

همچنین، پرداخت کمک دولتی به احزاب موجب ایجاد نوعی تمرکزگرایی درون حزبی شده است که روند دموکراسی درون حزبی را خدشه‌دار می‌کند. زیرا زمانی که بودجه حزبی از طریق پرداخت حق عضویت‌ها و کمک‌های داوطلبانه اعضا تأمین می‌شود بالتبع اعضا که مشارکت فعالی در مدیریت حزب داشتند، اما با پرداخت کمک دولتی به احزاب که آن هم به سازمان مرکزی حزب انجام می‌گیرد، درون حزب شکافی به وجود می‌آید که از یک سو اعضای حزب از مداخله در مدیریت محروم می‌شوند و از طرف دیگر از آنجا که دریافت‌کننده، توزیع‌کننده و نظارت‌کننده منابع سازمان مرکزی حزب است، سازمان‌های محلی حزب تضعیف می‌شوند و اهمیت و کارکرد خود را از دست می‌دهند (Hofnung, 19969: 84).

برای مقابله با این آثار منفی تأمین عمومی، می‌توان پرداخت کمک عمومی را منوط به داشتن تعداد خاصی از اعضا و پرداخت حق عضویت از سوی آن‌ها کرد. از طرف دیگر، برای مقابله با تمرکز در احزاب کمک‌های پرداخت‌شده به آن‌ها را به چند بخش تقسیم و بخشی از آن را به سازمان مرکزی و بخشی دیگر را به سازمان‌های محلی احزاب پرداخت کرد.

د) مخالفت با افکار عمومی: انتقاد دیگری که بر تأمین عمومی احزاب وارد شده آن است که افکار عمومی با موضوع پرداخت یارانه به احزاب موافق نیستند و بر این نظرند که اولویت‌های دیگری وجود دارد که باید منابع عمومی در آنجا هزینه شوند. همچنین، این برنامه تأمین موجب اجبار مؤدیان مالیاتی به کمک به احزابی است که ممکن است با ایدئولوژی و عمل آن هرگز موافق نباشند (Kelly, 2011: 60). به نظر می‌رسد مخالفت افکار عمومی ناشی از نبود نظام نظارتی مؤثر در امور مالی احزاب است و لذا با برقراری راهکارهای نظارتی کارآمد و مبارزه با مظاهر فساد مالی می‌توان اعتماد عمومی را جلب کرد.

۳.۱. ضرورت تأمین عمومی احزاب سیاسی و منطق آن

با توجه به اینکه احزاب سیاسی در نظام‌های دموکراتیک امروزی، نقش عمده‌ای در تکوین اراده

ملی و انسجام‌بخشی به افکار و اندیشه‌های پراکنده و کمک به مدیریت منظم و برنامه‌محور عمومی می‌توانند داشته باشند و نظر به اینکه این نهاد ذاتاً توانایی تولید منابع مالی لازم را برای فعالیت ندارد، لذا تأمین عمومی یا دولتی آن‌ها یک ضرورت است و انتقادات مطرح‌شده علیه آن نیز همه ناظر به شکل اجرای آن است نه اصل وجودی آن. این ضرورت مبتنی بر مبانی یا منطق سه‌گانه زیر است:

الف) حمایت از حقوق بشر: مفهوم حقوق بشر و تعهد اخلاقی و حقوقی دولت‌ها به احترام و اجرای آن جزء مسائل اجماعی بین دولتهاست که در قالب اعلامیه جهانی حقوق ۱۹۴۸ و میثاقین ۱۹۶۶ شناسایی و اعلام شده است. از آنجا که مشارکت سیاسی از طریق احزاب سیاسی یک شکل عملی و مؤثر تضمین و اجرای حقوق بشر است، لذا دولت‌ها تعهد دارند که از این نهاد به‌منزله مجرای اعمال برخی از مصادیق حقوق بنیادین مثل آزادی اندیشه و بیان در شکل جمعی آن و اصل برابری حمایت کنند و منابع مالی لازم را در اختیار آن قرار دهند.

ب) مشروعیت حکومت: در نظام حکومتی دموکراسی، مشروعیت حکومت وابسته به نظر و اراده مردم است. مشروعیت اعمال قدرت حکومت در نهایت به خواست و اراده مردم می‌رسد. اما اراده عمومی باید از راه مطمئن و سالمی احراز شود و این طریق نیز همانا انتخابات و مراجعه به آرای عمومی است. رقبای حاضر در انتخابات باید پیام خود را به مردم برسانند تا آن‌ها قضاوت نهایی را انجام دهند. این امر مستلزم هزینه‌های هنگفتی است و منابع داخلی احزاب کفاف آن را نمی‌کند و لذا ممکن است احزاب برای تأمین منابع مالی وابسته به اصحاب ثروت شوند. این وابستگی نه فقط احزاب بلکه تمامیت و مشروعیت نظام سیاسی را نیز تهدید می‌کند. پرداخت کمک دولتی ضمن جلوگیری از این خطر بالقوه، امکان حضور رقبای بیشتری را در فضای انتخاباتی مهیا و گذشته از افزایش رقابت برای رأی‌دهنده نیز امکان انتخاب بیشتری را فراهم می‌کند.

ج) افزایش کارایی احزاب و حکومت مستلزم تأمین عمومی احزاب است. کارگزاران حکومتی حتی در نظام‌های انتخاباتی نامزدمحور نیز وابستگان حزبی‌اند. اگر احزاب منابع کافی داشته باشند می‌توانند برنامه منسجمی برای حکومت ترسیم کنند و این امر در مقایسه با وضعیتی که مجلس متشکل از نمایندگان منفرد و مستقل غیرحزبی یا حزبی بدون برنامه است، دارای مطلوبیت بیشتری است. به عبارت دیگر، اصول حکمرانی مطلوب اقتضا می‌کند احزاب سیاسی نهادی قوی باشند و هرچه احزاب قوی‌تر و منسجم‌تر باشند حکومت‌های برآمده از آن‌ها نیز کارآمدتر خواهند بود. از سوی دیگر، احزاب به‌منزله راهکار نظارتی می‌توانند نقش مؤثری در کنترل حاکمان داشته باشند، زیرا مخالفان نیز می‌توانند در قالب حزب انسجام بیشتری یابند و با سازمان‌یافتگی بر حزب اکثریت حاکم نظارت و سلامت مدیریت عمومی را تضمین کنند.

۲. چارچوب حقوقی تأمین عمومی احزاب سیاسی

تأمین عمومی احزاب سیاسی به منزلهٔ رهیافتی برای تکمیل منابع خصوصی آن‌هاست که امکان بهره‌مندی احزاب از منابع عمومی را فراهم می‌کند. اگر تخصیص و توزیع این منابع میان احزاب در چارچوب مقررات حقوقی که در راستای فلسفه و اهداف تأمین عمومی تدوین شده است، صورت گیرد برنامهٔ تأمین مالی عمومی می‌تواند موفقیت‌آمیز باشد. در این بخش چارچوب حکومتی تخصیص منابع عمومی و توزیع آن میان احزاب سیاسی بر پایهٔ مبانی ذکرشده را مطرح خواهیم کرد.

۱.۲. تخصیص منابع عمومی به احزاب سیاسی

تخصیص منابع عمومی به احزاب مسائلی را در خصوص مدیریت، نوع فعالیت زیر پوشش و میزان کمک قابل پرداخت مطرح می‌کند که آن‌ها را بررسی خواهیم کرد.

الف) مدیریت برنامهٔ تأمین عمومی: در بسیاری از کشورها مدیریت و توزیع کمک‌های عمومی به وسیلهٔ مدیریت انتخابات ملی صورت می‌گیرد. در حقیقت مدیریت امور مالی سیاسی یکی از وظایف کمیسیون‌های انتخاباتی است نظیر آنچه در نظام حقوقی امریکا وجود دارد. در برخی کشورها نیز وزارت دارایی مسئول این مدیریت و نظارت است. در سوئد کمیسیونی از قضات منتخب پارلمان مسئول این امر است در حالی که در آلمان این امر به رئیس مجلس نمایندگان محول شده است (Ohman, 2009: 62) و گرجی از ندریانی، (۱۳۹۵: ۸۱۸). در برخی دیگر از کشورها مثل اسپانیا نیز انجام این امر به دیوان محاسبات عمومی واگذار شده است (Nassmacher, 2003: 144).

اگر مقررات تخصیص و توزیع کمک عمومی به احزاب یا نامزدها به روشنی تدوین شده باشد مدیریت و نظارت مالی سیاسی چندان مشکل نخواهد بود. در این میان، نگرانی عمده در بحث تخصیص منابع آن است که تصمیم‌گیری در خصوص میزان این کمک نباید به تشخیص حکومت واگذار شود، بلکه باید ضوابط قانونی مشخصی وجود داشته باشد که تحت آن شرایط منابع تخصیص داده شوند، در غیر این صورت، ممکن است از تأمین عمومی به‌منزلهٔ ابزاری علیه احزاب دیگر استفاده شود (Ammer, 2009: 60).

از طرف دیگر، برنامه‌های تأمین عمومی احزاب توأم با محدودیت‌های کمک و هزینه و الزامات گزارش است و لذا نهاد مدیریت باید از توان و تخصص لازم برای ایفای این مسئولیت‌ها و عملکرد مستقل و بی‌طرف برخوردار باشد.

ب) گیرندهٔ کمک‌های عمومی: یکی از مسائل مهم در خصوص تخصیص بارانه‌ها یا

کمک‌های دولتی به فعالان سیاسی آن است که این کمک باید به چه اشخاصی داده شود؛ به احزاب، نامزدها یا ائتلاف‌ها؟ در بیشتر موارد، تأمین عمومی به نفع احزاب است، اما در برخی کشورها نظیر امریکا و فرانسه تأمین عمومی به نفع نامزدهاست (Walecky, 2009: 34). چنین امری نقش احزاب سیاسی را در فرایندهای سیاسی و انتخاباتی کاهش می‌دهد و کارکردهای حزبی را مختل می‌کند. برای مثال، نظم حزبی به شدت کاهش و امکان جدایی افراد از حزب افزایش می‌یابد. بنابراین، تصمیم در خصوص اعطای کمک عمومی به نامزدها یا احزاب حائز اهمیت است. در این میان به نظر می‌رسد تصمیم در این خصوص قبل از هر چیز به نوع نظام انتخاباتی کشور وابسته است. اگر نظام انتخاباتی از نوع تناسبی به خصوص فهرست بسته باشد نامزدها به تنهایی به تبلیغ نیاز ندارند و لذا تأمین عمومی فقط در خصوص احزاب معنا می‌یابد. این در حالی است که در نظام‌های انتخاباتی اکثریتی که به جای حزب‌محوری، نامزدمحوری حاکم است، پرداخت کمک‌های عمومی به نامزدها معنادار است، اما تأثیرات عملی آن کمتر و نظارت و کنترل آن بسیار مشکل خواهد بود (Willson, 2009: 6-17). لذا حتی در نظام‌های انتخاباتی اکثریتی نامزدمحور نیز پرداخت یارانه‌ها به احزاب مقبول‌تر است، زیرا حتی در چنین نظام‌هایی نیز شانس موفقیت نامزدهای وابسته به احزاب بیشتر از نامزدهای مستقل است. مثال بارز این امر در نظام سیاسی امریکا مشاهده می‌شود که به‌رغم اینکه نظام انتخاباتی آن نامزدمحور است، اما برای افراد مستقل خارج از احزاب در انتخابات شانس موفقیت وجود ندارد یا بسیار کم است. لذا در این نظام‌ها نیز پرداخت کمک‌های دولتی به احزاب موجه‌تر است. نظام انتخاباتی فرانسه نامزدمحور است، اما کمک دولتی هم به احزاب و هم تحت شرایطی به نامزدها قابل پرداخت است.

ج) نوع فعالیت تحت پوشش و میزان آن: تأمین عمومی احزاب می‌تواند نسبت به هزینه‌های انتخاباتی یا هزینه فعالیت‌های عادی حزب باشد. اولی برای کمک به حزب به منظور رساندن پیام خود به رأی‌دهنده است و دومی به منظور نهادینه‌سازی احزاب سیاسی و حمایت از عملکردهای عمومی و آموزشی حزب است. تمرکز تأمین عمومی ممکن است بر یکی از این دو جنبه یا هر دو آن‌ها باشد. اکثریت کشورها هر دو جنبه را تحت پوشش کمک عمومی قرار داده‌اند (Ohman, 2009: 66). به نظر می‌رسد که به منظور تقویت تعامل بیشتر بین مردم و احزاب و کمک به آن‌ها برای رقابت مؤثر و ایفای کامل نقش‌های دمکراتیک، بهتر است هم فعالیت‌های انتخاباتی و هم فعالیت‌های عادی احزاب تحت پوشش کمک عمومی قرار گیرد. اما مسئله دیگر میزان پرداختی به احزاب است که می‌تواند به دو صورت کامل یا نسبی مطرح شود. در تأمین کامل، تمام درآمد احزاب از منابع دولتی است، اما در تأمین نسبی قسمتی از منابع درآمد احزاب از منابع عمومی و قسمت دیگر از منابع خصوصی تأمین می‌شود (Lavin, 2006: 25). به نظر می‌رسد با توجه به آنچه پیش‌تر نیز گفته شد ضرورت حفظ ارتباط

عمیق بین حزب و مردم مستلزم آن است که دولت فقط قسمتی از هزینه‌های حزبی را جبران کند و قسمت دیگر آن هزینه باید به وسیلهٔ حزب از طریق جمع‌آوری حق عضویت‌ها و کمک‌های خصوصی تأمین شود.

۲.۲. توزیع کمک عمومی بین احزاب سیاسی

بعد از تخصیص منابع عمومی به احزاب بحث توزیع آن میان احزاب براساس معیارهای مشخص و زمان معین به میان می‌آید.

الف) شرایط استحقاق کمک‌های عمومی: پرداخت کمک دولتی به همهٔ احزاب سیاسی یک کشور به‌هیچ‌وجه میسر نیست، زیرا پرداخت بدون قید و شرط کمک عمومی به احزاب موجب ایجاد تورم حزبی می‌شود. یعنی احزابی ظهور می‌کنند که صرفاً برای دریافت کمک عمومی به وجود آمده‌اند و هیچ ارادهٔ جدی پشت آن‌ها برای شرکت مؤثر در فعالیت‌های سیاسی وجود ندارد (مرکز مالگیری، ۱۳۸۲: ۲۱۲). از سوی دیگر، این امر فشار غیرمعقولی را بر بودجهٔ عمومی وارد می‌کند و لذا باید حداقل شرایطی برای استحقاق دریافت کمک عمومی نزد احزاب سیاسی وجود داشته باشد. این شرایط بر حسب نظام‌های سیاسی متفاوت است، اما مهم‌ترین شرطی که در تمام این نظام‌ها وجود دارد آن است که حزب حداقلی از حمایت مردمی را از طریق انتخابات، جذب اعضا و کمک‌های خصوصی مردم را داشته باشد. البته این آستانه در اکثریت قریب به اتفاق کشورها، کسب درصدی از آرا در انتخابات عمومی است. این آستانه از ۰۵ درصد مقرر در حقوق آلمان تا ۷ درصد مقرر در حقوق ترکیه متغیر است (genckaya, 2009: 46). علاوه بر این، گاه نیز کسب تعدادی از کرسی‌های مجلس شرط بهره‌مندی از کمک عمومی قرار داده می‌شود.

اگر آستانهٔ استحقاق بالا در نظر گرفته شود این امر به نفع احزاب بزرگ خواهد بود و احزاب کوچک بهره‌ای نخواهند برد و حتی احزاب کوچک را به طرف ائتلاف و اتحاد سوق خواهد داد که البته با هدف تکثرگرایی متعارض خواهد بود. برعکس اگر آستانه پایین باشد این امر به نفع احزاب کوچک خواهد بود و آن‌ها نیز از کمک عمومی بهره‌مند می‌شوند. اما باید توجه داشت که این امر نیز می‌تواند به نهادینگی احزاب از طریق ایجاد انگیزهٔ انشعاب در احزاب بزرگ آسیب بزند (Ohman, 2009: 64).

در کنار شرط کسب درصدی از آرا یا کرسی‌های مجلس ممکن است شرط ثبت رسمی حزب و مشارکت در تعداد خاصی از حوزه‌های انتخاباتی نیز لازم باشد. چنانکه در حقوق فرانسه احزاب لازم است حداقل در ۵۰ درصد حوزه‌های انتخابی نامزد معرفی کنند و حداقل ۱ درصد کل آرا را به دست آورند (ایوبی، ۱۳۸۹: ۲۳۵، Clif, 2004: 686).

ب) معیار توزیع کمک عمومی بین احزاب: دو اصل کلی می‌تواند راهنمای عمل در جریان

توزیع کمک عمومی بین احزاب قرار گیرد: اولی اصل برابری است؛ براساس این اصل هر حزب یا نامزد واجد شرایط می‌تواند به طور مساوی از کمک‌های عمومی استفاده کند. این اصل به سود احزاب کوچک یا تازه‌تأسیس است که به میزان مساوی با احزاب بزرگ و قدیمی کمک دریافت می‌کنند. دوم اصل تناسب است؛ براساس این اصل، هر حزب یا نامزد بر حسب یا به تناسب حمایت عمومی که دارد می‌تواند از کمک‌های عمومی استفاده کند و دو امر می‌تواند میزان حمایت عمومی را نشان دهد. یکی میزان آرای که حزب به دست می‌آورد و دیگری تعداد کرسی‌های مجلس است که به وسیله آن حزب کسب می‌شود. این معیارها به نفع احزاب بزرگ و به ضرر احزاب کوچک است. اغلب دولت‌ها ترکیبی از دو اصل بالا را به کار می‌گیرند. یعنی قسمتی از کمک‌ها را براساس اصل تساوی و قسمت دیگر را بر اصل تناسب توزیع می‌کنند. برای مثال، در مجارستان ۲۵ درصد کمک‌ها به صورت مساوی بین تمام احزاب واجد شرایط توزیع می‌شود و ۷۵ درصد باقی نیز براساس اصل تناسب و برحسب میزان آرای مأخوذه در انتخابات توزیع می‌شود (Van Biezen, 2004: 709).

در نهایت زمان پرداخت کمک‌های عمومی حائز اهمیت است به خصوص در سال‌هایی که انتخابات برگزار می‌شود هم سطح کمک باید بیشتر باشد و هم اینکه قبل از آغاز فرایندهای انتخاباتی این کمک به دست احزاب برسد تا به طرز مؤثری استفاده شود.

نتیجه گیری

امروزه احزاب سیاسی با کاهش درآمدهای ناشی از پرداخت حق عضویت مواجه شده‌اند، لذا به منابع کمکی گروه‌های نفع روی آورده‌اند که این امر نیز خطر مداخله این گروه‌ها در تصمیم‌گیری‌های عمومی را به همراه دارد. برای برون‌رفت از این تنگنا، تأمین عمومی احزاب از محل بودجه عمومی پیشنهاد شده است، اما این امر تحمیلی بر مؤدیان مالیاتی بوده و موجب دولتی‌شدن احزاب و شکاف درون‌حزبی می‌شود.

به نظر می‌رسد با توجه به اینکه حزب تشکلی است که کارکردهای عمومی و دمکراتیک دارد، لذا حمایت عمومی به خصوص تأمین مالی آن‌ها بر پایه مبانی زیر توجیه‌پذیر است: نخست اینکه، حمایت از احزاب حمایت از تحقق و عملی‌شدن مصادیق متعددی از حقوق بشر از جمله آزادی بیان به صورت گروهی و برابری اشخاص است. دوم اینکه مشروعیت حکومت مستلزم مشارکت مردم در امور عمومی و حکومتی است. احزاب سیاسی کانالی برای مشارکت فعال مردم در امور عمومی و تعیین سرنوشت اجتماعی خویش‌اند. بنابراین، حمایت از احزاب سیاسی در نهایت به شکل‌گیری اراده ملی و تشکیل حکومت مردمی منجر می‌شود. سوم اینکه، حزبی که منابع کافی نداشته باشد ممکن است تحت تأثیر ارباب ثروت قرار گیرد و

تصمیمات و اقدامات آن‌ها در مقام حکومت نه بر مبنای منافع عمومی بلکه در جهت منافع گروه‌های نفع یا لابی‌ها باشد. لذا با کمک دولتی، احزاب از فشار و نفوذ ناروا رهایی می‌یابند و می‌توان گفت که کارایی و کارآمدی حکومت (حکمرانی مطلوب) نیز افزایش می‌یابد. از طرف دیگر، تجربه سایر کشورها نشان می‌دهد که احزاب می‌توانند به‌منزله نهاد نظارتی قوی عمل کنند و حاکمان را تحت نظارت قرار دهند و بدین‌وسیله به تحقق حاکمیت قانون یاری رسانند. در نهایت احزاب نقش‌های متعددی در جریان قانون‌گذاری، آموزش و آگاهی‌بخشی به مردم، تجمیع و انتقال مطالبات مردم به حکومت دارند که تحقق همه این نقش‌های مثبت مستلزم تأمین مالی مناسب و مطمئن است. تأمین عمومی به شرط همراهی با تأمین خصوصی کنترل‌شده و توأم با نظارت می‌تواند به کارکرد صحیح و مؤثر احزاب در نظام سیاسی کمک کند. لذا پیشنهاد می‌شود با توجه به اینکه یکی از علل توسعه‌نیافتن احزاب سیاسی در ایران مشکلات مالی آن‌هاست، می‌توان با پیش‌بینی قانونی یارانه به احزاب سیاسی و تدوین مقررات و ضوابط عادلانه توزیع آن میان احزاب به توسعه و عملکرد مطلوب آن‌ها برای تحقق کارکردهای مذکور کمک کرد.

منابع

الف) فارسی

۱. احمدی، مونا و نوروزی، امید، (۱۳۹۳). *نظارت مالی بر احزاب سیاسی*، تهران: نشر پریکا.
۲. ایوبی، حجت‌الله، (۱۳۸۹). *احزاب سیاسی در فرانسه*، تهران: انتشارات سمت.
۳. _____، (۱۳۹۰). *پیدایی و پایایی احزاب سیاسی در غرب*، تهران: انتشارات سروش.
۴. گرجی ازندریانی، اکبر، (۱۳۹۵). *حقوقی‌سازی سیاست: تحلیل عملکرد دولت و وقایع سیاسی روز از دیدگاه حقوق عمومی*، تهران: انتشارات خرسندی.
۵. مرکز مالگیری، احمد، رحمن قهرمان‌پور بناب، (۱۳۸۲). «بررسی راه‌های اعطای کمک‌های مالی دولت به احزاب سیاسی»، فصلنامه مجلس و پژوهش، شماره ۳۸، صص ۱۹۳-۲۳۳.
۶. نجابت‌خواه، مرتضی، (۱۳۸۹). «بررسی تطبیقی تأمین مالی احزاب و انتخابات»، فصلنامه عصر مدیریت، شماره ۱۴، صص ۴۴-۵۱.

ب) لاتین

7. Alexander, H. E., & Federman, J. (1989). *Comparative political finance in the 1980s*. Cambridge University Press.
8. Ammar, Dina (2009) "Public Funding of Political Parties: The Case of Egypt" in

- IFES, Public Funding Solutions for Political Parties in Muslim-Majority Societies. IFES, Washington. PP.50-62.
9. Austin Reginald, Tjernström Maja(eds), (2003), *Funding of Political Parties and Election Campaigns*, Stockholm: International IDEA.
 10. Ballington, Julie. (2003). "Gender equality in political party funding" In R. Austin, & M. Tjernström (Eds.), *Funding of Political Parties and Election Campaigns*. Stockholm: International IDEA.
 11. Barnett, Hilaire. (2013), *Constitutional & administrative law*. London: Routledge.
 12. CIAURRO, Gian Franco. (1989). "Public Financing of Parties in Italy", in Herbert E. Alexander (Ed.), *Comparative Political Finance in the 1980s*, Cambridge University Press, PP.153-171.
 13. Clift, B., & Fisher, J. (2004). "Comparative Party Finance Reform the Cases of France and Britain". *Party Politics*, vol 10(6), PP:677-699.
 14. Costas Panagopoulos, (2011), *Public Financing in American Elections*, Philadelphia: Temple University Press.
 15. Falguera Elin, Jones Samuel, Ohman Magnus (Eds), (2014), *Funding of Political Parties and Election Campaigns*, Stockholm: International IDEA.
 16. Genckaya Omer Faruk, (2009), "Public Funding of Political Parties: The Case of Turkey", in Marcin Walecki et al., *Public Funding Solutions for Political Parties in Muslim-Majority Societies*, IFES, PP.39-49.
 17. Gowda, M. R., & Sridharan, E. (2012). "Reforming India's party financing and election expenditure laws". *Election Law Journal*, vol. 11(2). PP. 226-240.
 18. Hofnung, Menacheam. (1996), "Public financing, party membership and internal party competition". *European Journal of Political Research*, vol, 29, PP.: 73-86.
 19. Hofnung, Menacheam. (1996), "Public financing, party membership and internal party competition". *European Journal of Political Research*, vol, 29, PP: 73-86.
 20. Jochen Abr. Frowein, Roland Bank, (2001). "Financing of political parties in comparative perspective", *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, vol 61, PP: 29-60.
 21. Katz, Richard S. and Peter Mair (1995), "Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party", *Party Politics*, vol 1, PP. 5-28.
 22. Kelly Christopher, (2011), *Political Party Finance: Ending the Big Donor Culture*, London: Committee on Standards in Public Life.
 23. Kölln, Ann-Kristin. (2016), "Does Party Finance Regulation Create a Level Playing Field?" *Election Law Journal*, vol 15, no.1, PP:71-82.
 24. Koole, Ruud (1996) "Cadre, Catch-All or Cartel? A Comment on the Notion of the Cartel Party", *Party Politics*, vol, 2, no.4, PP 507-23.
 25. Levin, Steven M., (2006). *Keeping It Clean: Public Financing in American Elections*, Los Angeles: Center for Governmental Studies.
 26. Malbin, M. J. (2006). "A public funding system in Jeopardy: Lessons from the presidential nomination contest of 2004". *Election Law Journal*, vol 5(1), PP 2-22.
 27. Matakovic, H., & Mraovic, I. C. (2015). "Development of Political Parties and Party Funding: Models and Characteristics". *CES Working Papers*, vol 7(1), PP

- 111-125.
28. Mendilow, Jonathan (1992): “*Public Party Funding and Party Transformation in Multi-Party Systems*”, Comparative Political Studies, vol 25/1, PP. 90-117.
 29. 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, PP.205-224.
 30. Milyo, J., Primo, D. M., & Jacobsmeier, M. L. (2011). “*Does Public Financing of State Election Campaigns Increase Voter Turnout?*” In Costas Panagopoulos, Public Financing in American Elections, Philadelphia: Temple University Press, PP.225-237.
 31. Mule, Rosa. (1998). “*Financial uncertainties of Party Formation and Consolidation in Britain, Germany and Italy: The Early Years in Theoretical Perspective*”, Peter Burnell ve Alan Ware (Ed.), Funding Democratization, Manchester University Press, PP.47-72.
 32. Nassmacher, K. H. (1989). “*Structure and impact of public subsidies to political parties in Europe: the examples of Austria, Italy, Sweden and West Germany*”. Comparative political finance in the 1980s, 236-267.
 33. Nassmacher, K. H. (2003). Monitoring, Control and Enforcement of Political Finance Regulation, in Funding of Political Parties and Election Campaigns, 139-157.
 34. Nassmacher, K.-H. (2003), “*Introduction: Political Parties, Funding and Democracy*”, in: Austin, R. and Thernström, M. (eds.) Funding of Political Parties and Election Campaigns, IDEA, Stockholm, PP. 1-19.
 35. Ohman Magnus, (2009), “*Practical Solutions for the Public Funding of Political Parties and Election Campaigns*”, in Political Finance Regulation: The Global Experience, Washington, DC: International Foundation for Electoral Systems.PP.55-81.
 36. Ohman Magnus. (2014)” *Getting the Political Finance System Right*”. In International IDEA, Funding of Political Parties and Election Campaigns, PP:23-34.
 37. Paul K. Semogerere, (2011), *Political Party Financing in Uganda*, Kampala: Konrad-Adenauer-Stiftung.
 38. Pierre, J., Svasand, L. and Widfeldt, A., (2000). “*State subsidies to political parties: Confronting rhetoric with reality*”. West European Politics, vol 23(3), pp.1-24.
 39. Pierre, Jon, Lars Svasand, (2000). “*State Subsidies to Political Parties: Confronting Rhetoric with Reality*.” West European Politics.vol, 23(3), PP: 1-24.
 40. Primo, D. M. and Milyo, J. (2006). “*Campaign Finance Laws and Political Efficacy: Evidence from the States*”, Election Law Journal, vol 5(1), PP 23-39.
 41. Primo, D. M., & Milyo, J. (2007).” *Public Financing of Campaigns: A Statistical Analysis*”. Engage, vol8, (1), PP:96-100.
 42. Roper, S. D. (2002). “*The influence of Romanian campaign finance laws on party system development and corruption*”. Party Politics, vol.8(2), 175-192.
 43. Scarrow, S. E. (2006). “*Party subsidies and the freezing of party competition: do cartel mechanisms work?*” West European Politics, vol 29(4), PP 619-639.
 44. SCARROW, Susan. (2004). “*Explaining Political Finance Reforms: Competition and Context*”, Party Politics, vol.10(6), PP.653-675.
 45. Smilov, Daniel. (2008). Dilemmas for a Democratic Society: Comparative

-
- Regulation of Money and Politics. DISC Working Paper 4/2008. Budapest: Central European University, Center for the Study of Imperfections in Democracy.
46. Tjernström, Maja. (2003). “*Matrix on Political Finance Law and Regulations*”, REGINALD, Austin ve Maja Tjernström (Ed.), Funding of Political Parties and Election Campaigns, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm, PP.185-233.
 47. Uzun, Cem Duran. (2010). *Anayasa Hukuku Açısından Siyasi Partilerin Finansmanı*. Adalet Yayınevi.
 48. Van Biezen, Ingrid. (2008), “*State intervention in party politics: the public funding and regulation of political parties*”. European Review, 16(03), PP 337-353.
 49. Van Biezen, I. (2003). *Financing Political Parties and Election Campaigns: Guidelines*. Council of Europe.
 50. Walecky Marcin et al. (2009). *Public Funding Solutions for Political Parties in Muslim-Majority Societies*, Washington: IFES.
 51. Wallison, P.J. and Gora, J.M., (2009). *Better Parties, Better Government: A Realistic Program for Campaign Finance Reform*, Washington, D.C: AEI Press.