

## آسیب‌شناسی نظام مالی انتخابات جمهوری اسلامی ایران

محمدتقی اکبری<sup>۱\*</sup>، سید محمد هاشمی<sup>۲\*\*</sup>، ولی رستمی<sup>۳\*\*\*</sup>

تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۲/۶ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۷/۶

نوع مقاله: پژوهشی

DOI: 10.22034/qjplk.2022.244

### چکیده

این تحقیق درصدد آسیب‌شناسی نظام مالی انتخابات در ایران است. اهمیت موضوع از آن روست که درستی و صحت انتخابات تا حد زیادی متضمن سلامت نظام مالی انتخابات است و این ضرورت وجود دارد که نظام جامع مالی در خصوص انتخابات در ایران تصویب شود. به استثنای نظام مالی انتخاباتی مجلس شورای اسلامی که تا حدودی جامع است، در انتخابات ریاست جمهوری، مجلس خبرگان رهبری و شورای اسلامی شهر و روستا، اساساً نظام مالی انتخابات وجود ندارد. پرسش این است که آسیب‌های نظام مالی انتخابات در ایران چیست و نظام درست تأمین مالی انتخابات در ایران چگونه باید باشد؟ پژوهش حاضر با استفاده از روش کتابخانه‌ای و بهره‌گیری از رویکرد تحلیلی - توصیفی انجام گرفته است. یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که مهم‌ترین چالش‌های نظام مالی انتخاباتی ایران در مقایسه با استانداردهای بین‌المللی و سایر کشورها، وضع مقررات در مواردی مانند الزام نامزدها و احزاب به افشای منابع مالی، گزارش‌دهی هزینه‌کرد منابع مالی تأمین هزینه انتخاباتی به نهاد ناظر انتخابات، وضع ممنوعیت‌ها و محدودیت‌ها صریح بر هزینه‌های نامزدها و احزاب، ضمانت‌اجراهای حقوقی و کیفری برای نامزدها و احزاب متخلف، پرداخت کمک دولتی به‌طور مستقیم و غیرمستقیم به احزاب و نامزدهای و ارائه معیار شفاف به‌منظور تخصیص یارانه‌های دولتی به احزاب است.

واژگان کلیدی: انتخابات، ایران، استانداردهای تأمین مالی انتخابات، نظام مالی انتخابات.

۱. دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق، الهیات و علوم سیاسی، دانشگاه آزاد واحد علوم و تحقیقات، تهران، ایران

\* Email: rada538915@yahoo.com  
۲. استاد گروه حقوق عمومی دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران (نویسنده مسئول)

\*\* Email: dr.sm.hashemi@gmail.com  
۳. استاد گروه حقوق عمومی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، تهران، ایران

\*\*\* Email: vrostami@ut.ac.ir



## مقدمه

در وضعیت کنونی، یکی از چالش‌های اصلی نظام انتخاباتی ایران، نبود نظام جامع تأمین مالی انتخابات است. ضرورت ایجاد نظام جامع مالی انتخاباتی در ایران، اولین بار در سیاست‌های ابلاغی مقام معظم رهبری در تاریخ ۲۴ مهرماه ۱۳۹۵ مورد توجه قرار گرفت. بند ۴ سیاست‌های کلی انتخابات با عنوان «تعیین حدود و نوع هزینه و منابع مجاز و غیرمجاز انتخاباتی، شفافیت منابع و هزینه‌های انتخاباتی داوطلبان و تشکل‌های سیاسی و اعلام به مراجع ذیصلاح و اعمال نظارت دقیق بر آن و تعیین شیوه و چگونگی برخورد با تخلفات مالی» به‌طور خاص، در خصوص ضرورت ایجاد نظام مالی انتخاباتی در ایران است. در حال حاضر، تنها قانون نسبتاً جامع در زمینه نظام مالی انتخابات ایران، «قانون شفافیت و نظارت بر تأمین مالی فعالیت‌های انتخاباتی در انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۹۸» است که صرفاً در خصوص نظام مالی انتخابات مجلس شورای اسلامی است. تصویب این قانون نخستین تجربه قانونگذاری در زمینه نظام مالی انتخابات در تاریخ ایران است. انتخابات ریاست جمهوری، شوراهای شهر و روستا و مجلس خبرگان رهبری همچنان فاقد قانون جامعی به‌منظور تنظیم نظام مالی انتخابات است.

مهم‌ترین پیامدهای نبود نظام جامع مالی انتخابات در ایران عبارت‌اند از: گسترش فساد سیاسی، توسل به رویه‌های غیرقانونی از سوی نامزدها یا احزاب سیاسی به‌منظور کسب آرا، برای نمونه خرید و فروش آرا و استفاده از منابع غیرقانونی از جمله پول‌های حاصل از اعمال مجرمانه و پولشویی، حذف گروه‌ها و نامزدهایی که توان مالی ضعیفی در مقایسه با احزاب و نامزدهای متمکن دارند، استفاده غیرقانونی از منابع عمومی از سوی حزب حاکم، گسترش اسراف و اتلاف منابع، مانند چاپ بی‌رویه تراکت و بروشور. بنابراین لازمه سلامت انتخابات، وجود نظام جامع مالی انتخاباتی است. در این نظام مالی انتخاباتی ضرورت دارد که منابع تأمین درآمد و هزینه‌کرد نامزدها و احزاب، نحوه کمک دولت به نامزدها و احزاب سیاسی و نظارت بر این هزینه‌ها از طریق نظام افشا و گزارش‌دهی تعیین شود.

هدف از انجام این تحقیق ترسیم نظام مطلوب و جامع مالی انتخاباتی و پیشنهادهای لازم در این زمینه برای اصلاح نظام مالی کنونی انتخابات در ایران است. به این منظور نخست تلاش می‌شود که الگوی مطلوب با ملاحظه اسناد بین‌المللی و قوانین کشورهای دموکراتیک

تعیین شود، سپس این الگوی مطلوب به عنوان معیاری برای اصلاح نظام انتخاباتی ایران استفاده می‌شود. روش این تحقیق توصیفی-تحلیلی است و در انجام آن از روش کتابخانه‌ای برای جمع‌آوری مطالب تحقیق استفاده شده است. پرسش این مقاله این است که آسیب‌های نظام مالی انتخابات در ایران چیست و نظام درست تأمین مالی انتخابات در ایران چگونه باید باشد؟ فرضیه تحقیق این است که انتخابات در ایران فاقد نظام مناسب مالی است و ضرورت دارد که قانون جامعی در زمینه نظام مالی تمامی انتخابات ایران تصویب شود.

در بخش نخست، مفاهیم بنیادین تحقیق شامل نظام مالی انتخابات، ارتباط نظام مالی انتخابات با سلامت انتخابات و شاخصه یک نظام مالی انتخاباتی تشریح می‌شود. در بخش دوم، ضمن تعیین الگوی مطلوب نظام مالی انتخابات در ایران، کاستی‌های نظام مالی انتخابات ایران نقد و بررسی می‌شود. در پایان این بخش، با لحاظ اجزای یک نظام مالی انتخاباتی شایسته که پیشتر تعیین شده است، مواردی که باید در ترسیم نظام جامع مالی انتخاباتی گنجانده شود، پیشنهاد می‌گردد.

## ۱. مفاهیم

در ابتدای بحث به طرح کلیاتی در خصوص موضوع تحقیق شامل مفهوم، ارتباط هزینه انتخاباتی با سلامت انتخابات و شاخصه‌های یک نظام مالی انتخاباتی کارآمد خواهیم پرداخت.

### ۱-۱. تعریف نظام مالی انتخابات

در «قانون شفافیت و نظارت بر تأمین فعالیت‌های انتخاباتی در انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۹۸»، تعریفی از نظام مالی انتخابات به عمل آمده است. مطابق بند ۳ ماده ۱ این قانون، «تأمین مالی انتخابات به مجموعه منابع گفته می‌شود که جهت تأمین هزینه‌های انتخاباتی انجام و یا صرف می‌شود».

با توجه به این تعریف، «به‌طور کلی دو راه برای تأمین هزینه‌های انتخاباتی متصور است: نخست توسط بخش خصوصی که همواره و در ادوار مختلف این امر وجود داشته است و دوم از سوی نهاد عمومی (دولت) که امروزه بیشتر بر آن تأکید می‌شود» (گلشن‌پژوه، ۱۳۸۸: ۵۷). بنابراین، منظور از نظام مالی انتخابات تمامی شیوه‌های است که احزاب یا نامزدها از طریق آن منابع مالی برای پوشش هزینه انتخاباتی خود را تأمین می‌کنند که شامل کمک اشخاص خصوصی (حقیقی و حقوقی) و کمک دولت است. کمک دولت هم شامل کمک مستقیم و هم

کمک غیرمستقیم است؛ کمک غیرمستقیم برای نمونه شامل معافیت‌های مالیاتی یا در اختیار قرار دادن رسانه عمومی مانند رادیو یا تلویزیون است. بنابراین مفهوم تأمین مالی انتخابات مفهومی گسترده و تنها منحصر به منابع کمک مستقیم و مادی به نامزدهای و احزاب نمی‌شود.

### ۲-۱. ارتباط نظام مالی انتخابات و سلامت انتخابات

تحت تأثیر قرار دادن نتیجه انتخابات از طریق تهدید، تطمیع، وعده شغل، پرداخت قروض و نظایر آن‌ها، در همه کشورها ممنوع است و اگر اتفاق افتد، شهروندان و کاندیداها مکلف‌اند آن را به مقامات صالحه گزارش کنند (قاضی، ۱۳۹۶: ۳۲۲). برای تضمین سلامت انتخابات ضرورت دارد که نظام جامع مالی انتخاباتی ایجاد شود که در نتیجه نامزدها و احزاب سیاسی نتوانند از طریق توسل به شیوه‌های غیرمجاز، منابع مالی انتخاباتی خود را تأمین کنند و از این طریق بتوانند نتیجه انتخابات را تحت تأثیر قرار دهند.

در حال حاضر، یکی از آفت‌ها و نقاط آسیب‌پذیر نظام‌های مردم‌سالار، قاعده‌مند نبودن منابع و عملکرد مالی احزاب و گروه‌های سیاسی به‌ویژه در ایام انتخابات است. یکی از راهکارهایی که می‌تواند به تقویت پایه‌های مردم‌سالاری کمک کند، اعمال نظارت مالی-حقوقی دقیق بر منابع مالی سازمان‌های حزبی و هزینه انتخاباتی نامزدهاست (گرگی ازندیانی، ۱۳۸۸: ۳۴۰). بنابراین تضمین سلامت انتخابات، مستلزم وجود نظام مالی انتخاباتی مناسب است. برای تحقق این هدف، پیش‌بینی موارد ذیل ضرورت دارد:

۱. برخورداری همه داوطلبان از امکانات تبلیغاتی و وسایل ارتباط جمعی برابر، همچون مطبوعات و رادیو و تلویزیون؛

۲. تأمین و تضمین عادلانه امکانات مالی تبلیغاتی توسط دولت و جلوگیری از رقابت‌های ناسالم انتخاباتی توسط برخی داوطلبان و گروه‌ها از طریق تبلیغات پرهزینه (هاشمی، ۱۳۹۲: ۲۲۳-۲۲۴).

هزینه‌های انتخاباتی پرسش‌های اخلاقی اساسی را در خصوص ماهیت دموکراتیک رژیم سیاسی ایجاد می‌کند. اغلب بحث‌ها در خصوص هزینه انتخاباتی حول دو اصل اساسی آزادی بیان و پیشگیری از فساد می‌چرخد که ممکن است در تعارض با هم قرار گیرند. از یک سو، برخی حقوقدانان اغلب مشارکت مالی در مبارزات انتخاباتی (از طریق کمک مالی یا هزینه کردن) را گونه‌ای از بیان عقاید سیاسی می‌دانند که باید به‌عنوان یکی از حقوق اساسی در برابر

انواع محدودیت محافظت شود. از سوی دیگر، اغلب این اتفاق نظر وجود دارد که مقررات گذاری و محدودیت‌ها را می‌توان به منظور پیشگیری از فساد بر هزینه‌های انتخاباتی اعمال کرد (See: baker, 1997). مدیریت صحیح تأمین مالی هزینه انتخابات بر توانایی کشورها برای برگزاری انتخابات آزاد به شکل مؤثر و عادلانه، حکمرانی مؤثر، ایجاد دولت دموکراتیک و تنظیم فساد تأثیر می‌گذارد (Ohman & Zainulbhai, 2009: 15).

دسترسی به منابع مالی از ضروریات سیاست‌های دموکراتیک است و احزاب سیاسی برای انجام نقش خود در فرآیند سیاسی باید به منابع مالی دسترسی داشته باشند. با توجه به اینکه پول می‌تواند نتایج انتخابات را به شکل غیرمنصفانه متأثر سازد، از این رو نظارت و شفافیت در ارتباط با آن ضرورت دارد. مهم‌ترین ابزارهای نظارت و شفافیت مالی انتخابات، وضع ممنوعیت و محدودیت و همچنین الزام به افشا در خصوص هزینه‌های انتخاباتی است.

### ۳-۱. نظام حقوقی تأمین مالی انتخابات

قوانین انتخاباتی هر کشوری، با توجه به تعریفی که از تبلیغات ارائه می‌دهند، ممکن است هزینه کردن در تبلیغات را محدود یا نامحدود در نظر بگیرد. برای مثال در کشورهایی چون آمریکا، محدودیت در هزینه کردن تبلیغات انتخاباتی وجود دارد، ولی نامزدها و احزاب سیاسی در کشورهایی چون فرانسه و ایران برای هزینه کردن در تبلیغات انتخاباتی محدودیتی ندارند و هدف اصلی، کاهش هرچه بیشتر هزینه‌های انتخاباتی و ایجاد امکان برابر برای همگان است (کاظمی گرجی، ۱۳۸۱: ۲۲).

بسیاری از کشورها تلاش کرده‌اند که نحوه تأمین مالی هزینه‌های انتخاباتی را تنظیم و بر آن نظارت کنند. نظام تأمین مالی انتخابات ممکن است ممنوعیت‌ها و محدودیت‌هایی در خصوص نوع خاصی از درآمدها و هزینه‌ها، میزان و نحوه توزیع و همچنین دسترسی به یارانه‌های مستقیم یا غیرمستقیم ایجاد کند و شفافیت منابع مالی هزینه‌های انتخاباتی را از طریق افشا و گزارش‌دهی افزایش دهد. همچنین مقررات و ضمانت‌اجراهایی در خصوص تخلفات صورت گرفته وضع کند.

ممنوعیت‌ها در خصوص هزینه‌های انتخاباتی از سوی شخص ثالث، شامل هزینه‌های مستقل، تبلیغات شخص ثالث یا زمانی است که از سوی رسانه‌ها برای تبلیغات مبارزات انتخاباتی اختصاص داده می‌شود. در اعمال ممنوعیت مذکور باید تلاش شود که تعادل مناسبی

بین دو اصل بنیادین، تساوی فرصت‌ها (عدالت) و آزادی بیان برقرار شود (See: baker, 1997). انگلستان از سال ۱۸۸۳ محدودیت‌هایی را برای نامزدهای حوزه‌های انتخاباتی محلی اعمال کرد. کانادا نخستین کشور دموکراتیکی است که محدودیت هزینه‌های انتخاباتی را برای احزاب ملی در سال ۱۹۷۴ و محدودیت مشابهی را برای نامزدهای انتخاباتی محلی در سال ۲۰۰۴ تحمیل کرد (Avis et al., 2017: 1). دیوان عالی فدرال آمریکا در دعوی (Buckley v. Valeo) محدودیت‌های مربوط به هزینه‌های انتخاباتی را ابطال کرد، زیرا معتقد بود که این محدودیت‌ها مداخله در حق آزادی بیان شهروندان است که به موجب اصلحیه نخست قانون اساسی آمریکا اعطا شد. به‌منظور کارآمدی این محدودیت‌ها ضرورت دارد که نظارت دقیق بر آن‌ها صورت گیرد و همزمان با ضمانت‌اجراهای جدی پشتیبانی شود.

بسیاری از کشورها کمک مالی ناشناس یا کمک‌های خارجی را ممنوع کرده‌اند. برخی نظام‌های دموکراتیک، حتی کمک‌های شرکت‌ها برای اهداف سیاسی را غیرقانونی می‌دانند. اغلب نظام‌های مالی انتخاباتی محدودیت‌های را بر میزان مشارکت در هزینه‌های انتخاباتی اعمال می‌کنند. حداکثر سقف مجاز کمک انتخاباتی ممکن است با توجه به نوع کمک (کمک‌های فردی شهروندان، اشخاص حقوقی) یا دریافت‌کننده کمک (نامزد یا حزب) یا هدف که برای آن تأمین هزینه صورت می‌گیرد (رقابت نامزدها، مبارزات انتخاباتی و فعالیت‌های روزمره) متفاوت باشد. در برخی کشورها (برای نمونه آلمان) هیچ محدودیت قانونی در خصوص میزان مشارکت در تأمین هزینه‌های انتخاباتی که می‌تواند توسط یک شخص یا شرکت انجام گیرد، وجود ندارد (Ohman, 2012: 13).

تمامی نظام‌های تأمین مالی انتخابات به مقامات و نهادهای نیاز دارند که مسئولیت نظارت، کنترل و اجرا در امر هزینه‌های انتخاباتی را بر عهده داشته باشند. قانونگذار باید تعادلی بین استقلال عمل نهاد نظارتی مسئول، اجرای کارآمد مقررات تأمین مالی هزینه‌های رقابت انتخاباتی و اجرای شایسته مقررات قانونی برقرار کند.

### ۳. استانداردهای بین‌الملل در خصوص هزینه‌های انتخاباتی

در زمان حاضر استانداردهای متفاوتی در سطح بین‌الملل از سوی سازمان‌های غیردولتی و دولتی (به‌ویژه سازمان جهانی شفافیت)<sup>۱</sup> در خصوص هزینه‌های انتخاباتی تعیین شده است. اقدامات سازمان‌های بین‌المللی مانند سازمان دولت‌های آمریکایی<sup>۲</sup>، شورای اروپا<sup>۳</sup>، اتحادیه

آفریقا<sup>۵</sup> و انجمن مقامات انتخاباتی اروپای مرکزی<sup>۶</sup> همگی نمونه‌هایی از تلاش‌های بین‌المللی به‌منظور ایجاد نظام مالی انتخاباتی مناسب است. بسیاری از این استانداردها بر راهبردهایی تأکید دارند که بر افشای هزینه‌های انتخاباتی برای عموم و نظارت بر آن مبتنی است. با درک این تأثیرگذاری، کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مقابله با فساد<sup>۷</sup> مقرر داشته است که «هر کشور عضو، همچنین مطابق با اهداف این کنوانسیون و براساس اصول اساسی قانون داخلی خود اتخاذ اقدامات اداری و قانونی مقتضی را مدنظر قرار می‌دهد تا شفافیت در تأمین مالی نامزدها را برای مشاغل منتخب دولتی و در جایی که صدق کند تأمین مالی احزاب سیاسی را نیز ارتقا دهد»<sup>۸</sup>. از ۱۴۰ کشور که عضو این کنوانسیون هستند، در خصوص ۱۰۷ کشور اطلاعات کافی وجود دارد که براساس این اطلاعات می‌توان در مورد الزام نامزدها به افشای منابع مالی خود قضاوت کرد. از بین این ۱۰۷ کشور، ۶۱ کشور یا ۵۷ درصد آن‌ها الزاماتی رسمی در خصوص افشای منابع درآمدی و هزینه‌های احزاب یا نامزدهای انتخاباتی ندارند (Ohman & Zainulbhai, 2009: 14).

برنامه توسعه استانداردهای منطقه‌ای، اخیراً در اروپا از سوی شورای اروپا تصویب شده است. طی دهه‌های گذشته شورای اروپا اسناد متعددی را در خصوص تنظیم هزینه‌های انتخاباتی مصوب کرده است.<sup>۹</sup> توصیه‌نامه اخیر شماره (۴/۲۰۰۳) «کمیته وزرا به کشورهای عضو در مورد قوانین مشترک علیه فساد در تأمین مالی احزاب سیاسی و مبارزات انتخاباتی»<sup>۱۰</sup>، جامع‌ترین اقدام در این زمینه است، که از کشورهای عضو درخواست کرده که اقدامات مناسبی را به‌منظور مبارزه با فساد در هزینه‌های انتخاباتی به‌عمل آورند. این اقدامات دامنه گسترده‌ای، از شفافیت کامل حساب‌های احزاب، از طریق محدودیت و ممنوعیت در زمینه منابع تأمین مالی، تا تأمین مالی از طریق بودجه عمومی، اجرای مستقل و ضمانت‌اجراهای کارآمد را شامل می‌شود. شورای اروپا همچنین توصیه کرده است که دولت‌های عضو قوانینی را در خصوص تأمین مالی احزاب سیاسی بر مبنای اصول اساسی، مانند محدودیت‌های هزینه‌های احزاب درگیر در فعالیت انتخاباتی مصوب کنند. بند پایانی مقدمه این توصیه‌نامه مقرر داشته است: «دولت‌های عضو در نظام حقوق ملی خود، مقرراتی را علیه فساد در تأمین مالی احزاب سیاسی و مبارزات انتخاباتی مصوب نمایند. این توصیه به‌ویژه در رابطه با دولت‌های است که تاکنون قوانین، رویه‌ها یا سیستم ویژه‌ای که جایگزین مؤثر و کارآمد باشد، ندارند».

منشور دموکراتیک سازمان دولت‌های آمریکایی<sup>۱۰</sup> و «انجمن مقامات انتخاباتی اروپای مرکزی و شرقی»<sup>۱۱</sup> نیز رویه‌های مناسبی را در خصوص هزینه‌های تبلیغات انتخاباتی ترویج داده‌اند. اصول و توصیه‌های کلی که توسط دو نهاد مذکور پیشنهاد شده، از اهمیت ویژه‌ای برای دموکراسی‌های نوپای اروپای شرقی و آمریکا برخوردار است. برای مثال ماده ۵ این منشور مقرر داشته است که باید توجه ویژه‌ای به مسئله هزینه‌های بالا در مبارزات انتخاباتی شود و سیستم شفاف و متعادلی برای این موضوع پیش‌بینی شود. همچنین در اجلاس انجمن مقامات انتخاباتی اروپای مرکزی و شرقی در سال ۲۰۰۱ در کرواسی بر از بین بردن نابرابری مالی نامزدهای انتخاباتی تأکید شد.

#### ۴. استانداردهای ضروری در زمینه هزینه‌های انتخاباتی

در دهه‌های اخیر تمایل عمومی کشورها به منظور وضع مقررات پیچیده‌تر در زمینه تأمین مالی هزینه‌های انتخاباتی و پرداخت یارانه‌های دولتی در این خصوص بوده است. سرعت تغییرات حقوقی در خصوص تأمین مالی هزینه‌های انتخاباتی در کشورهای مختلف نگرانی‌های جدی را در زمینه هدف و اجرای مناسب آن‌ها ایجاد کرده است. به‌طور کلی از دیدگاه نویسندگان حقوقی نظام کارآمد هزینه‌های انتخاباتی باید الزامات حداقلی زیر را تحت پوشش قرار دهد:

۱. فرصت برابر برای حضور و رقابت در انتخابات؛
۲. ممانعت بازیگران سیاسی از آلوده شدن به فساد از طریق خرید و فروش نظام‌مند رأی یا انحصار در فرایند انتخابات از طریق سوءاستفاده از منابع دولتی؛
۳. جلوگیری از استفاده تبعیض‌آمیز و غیرعادلانه از سازوکارهای اجرایی علیه رقبای سیاسی؛ و
۴. تقاضا از احزاب و کاندیداها به منظور شفافیت در خصوص چگونگی جمع‌آوری و هزینه کردن منابع مالی خود (Walecki, 2007: 75-93).

برای دستیابی به نظام انتخاباتی منصفانه و رقابتی، کشورها همچنین باید امکانات مساوی را برای مشارکت همه بازیگران سیاسی فراهم آورند و بازیگران سیاسی را ملزم کنند که به شیوه شفاف رفتار کنند و در برابر شهروندان خود پاسخگو باشند. اصول بنیادین مرتبط با هزینه‌های انتخاباتی که می‌تواند موجب تحقق اهداف مذکور شود عبارت‌اند از: ممنوعیت فساد و رویه‌های غیرقانونی (مانند خرید و فروش رأی)، مقررات مربوط به افشا، واقع‌بینی هزینه‌ها و



تعیین سقف برای مشارکت در هزینه‌های انتخاباتی، ممنوعیت در خصوص برخی از اشکال مشارکت در هزینه‌های انتخاباتی (مانند مشارکت خارجی، مشارکت در هزینه‌های انتخاباتی به شکل گمنام، مشارکت از سوی شرکت‌های تجاری) و پرداخت یارانه دولتی مستقیم به نامزدها یا احزاب، معافیت‌های مالیاتی و کمک‌های غیرمادی (از جمله مقررات مربوط به پخش تبلیغات انتخاباتی)، مقررات مربوط به نمایندگان مالی، حسابداری و حسابرسی، مقررات و اقدامات به‌منظور کنترل استفاده از منابع عمومی برای اهداف مبارزات انتخاباتی (Walecki, 2007: 75-93).

«میزان مطلوب مقررات‌گذاری در خصوص هزینه‌ها و یارانه‌های انتخاباتی همچنان به‌عنوان موضوعی جنجالی باقی مانده است. با این حال، کمترین تردید در این زمینه وجود دارد که اغلب قوانین تنها به بیان اهداف (برای نمونه شفافیت در کمک به هزینه‌های انتخاباتی) پرداخته‌اند، بدون آنکه به تفصیل در خصوص چگونگی اجرای این اهداف بحث کنند. به‌طور خلاصه، در زمینه هزینه‌های انتخاباتی تورم قوانین بسیار زیاد است، درحالی‌که در اجرا اقدامات کمتری صورت می‌گیرد» (Pinto-Duschinsky, 2002: 81).

محدودیت‌ها و ممنوعیت‌ها در خصوص هزینه‌های انتخاباتی تنها در صورتی مؤثر است که مقررات مناسبی در زمینه افشا و همچنین اجرای کارآمد وجود داشته باشد. بدون افشای کامل هزینه‌های انتخاباتی برای عموم، امکان نظارت و اجرایی کردن ممنوعیت‌ها و محدودیت‌های مرتبط با هزینه‌های انتخاباتی وجود ندارد. افشای هزینه‌های انتخاباتی همچنین در تعیین اینکه یک نامزد یا حزب سیاسی ممنوعیت‌ها و محدودیت‌های مرتبط با هزینه‌های انتخاباتی را رعایت کرده و نیز محاسبه مقدار یارانه‌های پرداختی به‌منظور تأمین هزینه‌های انتخاباتی، مؤثر است.

با اینکه افشای هزینه‌های انتخاباتی شرط لازم برای کنترل این هزینه‌هاست، اما شرط کافی نیست. در واقع، در یک رویکرد جامع نسبت به هزینه‌های انتخاباتی توجه ویژه به موارد ذیل ضرورت دارد: ۱. کنترل‌های داخلی احزاب سیاسی، ۲. اختیارات دستگاه‌های نظارتی مستقل و ۳. نظام شکایت داخلی که امکان نظارت را برای جامعه مدنی و رسانه‌ها فراهم می‌آورد. بدون اجرای مؤثر کنترل‌های داخلی و خارجی، مقررات و یارانه‌های اختصاصی مرتبط با هزینه‌های انتخاباتی-خواه ممنوعیت‌ها یا محدودیت‌هایی در خصوص آن‌ها وجود داشته یا الزاماتی در خصوص افشا مقرر شده باشد- کمترین تأثیرگذاری را دارد و به احتمال زیاد تخلفات گسترده

در مورد آن‌ها صورت می‌گیرد. بنابراین، تمامی متغیرهایی که به آن‌ها اشاره شد، برای حفظ مشروعیت قوانین مرتبط با هزینه‌های انتخاباتی و تضمین کنترل کارآمد ضرورت دارد (Walecki, 2007: 83).

افشای هزینه‌های انتخاباتی از شرایط ضروری برای نظام کنترل عمومی هزینه‌های انتخاباتی است، و الزاماتی گوناگون در خصوص افشا، در قوانین کشورهای مختلف وضع شده است. احزاب سیاسی ملزم‌اند که هزینه انتخاباتی خود را شکل روزانه یا دوره‌ای به مقامات دولتی گزارش کنند و در اغلب نظام‌های انتخاباتی، کمیته‌های انتخاباتی و نامزدها ملزم‌اند که گزارش ویژه‌ای را در طول مبارزات انتخاباتی خود یا پس از خاتمه آن ارائه دهند. برای مثال در آلمان، هر حزب باید اظهارنامه مالی سالیانه‌ای را به رئیس مجلس بوندستاگ ارائه کند. در فرانسه مقامات اداری مستقل هزینه‌های انتخاباتی نامزدها را حسابرسی می‌کنند که گزارش این حسابرسی باید بعد از انتخابات بایگانی شود.<sup>۱۲</sup> به‌طور کلی افشای هزینه‌های انتخاباتی می‌تواند به تحقق اهداف ذیل بینجامد:

۱. افشای مالی نقش اصلی را در تحقق شفافیت کامل در فرایند انتخابات دارد، این امکان را برای رأی‌دهندگان فراهم می‌آورد که در مورد نامزدهای انتخاباتی آگاهی بیشتری یابند و در نتیجه با آگاهی هرچه بیشتر در انتخابات شرکت کنند؛
۲. الزامات در خصوص افشای منابع مالی هزینه‌های انتخاباتی احتمالاً نامزدها یا احزاب را ترغیب می‌کند که منابع مالی خود را به شیوه‌ای جمع‌آوری و هزینه کنند که برای اکثریت رأی‌دهندگان پذیرفته باشد و مانع از رسوایی‌های مالی سیاسی شود؛
۳. افشا به‌عنوان مانع اصلی در برابر فساد و اعمال نفوذ عمل می‌کند، زیرا سبب می‌شود که بده و بستان‌های مالی بین احزاب سیاسی و شرکت‌ها از چشم مردم دور نماند؛
۴. افشای عمومی می‌تواند به‌عنوان مانع در برابر هزینه‌های گزاف تبلیغات انتخاباتی عمل کند یا اینکه موجب شود پول دیگر نتواند به‌عنوان عنصری قدرتمند در فرایند انتخابات عمل کند (USAID, 2004: 34).

نظام هزینه‌های انتخاباتی باید افشای تمامی هزینه‌های انتخاباتی را به‌طور جامع الزامی کند.

۱. کمک‌های دریافتی: احزاب سیاسی یا نامزدها باید مقدار و ماهیت کمک‌های دریافتی (خواه به شکل چک، نقد یا به اشکال غیر پولی) و هویت هریک از کمک‌کنندگان را افشا کنند.

۲. هزینه‌های انتخاباتی: قوانین باید افشای کامل هزینه‌ها، از جمله تاریخ و مقدار هزینه و گیرندگان، و کلیه دیون و مسئولیت‌ها را که بر احزاب و نامزدها تحمیل شده است، الزامی کنند.

۳. افشای وام‌ها و سایر مزایای مالی دریافتی احزاب، از جمله هویت وام‌دهنده، تاریخ و مقدار وام اصلی یا مزیت مالی و تاریخی که وام یا مزیت مالی پرداخت شده است، الزامی شود (The Electoral knowledge Network, 2012).

## ۵. نظام مالی انتخابات در ایران

به‌منظور تعیین وضعیت نظام مالی انتخابات در ایران، در این بخش قوانین مرتبط با تأمین مالی انتخابات در هر یک از انواع انتخابات در ایران بررسی می‌شود.

### ۵-۱. سیاست‌های کلی انتخابات

نظارت و شفافیت در تأمین مالی هزینه‌های انتخاباتی برای اولین بار در «سیاست‌های کلی انتخابات» ابلاغی مقام رهبری در سال ۱۳۹۵، به الزام قانونی تبدیل شد. مطابق با بند ۴ سیاست‌های کلی:

۱. حدود و نوع هزینه و منابع مجاز و غیرمجاز انتخاباتی باید مشخص شود؛
۲. احزاب و نامزدهای انتخاباتی ملزم به شفافیت‌سازی منابع مالی هزینه انتخاباتی خود هستند؛
۳. منابع تأمین مالی انتخابات باید گزارش شود و مقامات صلاحیت‌دار نیز باید نظارت دقیق بر آن داشته باشند؛
۴. با تخلفات مالی نامزدها و احزاب سیاسی برخورد شود.

در بند ۶ سیاست‌های کلی هر نوع تأمین مالی هزینه انتخاباتی از طریق بیگانگان ممنوع شده است.

### ۵-۲. نظام تأمین مالی انتخابات ریاست جمهوری در ایران

در قانون انتخابات ریاست جمهوری مصوب ۱۳۶۴/۴/۵ صرفاً مقررات پراکنده و محدودی در خصوص نظام مالی انتخابات وجود دارد. در قانون «اصلاح ماده‌واحد الحاقی به قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۰/۵/۶» شیوه‌های تبلیغات انتخاباتی نامزدها و احزاب سیاسی (استفاده از پلاکارد، کاروان‌های تبلیغاتی...) محدود شده است که در خصوص ریاست جمهوری نیز اجرا می‌شود. این مقررات در راستای کاستن از هزینه‌های انتخاباتی است.

براساس ماده ۶۸ قانون انتخابات ریاست جمهوری، استفاده از وسایل و سایر امکانات دولتی، مؤسسات و نهادهایی که از بودجه عمومی استفاده می‌کنند و همچنین مؤسسات و نهادهایی که دارایی آن‌ها از اموال عمومی است، در انتخابات ریاست جمهوری ممنوع است. با وجود این، نوع کمک غیرمستقیم دولت به تأمین مالی انتخابات در این قانون وجود دارد. به این شکل که برابر ماده ۶۵ این قانون نامزدهای انتخابات ریاست جمهوری این امکان را دارند که به‌طور مساوی از صداوسیما جمهوری اسلامی ایران برای معرفی برنامه‌های خود استفاده کنند. این شکل از کمک دولتی، نوعی پرداخت یارانه غیرمستقیم از سوی دولت به نامزدهای انتخابات ریاست جمهوری است.

### ۳-۵. نظام مالی انتخابات مجلس شورای اسلامی

در انتخابات مجلس به دلیل وجود سابقه محلی نمایندگی، تبلیغات انتخاباتی در مقایسه با سایر انتخابات در ایران تحت الشعاع روابط پیش از مرحله نامزدی در انتخابات قرار می‌گیرد و احتمال به خطا رفتن آن دوچندان می‌شود (درستی، ۱۳۹۳: ۹۱). بنابراین نظارت و شفافیت تأمین مالی انتخابات مجلس شورای اسلامی اهمیت بیشتری دارد. در خصوص نظام مالی انتخابات مجلس شورای اسلامی، علاوه بر مقررات پراکنده که در قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی وجود دارد، قانون مستقلی با عنوان «قانون شفافیت و نظارت بر تأمین مالی فعالیت‌های انتخاباتی در انتخابات مجلس شورای اسلامی» در سال ۱۳۹۸ تصویب شد. این قانون نظام تأمین مالی انتخاباتی نسبتاً جامعی را در خصوص انتخابات مجلس شورای اسلامی ایجاد کرده است.

در قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۸/۹/۷ و اصلاحات بعدی، برخی محدودیت‌ها در خصوص چاپ پوستر، بروشور، بنر و... مقرر شده است (تبصره ۲ ماده ۵۷). به موجب ماده ۶۳ این قانون، تشکیل ستاد انتخاباتی تنها محدود به مراکز بخش‌ها، شهرها و شهرستان‌هاست. هر دو مقرر مذکور، در راستای محدودیت هزینه‌های انتخاباتی مجلس شورای اسلامی است. همچنین به موجب ماده ۵۹ این قانون، تبلیغات انتخاباتی نامزدهای مجلس شورای اسلامی، با استفاده از امکانات صداوسیما در سطح ملی و استانی ممنوع است. این ترتیب برخلاف مقرراتی است که امکان استفاده از امکانات صداوسیما را به نامزدهای انتخاباتی ریاست جمهوری برای معرفی برنامه‌های خود می‌دهد. ممنوعیت نامزدها و احزاب

در استفاده از امکانات صداوسیما به منظور ارائه برنامه‌های خود نوعی محرومیت از کمک غیرمستقیم دولت محسوب می‌شود.

در قانون شفافیت و نظارت بر تأمین مالی فعالیت‌های انتخاباتی در انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۸۹، منابع مالی تأمین هزینه انتخاباتی، ممنوعیت‌ها و همچنین سقف هزینه انتخاباتی تعیین شده است. مطابق ماده ۳ این قانون، منابع مالی تأمین هزینه انتخاباتی مجلس شورای اسلامی عبارت‌اند از:

۱. اموال و دارایی نامزد؛
۲. کمک‌های احزاب و گروه‌های سیاسی؛
۳. کمک‌های اشخاص حقیقی ایرانی و منابع و امکانات عمومی که مطابق این قانون و سایر قوانین استفاده از آن برای تبلیغات انتخاباتی مجاز است، مانند سالن‌های اجتماعات.

در خصوص ممنوعیت‌های منابع تأمین مالی هزینه‌های انتخاباتی موارد ذیل در این قانون پیش‌بینی شده است:

۱. کمک اشخاص حقوقی به جز احزاب و گروه‌های سیاسی. این ممنوعیت تمامی اشکال کمک را شامل می‌شود (تبصره ۱ ماده ۳)؛
۲. دریافت کمک از اشخاص بیگانه یا اشخاصی که به یکی از جرائم اقتصادی محکوم شده‌اند (تبصره ۲ ماده ۳)؛
۳. استفاده از امکانات عمومی به موجب ماده ۳ قانون مذکور برای انجام فعالیت‌های انتخاباتی تنها با رعایت مقررات این قانون و سایر قوانین مرتبط مجاز است. در ماده ۵۹ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی ۱۳۷۸ با اصلاحات بعدی هرگونه استفاده از اموال دولتی ممنوع شده است. بنابراین تنها موارد مجاز استفاده از امکانات عمومی یارانه‌های دولتی است که به احزاب یا نامزدهای پرداخت می‌شود.

مطابق ماده ۵ این قانون حداکثر هزینه انتخاباتی هر نامزد متناسب با پراکندگی جمعیت محدوده جغرافیایی و نیز کرسی‌های نمایندگی حوزه انتخابیه با پیشنهاد وزیر کشور و تأیید هیأت مرکزی نظارت تعیین می‌شود. در خصوص سقف کمک به نامزدهای انتخاباتی از سوی

اشخاص حقیقی به موجب تبصره ۴ ماده ۵، هر شخص حقیقی، حداکثر به میزان ۲۰ درصد سقف هزینه‌های یک نامزد که مطابق صدر ماده ۵ تعیین می‌شود، می‌تواند کمک کند. اما برای کمک احزاب و گروه‌های سیاسی سقفی تعیین نشده است.

موارد مرتبط با شفافیت هزینه‌های انتخاباتی و الزام به گزارش‌دهی در این قانون عبارت‌اند از: الف) به موجب ماده ۴ این قانون کمک‌های مالی مجاز به نامزدهای انتخاباتی باید شفاف باشد، به این صورت که هویت پرداخت‌کننده و دریافت‌کننده کمک مشخص باشد؛ ب) افتتاح حساب از سوی نامزدها به منظور واریز، برداشت و نقل و انتقال وجوه و منابع نقدی مربوط به هزینه‌های انتخاباتی در یکی از بانک‌های دارای مجوز بانک مرکزی (ماده ۷).

ج) تعیین نماینده مالی و معرفی آن به وزارت کشور (ماده ۸)؛ د) مطابق ماده ۹ نامزدها موظف‌اند تمامی مصارف و مخارج مرتبط با فعالیت‌های انتخاباتی و هزینه‌های تبلیغاتی خود و منابع تأمین مالی این هزینه‌ها و میزان کمک‌های مالی نقدی و غیرنقدی دریافتی را به‌نحو شفاف در سامانه مالی انتخابات ثبت کنند.

در خصوص الزام نامزدها به گزارش‌دهی ماده ۱۰ مقرر داشته است که نامزدها علاوه بر اسناد و مدارک، گزارش مالی خود را که شامل منبع تأمین هزینه انتخاباتی است، به تفکیک مذکور در ماده ۳ و همچنین امکاناتی را که از منابع عمومی دریافت می‌کنند، همراه با اسناد مالی آن به وزارت کشور و هیأت مرکزی ارسال کنند. در مجموع مقررات قانون ۱۳۸۹ در خصوص تأمین مالی انتخابات مجلس شورای اسلامی نسبتاً جامع است و می‌تواند الگویی برای ایجاد نظام مالی انتخابات، در سایر انتخابات در ایران باشد.

#### ۴-۵. تأمین مالی انتخابات شوراهای اسلامی

به موجب ماده ۷۵ قانون «تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۳/۱ و اصلاحات بعدی»، نحوه فعالیت تبلیغات انتخاباتی، مدت زمان تبلیغات، محدودیت‌ها و ممنوعیت‌ها و سایر شرایط و مقررات مربوط به موجب آیین‌نامه اجرایی این قانون تعیین خواهد شد. آیین‌نامه اجرایی انتخابات شوراهای اسلامی شهر

در تاریخ ۱۳۸۱/۴/۱۶ مصوب شد و در خصوص شوراهای اسلامی روستا و بخش، آیین‌نامه دیگری در تاریخ ۱۳۸۱/۴/۱۶ تدوین شد. فصل پنجم آیین‌نامه انتخابات شورای اسلامی شهر به بحث تبلیغات انتخاباتی اختصاص داده شده است. هرچند در ماده ۶۲ اصلاحی ۱۳۸۵ استفاده از امکانات دولتی مانند صداوسیما، امکانات وزارتخانه‌ها، ادارات و مؤسسات ممنوع شده است، اما این ممنوعیت مطلق نیست. مطابق تبصره ۳ ماده ۶۲ این آیین‌نامه استفاده از امکانات تبلیغی مؤسسات که به‌نحوی از بودجه عمومی استفاده می‌کنند، در چارچوب قرارداد و با پرداخت هزینه مجاز است. به موجب تبصره ۴ الحاقی ماده مذکور مصوب ۱۳۸۵، استفاده از امکانات دولتی مشروط به اخذ مجوز از مقامات ذی‌صلاح و پرداخت هزینه منع قانونی ندارد. با این حال، استثنائات مذکور را نمی‌توان شکلی از تأمین مالی انتخابات از طریق منابع عمومی تلقی کرد، زیرا استفاده از امکانات دولتی در موارد مذکور با پرداخت وجه صورت می‌گیرد. در آیین‌نامه انتخابات شوراهای اسلامی روستا و بخش ۱۳۸۱ در فصل پنجم مقررات مشابهی در بحث تبلیغات پیش‌بینی شده است.

در مجموع، انتخابات شوراها در ایران فاقد نظام جامع تأمین مالی انتخاباتی است.

#### ۵-۵. نظام تأمین مالی و هزینه انتخاباتی مجلس خبرگان

فصل چهارم «آیین‌نامه اجرایی قانون انتخابات مجلس خبرگان مصوب ۱۳۶۱/۷/۱۸ شورای نگهبان با اصلاحات بعدی» در خصوص تبلیغات انتخابات خبرگان رهبری است. مطابق تبصره ۲ ماده ۲۶ الحاقی ۱۳۸۵/۳/۳ به آیین‌نامه مذکور، «استفاده از هرگونه آثار تبلیغاتی نامزدها و طرفداران آنان اعم از کاغذی، پارچه‌ای، مقوایی، فلزی و یا هر جنس دیگر با ابعاد بیشتر از ۷۰×۱۰۰ سانتی‌متر ممنوع است». اثر این ممنوعیت در عمل، کاستن از هزینه انتخاباتی نامزدها خبرگان است. در این آیین‌نامه به صراحت ممنوعیت استفاده از امکانات دولتی برای تبلیغات انتخاباتی مقرر شده است. با وجود این، نامزدهای انتخابات خبرگان می‌توانند از امکانات صداوسیما استانی به‌طور مساوی برای تبلیغ برنامه‌های خود استفاده کنند. در اختیار قرار گرفتن رسانه دولتی در این ماده را می‌توان نوعی کمک غیرمستقیم دولتی به نامزدها تلقی کرد. در تحلیل نظام مالی انتخابات مجلس خبرگان رهبری، می‌توان استدلال کرد که به

استثنای موارد پراکنده، فاقد نظام مالی انتخاباتی است.

### ۵. آسیب‌شناسی نظام تأمین مالی انتخابات ایران و ارائه الگوی مطلوب

یکی از ضعف‌های اساسی نظام انتخاباتی ایران نبود سازوکاری برای پیش‌بینی سقف هزینه، کنترل منابع دریافتی و ضوابط حسابرسی نامزدهای بوده است (بزرگمهری، ۱۳۸۶: ۱۴). به استثنای نظام مالی انتخابات مجلس شورای اسلامی در سایر انتخابات ضوابط مشخصی در خصوص هزینه انتخاباتی و شفافیت مالی وجود ندارد. در این قسمت ضمن آسیب‌شناسی نظام انتخاباتی ایران در زمینه تأمین مالی انتخابات، الگوی مطلوب نیز ترسیم می‌شود.

#### ۱-۵. محدودیت‌ها و ممنوعیت‌ها

در خصوص محدودیت‌ها و ممنوعیت‌های مرتبط با تأمین مالی انتخابات در ایران، به استثنای نظام انتخاباتی مجلس شورای اسلامی، در سایر انتخابات تنها به‌طور کلی به برخی مصادیق محدودیت‌ها و ممنوعیت‌ها اشاره شده است. در نظام انتخاباتی ایران لازم است که محدودیت‌ها و ممنوعیت‌های ذیل در خصوص انتخابات پیش‌بینی شود:

۱. ممنوعیت دریافت کمک از سوی دول یا احزاب بیگانه؛ با وجود ذکر این ممنوعیت در سیاست‌های کلی انتخابات ابلاغی مقام رهبری، اما لازم است در قوانین و مقررات انتخاباتی نیز تصریح شود.
۲. کمک اشخاص حقوقی؛ کمک به نامزدها و احزاب سیاسی از سوی اشخاص حقوقی حقوق خصوصی حسب مورد یا باید ممنوع یا میزان آن محدود شود.
۳. ممنوعیت کمک‌های بی‌نام به نامزدهای انتخاباتی یا احزاب؛ این ممنوعیت به‌منظور شفافیت هرچه بیشتر هزینه‌های انتخاباتی باید اعمال شود.
۴. ممنوعیت استفاده از منابع دولتی برای احزاب و نامزدهای انتخاباتی نباید به‌صورت مطلق باشد. برای مثال استفاده از صداوسیما و برخی امکانات دولتی به‌طور مساوی برای همه احزاب و نامزدهای انتخاباتی ابزار کمک غیرمستقیم دولت به تأمین مالی انتخابات است.



۵. محدودیت‌های مرتبط با تأمین مالی انتخابات شامل محدودیت‌هایی در خصوص سقف کمک به احزاب یا نامزدهای انتخاباتی و نیز محدودیت هزینه انتخاباتی نامزدها یا احزاب سیاسی در نظام حقوقی باید شامل موارد ذیل شود:

الف) تعیین سقف برای مقدار کمک که طی یک دوره زمانی (به‌طور معمول در یک سال) می‌تواند به یک حزب یا نامزد پرداخت شود؛

ب) تعیین سقف مجاز کمک به احزاب سیاسی در خصوص یک انتخابات؛

ج) محدودیت مربوط به کمک‌هایی که می‌تواند به یک نامزد صورت گیرد؛

د) در خصوص محدودیت‌های مرتبط با هزینه‌های انتخاباتی ضرورت دارد سقف هزینه‌هایی که یک حزب یا یک نامزد انتخاباتی در طی یک سال یا در یک انتخابات می‌تواند انجام دهد، تعیین شود.

شایان ذکر است که این موارد در ارتباط با انتخابات مجلس شورای اسلامی در قانون شفافیت و نظارت بر تأمین مالی فعالیت‌های انتخاباتی در انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۹۸ به تفصیل برشمرده شده است.

## ۲-۵. تأمین بخشی از هزینه‌های انتخاباتی از سوی دولت

استدلال کلی در خصوص تأمین هزینه‌های انتخاباتی با استفاده از کمک دولتی، این است که فعالیت سیاسی بدون پول امکان‌پذیر نیست، و اینکه ارائه کمک از سوی دولت به شکل قاعده‌مند به منظور تأمین مالی هزینه‌های انتخاباتی موجب ترغیب تکثرگرایی سیاسی می‌شود و همزمان آثار منفی پول در سیاست را خنثی می‌کند (Ohman, 2012: 22). تأمین بخشی از هزینه نامزدها از طریق کمک دولتی به دو شکل مستقیم و غیرمستقیم انجام می‌گیرد. در شکل مستقیم کمک دولتی به نامزدهای انتخاباتی پرداخت یارانه انتخاباتی است که رایج‌ترین شکل کمک دولتی است. اما نوع دیگر کمک دولتی به انتخابات، کمک‌های غیرمستقیم دولتی مانند معافیت مالیاتی یا امکان استفاده از امکانات رسانه دولتی به‌طور مساوی برای همه نامزدهای است (The Electoral knowledge Network, 2012).

در ایران استفاده از امکانات عمومی و دولتی در تبلیغات انتخاباتی ممنوع شده است و تنها استثنا استفاده از امکانات صداوسیما در تبلیغات انتخابات ریاست جمهوری به‌طور رایگان است. در خصوص شوراها استفاده از امکانات دولتی در شرایطی و با پرداخت هزینه پیش‌بینی

شده است. در خصوص انتخابات مجلس شورای اسلامی، مطابق بند ۴ ماده ۳ قانون شفافیت و نظارت بر تأمین مالی فعالیت‌های انتخاباتی در انتخابات مجلس شورای اسلامی، استفاده از امکانات دولتی در حدود مقررات این قانون و سایر قوانین و مقررات مجاز تلقی شده است. با این حال در این قانون مصادیق مرتبط با کمک دولتی به نامزدهای انتخابات مجلس شورای اسلامی مشخص نشده است.

در قانون پیشین «فعالیت احزاب، جمعیت‌ها و انجمن‌های سیاسی و صنفی و انجمن‌های اسلامی یا اقلیت‌های دینی شناخته‌شده» مصوب ۱۳۶۰ و اصلاحات بعدی اشاره‌ای به کمک دولت به احزاب نشده و تنها در ماده ۱۸ این قانون تصریح شده بود: «بودجه گروه‌ها باید از طرق مشروع و قانونی تأمین و به شکل مشروع و قانونی صرف گردد». در بند ۱۲ ماده ۱۲۰ برنامه ششم توسعه کمک دولت به احزاب سیاسی وجود داشت که به دلیل ایراد شورای نگهبان حذف شد.<sup>۱۳</sup> ایراد شورای نگهبان به بند ۱۲ ماده ۱۲۰ قانون برنامه ششم توسعه، مربوط به نحوه تخصیص یارانه به احزاب در این قانون بود که برای تأمین نظر شورای نگهبان مقرر شد پرداخت یارانه احزاب از سوی دولت اختیاری باشد و دولت در صورت وجود اعتبار یارانه احزاب را بپردازد. در اصلاح صورت‌گرفته، مقرر شد دولت یارانه احزاب را مطابق با قانون فعالیت احزاب و گروه‌های سیاسی پرداخت کند.

در «قانون نحوه فعالیت احزاب و گروه‌های سیاسی» مصوب ۱۳۹۴، به صراحت بحث پرداخت یارانه به احزاب مقرر شده است. در تبصره ۱ ماده ۱۶ قانون احزاب مقرر شده است که دولت باید هر ساله ردیفی را در بودجه سالانه کل کشور به یارانه احزاب اختصاص دهد. احزاب مکلف‌اند یارانه‌های دولتی را در راستای اهداف و برنامه‌ریزی‌های حزب هزینه کرده و گزارش آن را در پایان هر سال به کمیسیون احزاب ارسال کنند. ضمانت اجرای تخلف از مقررات این ماده ممنوعیت احزاب از دریافت مجدد یارانه‌های دولتی است (تبصره ماده ۱۷).

پرسشی که همواره در خصوص پرداخت یارانه‌های دولتی به احزاب سیاسی مطرح بوده، نحوه اختصاص این یارانه‌هاست. اساسنامه «خانه احزاب» مصوب ۱۳۷۹/۱۲/۲۲ بند ۱۱ ماده ۷ یکی از وظایف خانه احزاب را توزیع یارانه‌های مصوب و کمک‌های اشخاص (حقیقی و حقوقی) اعم از دولتی و غیردولتی مقرر داشته است. اما معیاری در خصوص نحوه توزیع ارائه نکرده بود. در آیین‌نامه «نحوه پرداخت یارانه به احزاب و گروه‌های مشمول قانون فعالیت احزاب، جمعیت‌ها و

انجمن‌های سیاسی و صنفی و انجمن‌های اسلامی با اقلیت‌های دینی شناخته‌شده» مصوب ۱۳۸۰/۸/۳۰ هیأت وزیران با اصلاحات بعدی، ترتیباتی برای کمک به احزاب و گروه‌های سیاسی قانونی براساس امتیازبندی و محاسباتی که وزارت کشور با تصویب کمیسیون ماده ۱۰ قانون مذکور انجام می‌دهد، اندیشیده شده است (احمدی و هاشمی، ۱۳۹۵: ۱۸).

نوع دیگر از کمک دولت به انتخابات به شکل غیرمستقیم به منظور انجام تبلیغات انتخاباتی معافیت‌ها و امتیازات مالیاتی، استفاده از امکانات رسانه ملی است. در نظام انتخاباتی ایران تنها در خصوص انتخابات ریاست جمهوری و خبرگان رهبری استفاده از امکانات صداوسیما پیش‌بینی شده است. اما در انتخابات شوراها و مجلس شورای اسلامی، چنین حقی برای نامزدها و احزاب سیاسی پیش‌بینی نشده است. معافیت‌ها و امتیازات مالیاتی به‌ویژه در خصوص احزاب سیاسی و هزینه‌کرد نامزدها در نظام انتخاباتی ایران وجود ندارد.

### ۳-۵. افشای منابع مالی

براساس ماده ۱۰ قانون شفافیت و نظارت بر تأمین مالی فعالیت‌های انتخاباتی در انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۹۸، نامزدها مکلف‌اند که گزارش مالی خود را به تفصیل به وزارت کشور و هیأت مرکزی نظارت ارسال کنند. با این حال، در سایر قوانین انتخاباتی افشای هزینه‌های مالی نامزدها یا احزاب مقرر نشده است. از این رو ضرورت دارد که احزاب سیاسی یا نامزدهای انتخاباتی ملزم شوند که گزارش رسمی درباره هزینه‌های خود را به مقامات مسئول ارائه کنند. در این گزارش باید اطلاعات مرتبط با هزینه‌های انتخاباتی برای عموم افشا شود. در ایران نامزدها و احزاب سیاسی در انتخابات ریاست جمهوری، شوراهای شهر و روستا و نیز خبرگان رهبری الزام در خصوص افشای منابع مالی خود ندارند.

### ۴-۵. نظارت و ضمانت اجرا

نظارت بر هزینه انتخاباتی در نظام انتخاباتی ایران، صرفاً در خصوص انتخابات مجلس شورای اسلامی، در مواد ۹ و ۱۰ قانون شفافیت و نظارت بر تأمین مالی هزینه تبلیغات انتخاباتی در انتخابات مجلس شورای اسلامی مقرر شده است. مطابق ماده ۹ این قانون نامزدها موظف‌اند منابع تأمین مالی انتخابات و همچنین هزینه‌های خود را در سامانه مالی انتخابات ثبت کنند که این اطلاعات از سوی کمیسیون ماده ۱۰ احزاب و همچنین هیأت‌های نظارت و اجرایی انتخابات مجلس شورای اسلامی قابل دسترسی است.

در خصوص انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا، ریاست جمهوری و مجلس خبرگان رهبری چون مقررات تفضیلی در خصوص نظارت بر تأمین مالی و هزینه‌های انتخابات و ارائه گزارش مالی وجود ندارد، از این رو بحث نظارت بر تأمین مالی انتخابات و هزینه انتخاباتی تنها در موارد متفرقه مذکور در قوانین هریک از انتخابات مذکور مطرح است.

در خصوص پیش‌بینی ضمانت اجرا در زمینه تخلفات نامزدها یا احزاب سیاسی، این ضمانت اجرا حسب مورد شدید، یعنی کیفری یا ضمانت اجراهای غیرکیفری مانند محرومیت نامزد یا حزب سیاسی از انتخابات است. غیر از انتخابات مجلس، در سایر انتخابات به استثنای موارد خاص ضمانت‌اجرایی اساساً وجود ندارد، زیرا ممنوعیت یا محدودیتی وجود ندارد.

### نتیجه گیری

در راستای تدوین قانون جامع در خصوص نظام مالی انتخابات در ایران اقداماتی انجام گرفته است که برای نمونه می‌توان به لایحه‌ای تحت عنوان «شفافیت منابع مالی و هزینه‌های انتخاباتی» اشاره کرد که در سال ۱۳۹۴ به مجلس شورای اسلامی تقدیم شده، اما همچنان به تصویب نهای نرسیده است. در «سیاست‌های کلی انتخابات»، ابلاغی مقام رهبری در سال ۱۳۹۵، در بند ۴، ایجاد نظام جامع مالی انتخابات مقرر شد. با این حال، به استثنای «قانون شفافیت و نظارت بر تأمین مالی فعالیت‌های انتخاباتی در انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۹۸» و نیز برخی مقررات پراکنده در قوانین مربوط به هریک از انتخابات، اساساً نظام مالی در خصوص انتخابات در ایران وجود ندارد. حتی قانون شفافیت و نظارت بر تأمین مالی فعالیت انتخاباتی مجلس شورای اسلامی نیز جامعیت لازم را ندارد. برای مثال در بحث کمک دولت به انتخابات شامل نحوه تخصیص یارانه‌های دولتی به احزاب و نامزدهای انتخاباتی و کمک‌های غیرمستقیم دولتی، پیش‌بینی صورت نگرفته است. در هر صورت با توجه به اینکه این قانون نخستین تجربه قانونگذاری در ایران در این زمینه است، اقدامی مثبت و به جلو تلقی می‌شود و اجرای آن در عمل راهنمایی برای ترسیم نظام جامع مالی انتخاباتی در کل انتخابات ایران خواهد بود.

در خصوص قسمت دوم پرسش تحقیق (نظام مطلوب تأمین مالی در ایران باید چگونه باشد؟)، با ملاحظه استانداردهای یک نظام مالی انتخابات که در این تحقیق به تفصیل بحث شد، نظام مناسب تأمین مالی انتخابات ایران باید موارد ذیل را شامل شود:

۱. وضع ممنوعیت و محدودیت در خصوص هزینه‌های انتخاباتی. ممنوعیت شامل برخی اقسام تأمین مالی انتخابات، مانند تأمین مالی هزینه‌های انتخاباتی، از طریق منابع خارجی یا ممنوعیت مشارکت اشخاص با سابقه فساد اقتصادی در تأمین مالی انتخابات می‌شود و محدودیت شامل تعیین سقف کمک‌ها و هزینه‌های انتخاباتی است؛
۲. افشای منابع مالی، میزان کمک‌ها و مشخصات اعانه‌دهندگان به احزاب یا نامزدهای انتخاباتی؛
۳. مشارکت دولت در تأمین هزینه‌های انتخاباتی به شکل پرداخت یارانه به احزاب و نامزدها به منظور تأمین هزینه‌های انتخاباتی و اختصاص یارانه‌های دولتی به احزاب سیاسی بر مبنای معیارهای عینی (رعایت اصل برابری و عدالت)؛
۴. امکان دسترسی احزاب و نامزدهای انتخاباتی به کمک‌های غیرمستقیم دولتی. برای مثال استفاده از امکانات صداوسیما به طور مجانی، برای انجام تبلیغات انتخاباتی صرفاً نباید به انتخابات ریاست جمهوری و خبرگان منحصر باشد. سایر کمک‌های غیرمستقیم مانند معافیت مالیاتی در خصوص احزاب سیاسی و درآمدهای نامزدهای انتخاباتی مستقل نیز باید در نظام انتخاباتی ایران پیش‌بینی شود؛
۵. وضع ضمانت‌اجراهای کیفری و مدنی نسبت به نامزدها یا احزابی که از نظام مالی انتخابات تخلف می‌کنند.

## یادداشت‌ها

- ۱- See Policy Position # 01/2005 Standards On Political Funding And Favours and # 02/2005, 'Political Finance Regulations' in particular.
- ۲- the Organization of American States (OAS).
- ۳- the Council of Europe.
- ۴- the African Union (AU).
- ۵- the Association of Central Eastern European Election Officials (ACEEEO).
- ۶- the United Nations Convention against Corruption (UNCAC).
- ۷- بند ۳ ماده ۷، کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مقابله با فساد، ۲۰۰۳.
- ۸- از جمله این اسناد عبارت‌اند از: توصیه‌نامه شماره ۱۵۱۶ (۲۰۰۱)، تأمین مالی هزینه‌های احزاب سیاسی، مصوب ۲۲ می ۲۰۰۱؛ کمیته امور سیاسی، گزارش «تأمین مالی احزاب سیاسی» سند شماره ۹۰۷۷، مصوب ۴ می ۲۰۰۱.
- ۹- Recommendation Rec (2003) 4 of the Committee of Ministers to member states on common rules against corruption in the funding of political parties and electoral campaign..
- ۱۰- Inter-American Democratic charter 2001
- ۱۱- Association of Central and Eastern European Election officials.
- ۱۲- Campaign Finance: Comparative Summary (2016), <https://www.loc.gov/law>, last update, 12/3/2020.
- ۱۳- بند ۱۲ ماده ۱۲۰ قانون برنامه ششم توسعه در مصوبه نخست مجلس به این صورت بود که «... یارانه آن‌ها مطابق بودجه سنواتی براساس آیین‌نامه تخصیص می‌یابد که به پیشنهاد وزارت کشور به تصویب هیئت وزیران می‌رسد».



## منابع

## الف) فارسی

۱. احمدی، مونا؛ هاشمی، سید محمد (۱۳۹۵)، «سازوکار نظارت مالی بر احزاب سیاسی در حقوق موضوعه ایران»، مجله تحقیقات حقوقی ایران و بین الملل، سال نهم، ش ۳۴، صص ۱-۲۵.
۲. بزرگمهری، مجید (۱۳۸۶)، «بررسی تطبیقی تبلیغات انتخاباتی در نظام انتخابات ریاست جمهوری ایران و فرانسه»، فصلنامه مدرس علوم انسانی، دوره ۱۱، ش ۴، صص ۱-۲۳.
۳. درستی، هاجر (۱۳۹۳)، «آسیب شناسی تبلیغات انتخابات مجلس شورای اسلامی در پرتوی اصول حقوقی حاکم بر تبلیغات»، فصلنامه مجلس و راهبرد، سال بیست و یکم، ش ۸، صص ۸۹-۱۱۱.
۴. قاضی، ابوالفضل (۱۳۹۶)، *بایسته های حقوق اساسی*، تهران: میزان، چ پنجاه و ششم.
۵. کاظمی گرجی، علی اکبر (۱۳۸۱)، *تبلیغات انتخاباتی*، قم: دارالهدی.
۶. گلشن پژوه، محمدرضا (۱۳۸۸)، *بررسی تطبیقی نظام های انتخاباتی*، تهران: مؤسسه فرهنگی مطالعات و تحقیقات ابرار معاصر تهران.
۷. گرجی ازندریانی، علی اکبر (۱۳۸۸)، «قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی در بوته نقد»، فصلنامه حقوق، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دوره ۴۰، ش ۴، صص ۳۳۳-۳۵۲.
۸. هاشمی، سید محمد (۱۳۹۲)، *حقوق اساسی و ساختارهای سیاسی*، تهران: میزان، چ دوم.

## ب) لاتین

1. Buckley v. Valeo :: 424 U.S. 1 (1976)
2. Eric Avis et al. (2017) **Money and Politics: The Effects of Campaign Spending Limits Political Competition and Incumbency Advantage 1**, NBER Working Paper No.



3. Money and politics, <https://aceproject.org/Members/ohman/money-and-politics>
4. Ohman, Magnus (2012). **Political Finance Regulations Around the World: An Overview of the International IDEA Database**, Publications Office International IDEA SE -103 34 Stockholm Sweden.
5. Ohman and Zainulbhai (2009) **Political Financial Regulation: The Global Experience (PDF)**, IFES, Washington, DC U.S.A.
6. Policy Position # 01/2005 Standards On Political Funding And Favors and # 02/2005, 'Political Finance Regulations' in particular.
7. Pinto-Duschinsky (2002) "**financing political: A global View**", Journal of Democracy Volume 13, Number 4.
8. U.S. Agency for International Development (USAID) (2004) **Money in politics handbook. A guide to Increasing transparency in emerging democracies**, Technical Publication Series, Washington, DC
9. Walecki, Marcin. ( 2007) **The Europeanization of Political Parties and the Impact of External Actors on Regulating Their Funding**, Paper presented at Annual Meeting of the The Law and Society Association, 25 July, at TBA, Berlin, Germany

## References

1. Ahmadi, Mona; Hashemi, Seyed Mohammad (2016), "Mechanism of Financial Supervision of Political Parties in Iranian Case Law", Iranian and International Journal of Legal Research, Ninth Year, No. 34., 25-1
2. Bozorgmehri, Majid (2007), "Comparative study of election campaigns in the presidential election system of Iran and France", Quarterly Journal of Teacher of Humanities, Volume 11, Number 4., 23-1
3. Dorsti, Hajar (2014), "The Pathology of the Election Campaign of the Islamic Consultative Assembly in the Light of Legal Principles Governing the Campaign", Quarterly Journal of the Assembly and Strategy, Year 21, No. 8., 111-89
4. Ghazi, Abolfazl (2017), Essentials of Constitutional Law, Tehran: Mizan Publishing, Edition 56.
5. Kazemi Gorji, Ali Akbar (2002), Election Propaganda, Qom: Dar al-Huda.





6. Golshanpajoo, Mohammad Reza (2009), A Comparative Study of Electoral Systems, Tehran, Abrar Contemporary Cultural Studies and Research Institute, Tehran.
7. Gorji Azandariani, Ali Akbar (2009), "Election Law of the Islamic Consultative Assembly in Criticism", Law Quarterly, Journal of the Faculty of Law and Political Science, Volume 40, Number 4., 352-333
8. Hashemi, Seyed Mohammad (2013), Constitutional Law and Political Structures, Second Edition, Tehran: Mizan Publications.