

# مقاله پژوهشی - فصلنامه علمی رهیافت

سال شانزدهم، شماره ۱۶، زمستان ۱۴۰۱

صفحه ۱۳۹ تا ۱۶۱

## بررسی تطبیقی شیوه‌های تأمین مالی احزاب سیاسی در ایران و آمریکا

زهرة بناهی: دانشجوی دکتری گروه حقوق عمومی، واحد شیراز، دانشگاه آزاد اسلامی، شیراز، ایران، panahi2846@gmail.com

محمد مقدم فرد: استادیار گروه حقوق عمومی، واحد شیراز، دانشگاه آزاد اسلامی، شیراز، ایران، نویسنده مسئول

M.moghadamfard@gmail.com

روح اله رحیمی: استادیار گروه حقوق عمومی، واحد شیراز، دانشگاه آزاد اسلامی، شیراز، ایران، mehr.rahimi48@yahoo.com

حسین علایی: استادیار گروه حقوق عمومی، واحد شیراز، دانشگاه آزاد اسلامی، شیراز، ایران، alace1364@yahoo.com

### چکیده

احزاب سیاسی در دوران معاصر نقش مهمی در تحولات سیاسی جوامع مختلف بر عهده دارند. به همین دلیل بررسی شیوه‌های تأمین مالی آنان مورد توجه نظام‌های حقوقی و قوانین موضوعه در هر کشوری است. از جمله می‌توان به شیوه‌های تأمین مالی احزاب در ایران و آمریکا اشاره کرد که هدف اصلی پژوهش حاضر است. با عنایت به این هدف مهم، این سؤال مطرح است که شیوه‌های تأمین مالی احزاب سیاسی در ایران و آمریکا شامل چه مواردی است؟ یافته‌ها نشان می‌دهند که احزاب سیاسی در ایران وابسته به دولت هستند و بیش از همه وزارت کشور و کمیسیون احزاب و خانه احزاب نسبت به تأمین هزینه‌های احزاب اقدام می‌کنند که باعث رکود و بی اثر بودن نقش احزاب در عرصه سیاست کشور شده است. در ایالات متحده نیز احزاب از سه مسیر: کمیته‌های پیکار سیاسی، پول نرم و هزینه‌های مستقل، نیازهای مالی خود را تأمین می‌کنند. این رویه‌های متفاوت باعث شده تا پویایی احزاب در ایران چندان ملموس نباشد. با این حال در ایالات متحده نهادهای تأمین مالی احزاب سیاسی به دلیل گرایش به سمت سرمایه‌داری، هزینه‌های سرسام‌آوری را وارد عرصه سیاسی این کشور می‌کنند. در ایران نیز هرچند این تمایلات سرمایه‌دارانه به شیوه قانونی دیده نمی‌شود، اما به دلیل نفوذ سیاسیون در تأمین مالی احزاب، نگرانی‌هایی درباره عدم شفافیت مالی نیز به چشم می‌خورد. در مقاله حاضر از روش توصیفی و تحلیلی و با استناد به منابع کتابخانه‌ای استفاده شده است.

**کلیدواژه:** احزاب سیاسی، تأمین مالی، ج. ا. ایران، ایالات متحده آمریکا.

تاریخ تأیید ۱۴۰۱/۰۹/۲۰

تاریخ دریافت ۱۴۰۱/۰۵/۱۲

## مقدمه

احزاب سیاسی همواره نقش مهمی در نظام‌های سیاسی برعهده گرفته‌اند؛ به گونه‌ای که توان سازوکار بدیلی را برای آنها تصور کرد. به همین علت، احزاب سیاسی و انتخابات از شاخص‌های نظام دموکراتیک به حساب آمده است. دسترسی احزاب و نامزدهای انتخاباتی به منابع مالی جهت رقابت در عرصه انتخابات باعث می‌شود که آنها در عرصه سیاسی به موفقیت دست یابند. البته این بدان معنا نیست که صرفاً احزابی پیروز می‌شوند که بیشتر هزینه کنند؛ چراکه رفتار رأی‌دهندگان متأثر از عوامل متعددی است؛ ولی منابع مالی به‌مثابه کاتالیزور می‌تواند پیروزی یک حزب را آسان‌تر کند. این موضوع، یعنی پیوند قدرت اقتصادی و سیاسی، اذهان بسیاری از پژوهشگران علم سیاست و حقوق را به خود مشغول کرده است. دغدغه اصلی پژوهشگران این است که قدرت اقتصادی به قدرت سیاسی تبدیل شود و از این‌رو دموکراسی به ابزار دست سرمایه‌داران تبدیل شود. پول و ثروت مانند توپ و تانک نیست که بتوان با آن کشوری را تصرف کرد، لیکن از طریق آن می‌توان کرسی‌های مجلس و یا ریاست جمهوری را به چنگ آورد. به عبارت دیگر، ورود بدون نظارت پول به ساحت سیاست بتواند ارزش‌های اصلی دموکراسی را خدشه‌دار کند و سیاستمداران را از پاسخگویی در مقابل رأی‌دهندگان بی‌نیاز سازد. این امر مسلماً موجب می‌شود که برابری در رقابت‌های انتخاباتی ناپود شود. در هر صورت باید گفت که احزاب سیاسی برای پیروزی در رقابت سیاسی و به دست گرفتن قدرت به منابع مالی نیاز دارند و همین مسئله سبب‌ساز طرح نظام تأمین مالی احزاب سیاسی از دیدگاه حقوق عمومی می‌شود. یعنی اینکه هر کشور و یا نظام سیاسی و حقوقی از چه روش‌هایی برای تأمین مالی احزاب سیاسی دفاع می‌کند و آن را مشروع می‌داند. نکته دیگر در رابطه با تأمین مالی احزاب سیاسی نیز آثار و پیامدهایی است که در پی دارد. زیرا وابسته بودن احزاب سیاسی به دولت باعث عدم پویایی آن در عرصه سیاسی نیز خواهد شد.

به لحاظ تاریخی در غرب احزاب سیاسی عمدتاً به کمک‌های خصوصی وابسته بودند؛ هرچند در احزاب توده‌ای کلاسیک، جریان درآمد ناشی از حق عضویت اعضا و کمک‌های اتحادیه‌های کارگری وابسته بود؛ با این‌وجود کمک‌های افراد ثروتمند و یا کمک‌های اهدایی شرکت‌های خصوصی مهم‌ترین نقطه اتکای احزاب بود. همین امر باعث شد که برخی معتقد باشند که تأمین مالی خصوصی احزاب سیاسی موجب تعارض منافع و نفوذ صاحبان ثروت در روندهای سیاسی شود. شیوه دیگر تأمین مالی احزاب

سیاسی را می‌توان کمک‌های دولتی دانست؛ اخیراً بسیاری از کشورها کمک‌های دولتی به احزاب سیاسی را تجویز کرده‌اند و این امر اصولاً به دلیل نگرانی از بروز فساد از راه مساعدت‌های مالی خصوصی بوده است و کمک دولت به منظور کاستن یا از بین بردن امکان چنین اعمال فسادآلودی صورت می‌گیرد. شیوه تأمین هزینه‌های مالی احزاب در هر نظام حزبی منعکس‌کننده ساختارهای اقتصادی و اجتماعی جامعه‌ای است که آن احزاب در آن فعالیت می‌کنند.

با عنایت به موارد گفته شده، پژوهش حاضر درصدد است تا شیوه‌های تأمین مالی احزاب سیاسی در ایران و امریکا را به بحث بگذارد. بدین معنا که بتواند با مقایسه رویکردهای تأمین مالی احزاب سیاسی نقاط ضعف و قوت شناسایی شده و راهکاری برای فعالیت مؤثر احزاب و مستقل بودن آنان از دولت و نظام سیاسی مطرح شود.

#### ۱-۱. پیشنهاد تحقیق

چینی‌فروش و هاشمی (۱۴۰۰) در مقاله‌ای با عنوان «شفافیت تأمین مالی احزاب سیاسی در ایران» معتقدند درحالی که تأمین مالی فعالیت‌های سیاسی مؤلفه ضروری احزاب سیاسی برای ایفای نقش خود در روند دموکراتیک می‌باشد، شفافیت و صراحت در تأمین بودجه احزاب سیاسی سنگ بنای یک دموکراسی کارآمد است. عدم افشای منابع تأمین فعالیت سیاسی احزاب، فساد را تسهیل می‌کند و باعث ایجاد بده و بستان بین اعانه‌دهندگان و سیاستمداران می‌شود. در کشورهایی که احزاب و یا رهبران سیاسی تا حد زیادی بر تأمین مالی از سوی تعداد محدودی از اعانه‌دهندگان متکی هستند، این وضعیت بر تصمیمات سیاسی آنها تأثیر می‌گذارد. عبادی بشیر (۱۳۹۸)، در مقاله‌ای ذیل عنوان «تدابیر حقوقی تضمین سلامت مالی احزاب سیاسی» معتقد است که به‌طور کلی، موضوع ارتباط بین قدرت اقتصادی و قدرت سیاسی توجه بسیاری از علمای حقوق و سیاست را به خود جلب کرده است. نگرانی عمده این است که قدرت اقتصادی بتواند به قدرت سیاسی نیز دست یابد و دموکراسی بازیچه دست سرمایه‌داران شود. جریان بدون کنترل و نظارت پول و منابع مالی به صحنه سیاست و رقابت‌های انتخاباتی می‌تواند به‌طور جدی ارزش‌های کلیدی دموکراسی را به خطر بیندازد. یکی از مجاری ورود این منابع به صحنه سیاسی، کمک مالی به احزاب سیاسی از سوی صاحبان ثروت است که هم خطر نفوذ ناروا بر تصمیمات عمومی را مطرح می‌کند و هم اینکه اصل برابری اشخاص را به خطر می‌اندازد. در مطالعه تطبیقی که هریسی‌نژاد و همکاران (۱۳۹۶)، با عنوان «کارکرد احزاب سیاسی در تنظیم روابط قوای

حاکم، مطالعه تطبیقی نظام‌های انگلستان، آمریکا و ایران» انجام دادند، این نتایج بدست آمد که نظام حزبی در انگلستان از سابقه تاریخی قوی برخوردار است و مانع عمده‌ای برای بروز شکاف‌های اجتماعی در این کشور شده است. در آمریکا نیز نگرش حزبی باعث تقویت دو حزب بزرگ در این کشور و به حاشیه رفتن احزاب کوچک منجر شده است. اما در ایران، سابقه حزبی چندان قوی وجود نداشته است و هر یک از احزاب که در این سرزمین شکل گرفتند، بیشتر در نقش حمایت از دولت و تبعیت از نظام مرکزی عمل کرده‌اند. هاشمی و احمدی (۱۳۹۵) در مقاله‌ای ذیل عنوان «سازوکار نظارت مالی بر احزاب در حقوق موضوعه ایران» معتقدند امروزه احزاب سیاسی را به واسطه کار ویژه‌هایی که در تعدیل ساخت قدرت اجتماعی و قدرت سیاسی ایفا می‌کنند به‌عنوان چرخ‌دنده‌ی دموکراسی نام‌گذاری کرده‌اند. این نهادها امروزه با ایفای کارکردهای گسترده و متنوع به‌ویژه در انتخابات نقش تعیین‌کننده‌ای در سرنوشت سیاسی کشورها بر عهده‌دارند. احزاب برای ایفای نقش مطلوب خود در جامعه نیازمند سازمان‌دهی منسجم مالی و اداری مستقل از قدرت عمومی می‌باشند؛ بنابراین بایستی دارای منابع تأمین مالی و سازوکارهایی برای نظارت بر این منابع باشند. چراکه استقلال مالی احزاب با شفاف کردن منابع مالی و تعبیه‌ی راه‌کارهایی برای نظارت بر نحوه‌ی دستیابی و مصرف این منابع به دست می‌آید. با توجه به اهمیت منابع مالی و شفافیت آن در فعالیت‌های حزبی پژوهش آنها سعی دارد تا به بررسی نظارت مالی بر احزاب در حقوق موضوعه‌ی ایران بپردازد. در این راستا شفاف‌سازی و قانون‌مند کردن فرآیندهای مالی احزاب و اعمال نظارت مالی-حقوقی دقیق بر آن توسط یک نهاد غیر حکومتی و تنها با نظارت محدود دولت، می‌تواند به حفظ اعتماد عمومی نسبت به روند سیاسی دموکراتیک و تحقق آرمان‌های تکثرگرایی سیاسی در جامعه کمک کند. تقی‌تهرانی و محمدنژاد (۱۳۹۴)، در کتابی با عنوان «راهبرد تأمین منابع مالی احزاب سیاسی در ایران» معتقدند یکی از مهم‌ترین عوامل موفقیت احزاب سیاسی در کشورهای توسعه‌یافته، توانایی مالی آنها در تأمین مخارج و هزینه‌های خود برای حضور در فعالیت‌های سیاسی و انتخاباتی است. در کشور ما نیز احزاب با وجود سابقه طولانی حضور در عرصه سیاست و با وجود سه دهه حاکمیت نظام مردسالاری دینی و فراهم شدن امکان حضور سالم احزاب در عرصه سیاست، همچنان با مشکلات مالی شدید روبه‌رو بوده و امکان فعالیت گسترده و سازنده را در سطح کشور ندارند. استفاده از تجربه حزبی سایر جوامع، به‌ویژه کشورهای توسعه‌یافته و دموکراتیک، می‌تواند برای حل مشکلات مالی

احزاب سیاسی ایران نیز مؤثر باشد و برای دستیابی به الگوهای مناسب برای تأمین مالی احزاب سیاسی ایران، می‌تواند از تجارب سایر کشورهایی که دارای نظام حزبی مؤثر و دموکراسی با ثبات هستند، بهره گرفت.

با در نظر داشتن موارد مطرح شده که بحث احزاب سیاسی و مسائل مالی احزاب پرداخته است، پژوهش حاضر نیز چنین هدفی را دنبال می‌کند. اما وجه تمایز پژوهش حاضر آن است که به بررسی مقایسه‌ای شیوه‌های تأمین مالی احزاب در ایران و امریکا می‌پردازد که تاکنون در پژوهش مستقلی به بحث گذاشته نشده است.

## ۲. مبانی نظری؛ کارکرد احزاب سیاسی و تأمین مالی آنان

احزاب سیاسی به عنوان یکی از مهم‌ترین نهادهای سیاسی دوران معاصر دارای کارکردهای مختلفی هستند که به برخی از آنان پرداخته می‌شود. ابتدا باید گفت که احزاب سیاسی از طریق ارائه اطلاعات و شکل دادن به افکار عمومی در حفظ یا ایجاد وجدان سیاسی مشارکت می‌کنند (ایوبی، ۱۳۸۱: ۶۲). ایجاد ارتباط سیاسی بین افراد و آموزش آنها و ساختار بخشی افکار عمومی در ژرف پهنای ملی، از مثبت‌ترین نقش احزاب به شمار می‌رود (نقیب‌زاده، ۱۳۸۰: ۲۱۱). احزاب با ارائه یک برنامه و خط مشی، موجد فکری جمعی می‌شوند که زیر پوشش آن، افراد پراکنده به نوعی وحدت سیاسی می‌رسند. بدون وجود برنامه و بحث پیرامون مسائل و نقطه نظرها، فرد از حداقل آگاهی نیز محروم و از اعمال سهم خود در حق حاکمیت باز می‌ماند. پیچیدگی زندگی امروز به فرد امکان نمی‌دهد که به تنهایی به کسب اطلاعات سیاسی لازم و سپس تحلیل آنها بپردازد و در نتیجه راه سیاسی خود را انتخاب کند. حزب از یک طرف اعضای عادی را در جریان امور می‌گذارد و از سوی دیگر کارآمدترین آنها را برای ورود به هیات رهبری و در دست گرفتن امور، از طریق آموزش‌های سیاسی ویژه آماده می‌سازد (همان: ۹).

علاوه بر این، در نظام‌های سیاسی مردم‌سالار، کارکرد دیگر احزاب سیاسی، گزینش نامزدهای مناسب برای حضور در انتخابات مختلف به منظور کسب مناصب سیاسی و نیز هدایت مبارزاتی است (جریده، ۱۳۹۴: ۳۳). همچنین این احزاب پس از پیروزی در انتخابات نقش عمده‌ای در تعیین افراد مورد نظر خود برای مناصب انتصابی در ساختار دولت ایفا می‌کند (جاسبی، ۱۳۸۱: ۱۰۰). همچنین احزاب سیاسی به منظور اجرای سیاست‌های مورد نظر خویش نقش عمده‌ای در هماهنگی روزانه فعالیت‌ها و تصمیمات سیاسی رهبران و اعضای خود که در مناصب انتخابی و انتصابی دولت جا گرفته‌اند، بر عهده دارند.

اصولاً احزاب این وظیفه را از طریق برگزاری مجامع عمومی و نیز ساختار رهبری فراکسیونی در مجلس اعمال می‌کند. اگرچه احزاب سیاسی ممکن است در زمان انتخابات برای جذب آراء اعضا و هواداران خود شعارها و برنامه‌ای مطلوب آنها را مطرح کنند، اما پس از پیروزی در انتخابات احتمال دارد که ترجیحات احزاب به طور کامل با خواسته‌های حامیان آنها مطابقت نداشته باشد (رمضانی، ۱۳۹۶: ۴۶).

یکی دیگر از مهم‌ترین کارویژه‌های احزاب برنامه‌سازی است، برنامه‌سازی عنوان بسیار عامی دارد که در تقسیم‌بندی‌های دیگر می‌تواند خود مقسم انواع و اقسام تقسیم‌بندی‌ها باشد، برنامه‌سازی شاه کلید توسعه و پیشرفت یک حزب و گروه سیاسی است، چرا که کارویژه‌های عملی بدون هدایت و راهنمایی کارویژه‌های نظری، اصولاً کارآیی چندانی ندارند، زیرا در تعریف علمی یک سیستم، سخت‌افزار بدون نرم‌افزار فاقد ارزش و اعتبار کارکردی است. بنابراین طرحها و برنامه‌هایی که به مناسبت‌های گوناگون و با اهداف مختلفی که توسط اتاقهای فکر احزاب پی‌ریزی می‌شوند، ملاک سنجش افکار عمومی قرار گرفته و می‌تواند جاذبه‌های خاصی ایجاد نماید. طرحها و برنامه‌هایی که توسط احزاب و سازمانهای سیاسی تهیه می‌شود، در یک تقسیم‌بندی به طرحها و برنامه‌های در قدرت و طرحها و برنامه‌های خارج از قدرت یا به اعتباری طرحهای پاسخگو و طرحهای منتقد تقسیم می‌شوند (باتامور، ۱۳۸۰: ۵۸). ضمن اینکه احزاب و گروههای سیاسی چه در مقام پاسخگو و در قدرت بودن و چه در مقام منتقد و خارج از قدرت بودن، باید برای تمامی شئون و امور اجتماع، از قبیل امور سیاسی، اقتصادی، فرهنگی، امنیتی و دفاعی، آموزشی و... دارای طرحها و برنامه‌های مدون کوتاه مدت و بلند مدت باشند و این طرحها و برنامه‌ها پیوسته باید براساس تمایلات و خواسته‌های عمومی اصلاح شود. احزاب و گروههای سیاسی در قدرت باید طرحها و برنامه‌های خود در زمینه‌های مختلف را به گونه‌ای ساماندهی نمایند تا با نظرسنجی‌هایی که از افکار عمومی می‌شود، قدرت سیاسی در معرض تهدید و بی‌میلی عمومی قرار نگیرد. برای نیل به این هدف مهم احزاب و گروههای سیاسی در قدرت باید تمامی تلاش و کوشش خود را مصروف حفظ قدرت سیاسی نمایند.

احزاب و گروههای خارج از قدرت باید دو وظیفه مهم را برای کسب قدرت سیاسی مورد توجه قرار دهند، ارزیابی و نقد طرحها و برنامه‌های احزاب در قدرت و شناسایی نقاط ضعف و نارسایی‌های آنها و دیگر تهیه و تدوین طرحها و برنامه‌های جامع و کامل و ارائه

آنها به افکار عمومی برای جذب اقبال عمومی و نهایتاً بدست آوردن قدرت سیاسی. با توجه به اهمیت نقش طرحها و برنامه ها در کسب قدرت سیاسی، می توان ادعا کرد که نزاع واقعی احزاب و گروههای سیاسی برای کسب قدرت، نزاع در عرصه طرحها و برنامه هاست و همین نزاع موجب شکوفائی و رونق تمدنها می شود. باید توجه داشت که دست یابی به این مرحله از پیشرفت و تمدن مستلزم زمینه مساعدی است که احزاب و گروههای سیاسی، امکان رقابت سالم و عادلانه را داشته باشند، چرا که در جوامع کمتر توسعه یافته که احزاب توان رقابت سالم و عادلانه را ندارند یا سیستمهای حکومتی براساس سیستم تک حزبی و بی حزبی اداره می شوند، از وجود چنین نزاع یا به عبارت بهتر رقابت سازندهای خبری نیست.

یکی از مسائل مهم در خصوص تاسیس احزاب و کارایی مفید آنان، مساله تامین مالی است. احزاب برای اینکه بتوانند نقش خویش را به بهترین نحو ایفا کنند باید استقلال مالی داشته باشند و بر همین اساس است که شفاف سازی و قانونمند سازی فرایندهای مالی و نظارت بر آن نقش مهمی در بازدهی و مشارکت و اعتمادسازی در جامعه دارد (احمدی و هاشمی، ۱۳۹۵: ۲). بحث سیاسی پیرامون تأمین مالی احزاب امروزه به مقابله میان دو نگرش در تأمین منابع خصوصی در برابر منابع عمومی مربوط می شود. تنوعی از حمایتهای خصوصی به صورت یک هنجار در تأمین درآمدهای حزبی به طور عملی تا اوایل دهه ۱۹۶۰ میلادی به کار گرفته میشد. اولین مثال از تأمین احزاب از منابع عمومی در سال ۱۹۵۴م در کاستاریکا و پس از آن در سال ۱۹۵۵م در آرژانتین رخ داد. اولین کشور اروپایی در این رابطه، کشور آلمان در سال ۱۹۵۹م بود (نجات خواه، ۱۳۸۹: ۳).

تأمین مالی احزاب از طریق بودجه عمومی پدیده‌ای نسبتاً جدید است. این موضوع، برای اولین بار در دهه ۱۹۶۰م مطرح شد. اما با وجود تازگی، بلافاصله به صورت عمده-ترین منبع درآمدهای حزبی در بسیاری از کشورهای غربی درآمد. با این وجود، تأمین مالی احزاب از خزانه‌های دولتی، پدیده‌ای معاصر به شمار نمی آید. نمونه‌هایی از وجوه محرمانه دولتی وجود داشته‌اند که به احزاب مرتبط با دولت یا روزنامه‌نگاران رشوه‌گیر یا اعضای دیگر احزاب پرداخت شده‌اند. تأمین مالی محرمانه احزاب تنها در دهه ۱۹۵۰م با تأمین مالی احزاب به طور عمومی جایگزین شد. کمک‌هایی از طریق بودجه اولین بار از سوی کشورهای کاستاریکا، آرژانتین و سپس آلمان و آنگاه طیفی از کشورهای اروپایی و دیگر کشورهای جهان صورت گرفت. با این وجود، سه نوع از کمک‌های مستقیم دولتی

وجود دارند: کمک‌هایی که هزینه‌های رقابت‌های انتخاباتی را پوشش می‌دهند و کمک‌هایی برای فعالیت‌های عادی حزبی و کاندیداهای منفرد، کمک‌هایی برای دفاتر اصلی احزاب و شعب و سازمان‌های منطقه‌ای و محلی.

در یک رویکرد دیگر، تأمین مالی احزاب به انواع مختلفی تقسیم می‌شود. اولین گروه شامل فرانسه، ایتالیا (پس از سال ۱۹۹۳م)، کانادا و لهستان می‌شود، که در آنها کمک‌های دریافتی از منابع عمومی صرفاً به احزاب بر مبنای هزینه‌های رقابتی پرداخت می‌شود. برخلاف این کشورها، در گروه دوم، شامل اتریش، برزیل، جمهوری چک، یونان، ایتالیا (از سال ۱۹۷۴م تا ۱۹۹۳م)، ژاپن، مجارستان، آلمان، پرتغال و سوئد، احزاب از منابع عمومی برای فعالیت‌های روزمره شان دریافت می‌کنند و در نهایت، در برخی کشورها احزاب از کمک‌های حاصله از منابع عمومی هم برای فعالیت‌های روزمره شان و هم هزینه‌های مربوط به رقابت‌های انتخاباتی برخوردار است (نجات‌خواه، ۱۳۸۹: ۸). علاوه بر این موارد، رویکرد دیگری نیز وجود دارد که به سیاست‌های قاعده‌مند و توزیعی معروف هستند. در سیاست توزیعی، لاتین شاهد گرایش به سمت اعطای کمک‌های دولتی به احزاب سیاسی هستیم، زیرا در کشورهایی که از شیوه بهره‌گیری از منابع غیردولتی استفاده شد، فسادهای مالی متعددی بوجود آمد (آستین و تجرنستروم، ۱۳۹۴: ۱۴-۲۰). روش دیگر نیز قاعده‌مند کردن است که دو رویه اساسی دارد: یکی قوانین مربوط به ممنوعیت‌ها و محدودیت‌ها، کمک‌های مالی صورت گرفته از سوی منابع ناشناس، خارجی‌ها و شرکت‌های تجاری که هزینه‌ها را محدود می‌کنند؛ دوم قوانین مربوط به افشای اطلاعات مالی و گزارش دهی مالی از سوی احزاب سیاسی که در پی افزایش شفافیت پول‌های سیاسی هستند (آستین و تجرنستروم، ۱۳۹۴: ۴۲). بدین ترتیب برای تأمین مالی احزاب سیاسی، طیفی از روشها و دیدگاهها وجود دارد که در اینجا به فراخور بحث بدان‌ها اشاره می‌شود.

### ۳. رویکردهای حقوقی آمریکا و ایران درباره شیوه‌های تأمین مالی

#### احزاب

با توجه به اینکه نظام حقوقی ایالات متحده آمریکا و جمهوری اسلامی ایران در قبال تأمین مالی احزاب سیاسی، رویکردهای خاصی در پیش گرفته است و از این طریق نیز شیوه‌های مختلفی برای تأمین مالی احزاب سیاسی مطرح شده است، برای مقایسه شیوه‌های



تأمین مالی احزاب سیاسی در ایران و امریکا نیازمند بررسی قوانین مربوطه در هر دو کشور هستیم.

### ۳-۱. رویکرد حقوقی ایالات متحده به تأمین مالی احزاب سیاسی

نظام حقوقی ایالات متحده در راستای نظام‌مند کردن تأمین مالی احزاب قانون «قانون کارزارهای انتخاباتی فدرال» را تصویب کرد. هدف اصلی قانون کارزارهای انتخاباتی فدرال افزایش شفافیت مالی احزاب سیاسی و نظارت بر نقش پول در سیاست بود و این هدف در پنج گام متحقق می‌شد، گام نخست آنکه احزاب سیاسی می‌بایست کمک‌های مالی که دریافت می‌کنند را افشا کنند؛ گام دوم، کمک مالی به احزاب و نامزدها محدود می‌شد؛ گام سوم، هزینه مبارزات انتخاباتی را محدود می‌کرد؛ گام چهارم تأکید بر تأمین عمومی هزینه انتخابات ریاست جمهوری بود و در گام نهای احزاب سیاسی و نامزدها را ملزم می‌نمود که گزارش مالی ارائه دهند. (Corrado et al, 2007: 14-15)

اگرچه قانون کارزارهای انتخاباتی گامی مهم در راستای نظام‌مند کردن شیوه‌های تأمین مالی احزاب سیاسی بود، لیکن موجب شکل‌گیری چالش در میان حقوق‌دانان شد، برخی معتقد بودند که محدودیت‌های که به واسطه این قانون ایجاد شده است، با قانون اساسی ایالات متحده منطبق نیست. از این رو، دعوی معروف باکلی و والثو در سال ۱۹۷۶ به وجود آمد. به دنبال این دعوا، حکمی که به لزوم افشای کمک‌های مالی از طرف نامزدها و احزاب سیاسی داده شده بود از سوی دیوان عالی تأیید شد و ادعاهایی که پیرامون نقض حریم خصوصی و محرمانگی شکل گرفته بود را رد کرد؛ باین وجود دیوان عالی خاطر نشان کرد که این قانون ممکن است در شرایط خاصی به ضرر گروه‌های خاص منجر شود و صرفاً در این صورت است که افشای هویت کسانی که به احزاب سیاسی و نامزدها کمک کرده‌اند، ضروری نیست. با تصویب قانون کارزارهای انتخاباتی فدرال و سپس رأی دیوان عالی در قضیه باکلی علیه والثو پیش آمد که فصل جدیدی را در نظام حقوقی تأمین مالی احزاب سیاسی در ایالات متحده گشود که سه وجه اساسی دارد:

#### الف: کمیته‌های پیکار سیاسی

زمانی که سندیکاها، بانک‌ها و شرکت‌های تجاری از کمک مالی به احزاب سیاسی منع شدند، آنها نهادی ویژه‌ای ذیل عنوان «کمیته پیکار سیاسی» را تشکیل دادند و اقدام به جمع‌آوری کمک‌های مالی به منظور ارائه آنها به نامزدهای سیاسی و احزاب کردند (Potter, 2005: 50). کمیته پیکار سیاسی یا به اختصار پک‌ها به نهادهایی اشاره دارند

که دارای دو هدف هستند؛ هدف نخست، گردآوری منابع مالی و هدف دوم، رساندن این منابع مالی به دست نامزدها یا احزاب سیاسی که با آنها نزدیکی بیشتری دارند. مسلماً گسترش اولیه کمیته‌های پیکار سیاسی یا پک‌ها را می‌توان یکی از پیامدهای تصویب قانون کارزارهای سیاسی فدرال دانست که در پی آن تعداد این پک‌ها از هزار پک به چهار هزار پک رسید. با وجود اینکه علل متعددی برای این افزایش این پک‌ها ذکر شده است، لیکن به نظر می‌رسد که مهم‌ترین علت آن تغییراتی بود که در مقررات مالی انتخابات رخ داد. مقرراتی که سطح محدودیت کمک را بر این پک‌ها نسبت به سایرین افزایش داده بود و همین امر موجب می‌شد که انگیزه برای ایجاد پک‌های جدید ایجاد شود؛ شایان ذکر است که حتی کمیسیون انتخاباتی نیز تشکیل پک‌ها به واسطه شرکت‌های تجاری و تخصیص بودجه به آنها را تصدیق کرد (Janda et al, 2008: 309-310).

پک‌ها را می‌توان به چهار گونه تقسیم کرد: پک‌های وابسته که به اتحادیه‌ها یا شرکت‌های خاصی وابسته هستند و از این اتحادیه و شرکت‌ها کمک‌های مالی را گردآوری می‌کنند و در اختیار حزب یا نامزدی که متحد آن است، قرار می‌دهند؛ پک‌های مستقل که با سازمان یا گروه خاصی وابسته نیستند و قادر هستند که از گروه‌های متعدد منابع مالی را دریافت نمایند و آن را در مقاصد موردنظر هزینه کنند؛ پک‌های رهبری که فلسفه وجودی آنها این است که چون احزاب و مقامات قادر نیستند بیش از میزان مقرر قانونی به نامزدها کمک مالی دهند، اقدام به تشکیل پک‌های رهبری می‌کنند تا افزون بر کمک‌های مستقیم به نامزدهای انتخاباتی، برنامه‌های تبلیغی مستقل را نیز اجرا کنند؛ ابر پک‌ها که از سوی قوانین مالیاتی تجویز می‌شوند و از معافیت‌های مالیاتی به‌منظور اهداف غیرتجاری استفاده می‌کنند تا بتوانند کمک‌هایی را از بخش خصوصی (بدون محدودیت) گردآوری کنند و مستقلاً در تبلیغات سیاسی و بدون طرفداری از نامزدی مشخص هزینه کنند. یکی از عوامل اصلی افزایش پک‌های رهبری را می‌توان تصمیم دیوان عالی در قضیه اسپیچ نو دات اورگ در مقابل کمیته انتخابات فدرال و شهروندان ایالت در مقابل کمیته انتخابات فدرال دانست. در این دو قضیه دیوان عالی با این استدلال که پک‌هایی که به نامزدها و احزاب کمک نمی‌کنند، نمی‌بایست در دریافت کمک مالی از اشخاص محدود شود.

## ب: پول نرم

کمیسیون انتخاباتی آمریکا نظریه‌های مشورتی ارائه داد که کمیته‌های ملی و محلی احزاب سیاسی را قادر می‌ساخت تا بتوانند مبالغی را دریافت کنند که مقررات انتخابات فدرال آن را منع کرده بود؛ البته این امر مشروط به این شرط بود که وجوه دریافت شده به منظور مقاصد انتخاباتی فدرال استفاده نشود و در حساب جداگانه نگهداری شوند. از این رو احزاب سیاسی دو نوع پول در اختیار داشتند؛ نوع نخست که به اصطلاح «پول سخت» نامیده می‌شود، محدودیت‌هایی را شامل می‌شد که از سوی قوانین مالی و انتخاباتی فدرال وضع شده بود؛ نوع دوم به وجوهی اشاره داشت که از طرف کمیسیون انتخاباتی به دست احزاب می‌رسید و از آنجایی که نظارتی بر آن از سوی کمیسیون اعمال نمی‌شد، در ادبیات حقوقی ذیل عنوان پول نرم از آنها نام برده می‌شود (Williams et al, 2010: 14-15).

### ج: هزینه‌های مستقل

نظام انتخاباتی آمریکا، نامزد محور است و کارزار انتخاباتی و تبلیغات در آن با مرکزیت خود نامزدها برگزار می‌شود. در این میان احزاب و اشخاص ثالث نیز با کمک مالی با هزینه به نفع آنها در اجرای کارزار انتخاباتی مشارکت می‌کنند، اما لازم است که در کمیسیون انتخاباتی ثبت نام نمایند؛ بنابراین در کنار کمیته‌های پیکار سیاسی که قبلاً بررسی شد، کمیته‌های احزاب سیاسی نیز با ثبت نام در کمیسیون انتخابات می‌توانند در حمایت از نامزدهای معین وارد کارزار شده و به صورت مستقل یا با مشارکت نامزد به تبلیغات بپردازند، اما فعالیت انتخاباتی مستقل و مشترک آنها تابع احکام متفاوتی است. (ibid). محوریت تبلیغات و کارزارهای انتخاباتی در ایالات متحده به دلیل نامزد محور نظام انتخابات با مرکزیت نامزدها است. از این رو اشخاص ثالث و احزاب از رهگذر کمک مالی یا صرف کردن هزینه برای نامزدها در اجرای کارزارها شرکت می‌کنند. در این راستا، اشخاص ثالث و احزاب در ابتدا باید در کمیسویی انتخابات ثبت نام کنند و از این طریق قادر هستند به منظور حمایت از نامزدی معین وارد کارزار شوند و مستقلاً یا با مشارکت نامزد مورد نظر تبلیغات را از سر بگیرند. شایان ذکر است که فعالیت احزاب و اشخاص ثالث در انتخابات احکام متفاوتی دارد. احزاب دارای کمیته‌ای ملی هستند که فعالیت سیاسی احزاب را پیگیری می‌کند. کمیته ملی به تعیین راهبردهای سیاسی، هماهنگی فعالیت، سازمان‌دهی کنگره ملی حزب و سازمان‌دهی کنگره ملی حزب می‌پردازد. بر اساس قوانین کمیسیون انتخاباتی آمریکا، کمیته حزبی، کمیته‌ای است که حزب را نمایندگی می‌کند.

محدودیت‌هایی که برای کمیته پیکار سیاسی در خصوص کمک‌های مالی وجود دارد بر این کمیته‌های حزبی نیز اعمال می‌شود. کمیته‌های احزاب سیاسی نظیر دیگر کمیته‌های سیاسی پس از ثبت‌نام در انتخابات قادر هستند که به جمع‌آوری کمک‌های مالی اقدام کنند. آنها باید هر سه ماه یک‌بار در سال‌هایی که در آن انتخابات برگزار نمی‌شود و ماه یک‌بار، در سال‌هایی که انتخابات برگزار می‌شود، گزارش عملکردشان را به کمیسیون انتخاباتی ارائه دهند. کمیسیون انتخابات این گزارش عملکردها را منتشر می‌سازد و در اختیار عموم قرار می‌دهد (Griner, 2010: 10). افزون بر این، کمیته‌های احزاب قادر هستند با مشارکت نامزدهای انتخاباتی هزینه‌هایی را برای تبلیغات آنها صرف کنند. به عبارت دیگر، هزینه‌هایی که با مشارکت نامزدها صورت می‌گیرد، شامل محدودیت می‌شود، اما هزینه‌های مستقل محدودیت ندارد.

### ۳-۲. رویکرد حقوق ایران و تأمین مالی احزاب سیاسی

در کشورهای در حال توسعه به دلایل متعددی از قبیل ضعف نهادهای مدنی، مانند احزاب، مطبوعات مستقل، و انجمن‌های صنفی و حرفه‌ای، و همچنین عدم وجود ساختار منسجم طبقاتی، همراه با شکل نگرفتن فرهنگ مشارکت، مداخله محدود دولت به منظور توسعه در ابعاد اجتماعی، سیاسی و اقتصادی امری "اجتناب ناپذیر" و حتی "ضروری" تلقی می‌شود؛ چرا که اگر دولت متولی رهنمود کشور و ساختار سیاسی و اقتصادی به سمت توسعه در ابعاد گوناگون نباشد، نهاد یا نهادهای دیگر به دلایل متعددی که مهمترین آنها ضعف ساختاری است، به هیچ وجه توان جایگزین شدن به جای دولت را ندارند (آستین، ۱۳۹۴: ۳۹). رشد فرهنگ مشارکت، به خصوص شکل‌گیری نهادهای مدنی، می‌تواند از ضرورت حضور گسترده دولت در صحنه سیاسی و اجتماعی بکاهد، اما تا تحقق چنین فرضی راهی طولانی باقی است. اگر مداخله دولت به شکل-گیری و تقویت نهادهای مدنی یاری برساند و بر عکس عدم مداخله باعث از میان رفتن نطفه نیم بند فعالیت مستمر و پرتکاپوی نهادهای مدنی چون احزاب شود، مداخله دولت نه امری مذموم که لازم و قابل تحسین است. دیگر این که بخش عمده‌ای از دلایل تأکید بر نفی "دولتی شدن" احزاب به جنبه معرفت‌شناسی ایرانیان نسبت به دولت باز می‌گردد. "دولت" را نه به عنوان نهادی برآمده از اراده و خواست مردم، بلکه به مثابه نهادی غصبی و زورمدار تلقی کردن، با بررسی دیدگاه‌های اندیشه‌گران ایرانی در طول سده‌های گذشته به روشنی قابل درک است. نکته مهم‌تر اینکه افکار عمومی ایرانیان حاکی از تأیید همین نگرش است؛ چنان که

دولت از دید افکار عمومی به عنوان عده‌ای جاه‌طلب و بی‌توجه به اکثریت درگیر با معضلات و مشکلات محسوب شده است، با دید غاصب و زورگو به دولت نگرستن باعث شده تا "دولتی شدن" نیز امر منفی به شمار آید (نژاد ایران و همکاران، ۱۳۹۴: ۱۰۰). نکته - ای که لازم به نظر می‌رسد در خصوص دغدغه دولتی شدن احزاب در صورت دریافت کمک مالی از دولت به طرح آن بپردازیم، بررسی اصل ادعای پیش گفته است. باید گفت که میزان کارآمدی و پاسخگویی دولت ارتباط مستقیمی با میزان گسترش فرهنگ تحزب و فعالیت حزبی در هر کشور دارد. با وجود این، کمک مالی به احزاب از طرف دولت در قانون فعلی احزاب جایگاهی ندارد، زیرا حسب قانون، احزاب موظف هستند وضعیت مالی خود را به کمیسیون ماده ۱۰ ارائه کنند. این بیان ناقص، پاسخگویی موضوعات و مسائل مطرح در فعالیت‌های اقتصادی احزاب نیست و چه بسا همین مشکل، می‌تواند یکی از موانع اصلی در برابر فعالیت‌های احزاب در ایران در سالهای گذشته بوده باشد (مرکز مالگیری، ۱۳۸۲: ۱۹۴). بررسی اخیر نشان داده است که وابستگی احزاب از نظر مالی، تکیه بر درآمدهای دولتی برای رشد و توسعه احزاب، بخش مهمی از مشکلات مالی احزاب در ایران به شمار می‌رود که مانعی برای رشد احزاب مستقل و مختار در تصمیم‌گیری در ایران شده است. بدین معنا که احزاب نمی‌توانند از طریق رویه‌های دیگری نظیر جلب نظر سرمایه‌داران، لابی‌های اقتصادی و ... نسبت به تأمین هزینه‌های خود اقدام کنند و همواره در انتظار کمک‌های دولتی هستند.

### الف: سیاست‌های قاعده‌مند کننده تأمین مالی احزاب در ایران

به‌طور کلی، سیاست‌های قاعده‌مند کننده تأمین مالی احزاب را می‌توان به دو دسته بیرونی و درونی تفکیک کرد. دسته نخست یا سیاست‌های قاعده‌مند کننده بیرونی عمدتاً از سوی نهادهای دولتی صورت می‌گیرد. کاربست چنین نظارتی عمر چندانی ندارد و قدمت آن به چند دهه می‌رسد و هنوز در برخی از بخش‌ها از ابهام رنج می‌برد (Sirivunnabood, 2018: 44). سیاست‌های قاعده‌مند کننده بیرونی در حوزه احزاب سیاسی در ایران به شیوه حقوقی و سیاسی صورت می‌گیرد. در شیوه نخست، یعنی سیاست‌های قاعده‌مند کننده حقوقی اگر تخطی صورت گیرد، فرد (افراد) متخطی دارای مسئولیت حقوقی است؛ ضمانت اجرایی که در اینجا مطرح می‌شود، نیز مدنی یا کیفری است. در این راستا، می‌توان به ابلاغ «سیاست‌های کلی انتخابات» اشاره کرد که بر مبنای بند نخست اصل صد و ده قانون اساسی در قالب هجده بند در تاریخ ۱۳۹۵/۷/۲۴ از سوی مقام معظم رهبری ابلاغ

شد. در این ابلاغیه بر نظام حقوقی تأمین مالی احزاب، سلامت و شفافیت فعالیت‌های حزبی (ماده‌های سه، چهار، شش و سیزده) تأکید شده است (طحان‌نظیف و کدخدایی، ۱۳۹۸: ۱۱۲۷). اقدام بعدی در راستای نظام تأمین مالی احزاب تصویب «قانون نحوه فعالیت احزاب و گروه‌های سیاسی» مصوب ۱۳۹۴/۱۱/۰۴ است که سرانجام در راستای اجرای اصل بیست و ششم قانون اساسی و تنظیم فعالیت احزاب و تشکیل‌های سیاسی به تصویب رسید. این قانون در واقع جهت رفع ناکارآمدی قانون قبلی، یعنی قانون فعالیت احزاب مصوب ۱۳۶۰ و به جای آن تصویب شد. قانون نحوه فعالیت احزاب در ماده شانزده، روش‌های تأمین مالی احزاب را بیان می‌کند که شامل حق عضویتی پرداختی اعضا (بند اول)، هدایای اشخاص حقیقی و حقوقی (بند دوم)، وجوه حاصل‌شده از فعالیت‌های قانونی و کمک‌ها و یارانه‌های حزبی از سوی دولت می‌شود. تعادل و توازن منبع تأمین مالی، مهم‌ترین نکته این ماده می‌باشد (روشنی، ۱۳۹۹: ۵۷۲). چنانچه مشاهده می‌شود به‌صراحت بند چهارم موضوع پرداخت یارانه‌ها به احزاب را در نظر گرفته است. ضمانت اجرای فعالیت‌های غیرقانونی احزاب سیاسی در ماده نوزده قانون نحوه فعالیت‌های احزاب تعیین شده است. تخلفات مالی احزاب در این میان نیز تابع همین ضمانت اجراها می‌باشد؛ لیکن کمیسیون احزاب مسئولیت تعیین ضمانت اجرای احزاب را بر عهده دارد. از آنجاکه احزاب از یارانه‌های دولتی نیز بهره‌مند می‌شوند، شاید بتوان نظارت دیوان محاسبات را نیز مطرح کرد؛ اما به دلیل اینکه احزاب نهادهایی غیردولتی هستند، لذا دیوان محاسبات نمی‌تواند بر تأمین مالی احزاب نظارت کند (عباسی و عبادی بشیر، ۱۳۹۶: ۴۵). این در حالی است که در شیوه دوم نظارت سیاسی مسئولیت کفیری یا مسئولیت مدنی وجود ندارد و منظور از آن نظارت مستمر بر رفتار سیاسی مسئولان و سیاست‌مداران است (مرکز مالگیری، ۱۳۸۲: ۱۱۳۰). در ایران از یک طرف، وزارت کشور می‌تواند با به کار بردن نظارت خود بر دخل و خرج احزاب نظارت کند و از طرف دیگر، این نهاد می‌تواند با نظارت سیاسی بر احزاب سیاسی از کم و کیف بودجه‌ای که به آنها اختصاص داده است، مطلع شود. به عبارت دیگر، دولت یا قوه مجریه، نهاد ناظری است که نحوه مصرف کمک‌های مالی به احزاب سیاسی را بررسی می‌کند؛ یعنی قوه ابتکار در حوزه تأمین و هزینه بودجه را بر عهده دولت است (احمدی و هاشمی، ۱۳۹۶: ۱۲-۱۴). در دسته دوم، یعنی سیاست‌های قاعده‌مند کننده درونی، بر عهده خانه احزاب است. خانه احزاب نهادی است که داری اساسنامه می‌باشد و اساسنامه آن متشکل از شش فصل، سی‌وشش ماده و پانزده تبصره است. نظارت مالی بر شیوه تأمین

مالی احزاب در چهار ماده این اساسنامه مطرح شده است. در بند یازده ماده هفت مقرر شده است که از وظایف خانه احزاب توزیع یارانه‌های مصوب و کمک‌های اشخاص (حقیقی و حقوقی) اعم از دولتی و غیردولتی است که نحوه توزیع این بودجه مبتنی بر آیین‌نامه مصوب شورای مرکزی است. ماده یازده اشعار می‌دارد که از وظایف مجمع عمومی این نهاد تصویب ترازنامه بودجه و تعیین میزان عضویت سالانه است که این امر نشان از نظارت بر منابع مالی احزاب از سوی مجمع عمومی است. از اختیارات شورای مرکزی این نهاد در ارتباط با نظام تأمین مالی احزاب می‌توان به تهیه و تنظیم برنامه بودجه سالانه و گزارش حساب عملکرد ترازنامه سالانه به مجمع عمومی (بند سوم)، تعیین امضاها و مجاز و تعهدآور برای خانه احزاب و افتتاح حساب در بانک‌های جمهوری اسلامی ایران (بند چهار) و انجام معاملات، اخذ اعتبار و قبول هدایا، کمک‌های نقدی و غیر نقدی و سایر موارد مندرج در این اساسنامه (بند شش) اشاره کرد. در انتها نیز در ماده سی‌وسه بیان می‌شود که بودجه خانه احزاب از رهگذر حق عضویت، جمع‌آوری هدایا، وقف، اعانات، به تأمین می‌گردد (قانون نحوه فعالیت احزاب و گروه‌های سیاسی).

### ب: سیاست‌های توزیعی منابع تأمین مالی احزاب

اصولاً شناخت سیاست‌های توزیعی تأمین مالی احزاب را می‌بایست در پرتو راهبرد تأمین مالی آن‌ها تبیین کرد. در ایران همواره سه راهبرد مطرح بوده است؛ راهبرد نخست، یعنی کمک مالی اعضاء و هواداران حزب حکایت از این دارد که ساختار نخبه‌گرایانه احزاب موجب شده است که احزاب نتوانند اعضا زیادی را جذب کنند و همین امر منجر به ناتوانی احزاب در جمع‌آوری حق عضویت حزبی شده است. در چنین حالتی این اعضاء متمول احزاب هستند که مسئول تأمین مالی احزاب بوده‌اند. راهبرد دوم، یعنی حمایت بازاریان و تجار، نشان‌دهنده آن است که وضعیت اقتصادی و سیاسی، صرفاً بازاریان و تجار را قادر ساخته است که به احزاب کمک مالی کنند. این کمک‌های مالی سبب وابستگی احزاب، فقدان شفافیت فعالیت اقتصادی، شکل‌گیری رانت‌های اقتصادی و در انتها تضعیف راهکارهای نظارتی شده است (تقی‌تهرانی و محمود نژاد، ۱۳۹۴: ۱۱۷). راهبرد سوم را می‌توان کمک‌های دولتی یا یارانه‌های حزبی دانست. وزارت کشور موظف است بر طبق ماده ۱۸۲ قانون «قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران» از نهادهای غیردولتی و مردمی حمایت کند و به همین دلیل می‌بایست مبالغی را به احزاب به‌عنوان یارانه حزبی پرداخت کند (قانون برنامه سوم توسعه

اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران). باین وجود به دلیل اینکه در این قانون معیارهایی برای توزیع و تخصیص یارانه وجود نداشت، هیئت وزیران در سال ۱۳۸۰، آئین‌نامه‌ای را به تصویب رساند که در آن نحوه پرداخت یارانه‌ی حزبی به گروه‌های مشمول را مشخص نمود. تشکله‌ها و گروههایی که از کمیسیون ماده ده احزاب مجوز فعالیت اخذ کرده بودند و امتیازشان به حدنصاب رسیده بود، می‌توانستند این یارانه را دریافت کنند. اما در این رویه بیم آن وجود دارد که افراد با نفوذ در عرصه سیاسی و اقتصادی، اقدام به تأسیس حزب نمایند که حتی دارای مشروعیت مردمی نیز نیستند (چینی فروش و هاشمی، ۱۴۰۰: ۲۳). بنابراین اختصاص بودجه به احزاب سیاسی از سوی دولت و یا نهادهای اداره کننده و ناظر بر احزاب سیاسی باعث می‌شود تا حتی برخی به دلایل سیاسی و برای کسب منافع بیشتر از یارانه دولت برای تأسیس حزب بهره‌برند، اما در عمل نسبت به پیاده کردن کارکرد احزاب در جامعه بی‌توجهی نشان دهند.

#### ۴. مقایسه شیوه‌های تأمین مالی در ایران و آمریکا

گفته شد که یکی از شیوه‌های رایج در زمینه تأمین مالی احزاب سیاسی در آمریکا، پول نرم است که محدودیتی ندارد و به سازمان‌ها و کمیته‌ها پرداخت می‌شود. این میالغ باید در گزارش مالیاتی پرداخت کنندگان قید شود. از این پول نباید در تبلیغات انتخاباتی و یا تخریب رقبا استفاده شود (گلشن پژوه، ۱۳۸۸، ۴۴). تأمین مالی از طریق پول نرم در ایالات متحده آمریکا به شیوه دیگری نظیر استفاده از گروه‌های اعانه دهنده صورت می‌گیرد که تا حدودی مبتنی بر قانون است. به این دلیل که در عرصه سیاسی ایالات متحده آمریکا، گروه‌های مختلفی وجود دارند که به صورت آشکار و پنهان به تأمین مالی احزاب مخصوصاً در زمان برگزاری انتخابات کمک می‌کنند.

در همین راستا، «قانون رفرم رقابت‌های دو حزبی» مصوب سال ۲۰۰۳، جمع‌آوری پول نرم را در سطح ملی ممنوع کرد و به همین دلیل در حال حاضر، تنها شعبات ایالتی و محلی حزبی می‌توانند از حامیان خود پول نرم دریافت کنند.

یکی از شیوه‌های پرداخت اعانات انتخاباتی، تشکیل گروه‌های اعانه دهنده توسط احزاب است. از این طریق محدودیت‌های قانونی در پرداخت اعانات نادیده گرفته می‌شود. در این شیوه افراد به طور داوطلبانه وظیفه جمع‌آوری اعانات را بر عهده می‌گیرند و پول-های دریافتی را در اختیار نامزدها و یا احزاب قرار می‌دهند. احزاب نیز در مقابل به آنها القاب و عناوین افتخاری می‌دهند، البته ممکن است که بزرگترین جمع‌کنندگان اعانات از



سوی رؤسای جمهور به مقامات ارشد دولتی منصوب شوند. اما در ایران هرچند قانون مشخصی در این زمینه وجود دارد و کمک‌های مالی از سوی دولت برای احیاء، فعالیت و حمایت از گسترش احزاب صورت می‌گیرد، اما این حمایت مالی باعث ایجاد نوعی وابستگی احزاب به دولت و بی‌اثر شدن فعالیت آنان در عرصه سیاسی می‌شود. توضیح اینکه، مطابق اصل بیست و ششم قانون اساسی تشکیل و فعالیت احزاب و جمعیت‌ها در قانون ایران به رسمیت شناخته شده است، اما قانون فعالیت احزاب با تاسیس کمیسیون ماده ۱۰ که اکثریت اعضای آن را نمایندگان حکومتی تشکیل می‌دهد (بلوچی، ۱۳۹۴: ۵۲)، می‌توان چنین استنتاج کرد که حیات احزاب و گروه‌های سیاسی از بدو تشکیل تا انحلال در انحصار دولت است (هاشمی، ۱۳۸۴: ۳۷). بنابراین در ایران کمتر می‌توان نقش گروه‌هایی را پیدا نمود که به صورت استفاده از پول نرم در عرصه انتخابات به صورت شفاف فعالیت کنند. از این جهت حیات و مامت احزاب سیاسی به کمک‌های مالی دولت وابسته است.

تأمین مالی احزاب در ایالات متحده آمریکا به دلیل اینکه باعث عدم وابستگی احزاب به دولت می‌شود، دارای مزیت بزرگی است، اما این رویه که نظام حقوقی مشخصی در این زمینه وجود ندارد، باعث ورود حجم عظیمی از پول‌های نرم در حمایت از احزاب مخصوصاً در ایام انتخابات می‌شود. توضیح اینکه احزاب که از فقدان نظام حقوقی رنج می‌برند، در راستای تأمین مالی خود به پیمانکاران عمومی و مأمورین دولتی روی آوردند. این امر باعث شد که در سال ۱۸۸۳ «قانون پندلتون» تصویب شود؛ این قانون مقرر می‌کرد که احزاب سیاسی به‌هیچ‌وجه نمی‌توانند از مأمورین دولتی وجهی دریافت کنند. به دنبال این قانون احزاب سیاسی برای تأمین مالی هزینه‌ها به سمت اتحادیه‌های صنفی و مؤسسات تجاری گرایش یافتند (Smith, 2009:19-20). گرایش احزاب سیاسی به اتحادیه‌ها و اصناف باعث شد که بسیاری بر این باور باشند که اتحادیه‌ها و اصناف درصدد نفوذ بر تصمیم‌گیری‌های عمومی و سیاست‌ها از طریق احزاب هستند. از این‌رو، در سال ۱۹۰۷ «قانون تیلمن» به تصویب رسید تا با تنظیم مقررات مالی از نفوذ اتحادیه و اصناف بر احزاب جلوگیری کند. منطبق با قانون تیلمن، حمایت مالی بانک‌ها و شرکت‌های تجاری به نامزدهای احزاب منع شد؛ البته در سال بعدتر یعنی ۱۹۱۱ و ۱۹۲۷ اتحادیه‌های کارگری و سندیکاها نیز از کمک مالی به احزاب سیاسی و نامزدهای آنها منع شدند. با وجود تصویب این قوانین، همچنان موضوع نظارت بر اجرای صحیح این مقررات در قانون حل و رفع

نشده بود؛ همین امر نیز موجب شده بود که احزاب سیاسی با روش‌های متعدد هزینه‌های مالی خود را تأمین کنند که بسیاری از آنها غیرقانونی بود. نقطه عطف در تأمین مالی غیرقانونی احزاب سیاسی در آمریکا را می‌توان «رسوایی واترگیت» دانست؛ رسوایی که موجب شد بسیاری از ابعاد تأمین مالی افشا شود.

اما در ایران، خانه احزاب به عنوان یک نهادی مرجع در زمینه فعالیت احزاب وجود دارد که می‌تواند در زمینه تأمین مالی آنان نیز سازوکارهایی اتخاذ نماید (روشنی، ۱۳۹۹: ۸۹). به طور مشخص تأمین مالی احزاب با دستور وزارت کشور و برای حمایت از فعالیت آنان صورت می‌گیرد. به همین دلیل برای ساماندهی به فعالیت احزاب، وزارت کشور بر نحوه تأسیس و فعالیت احزاب و انحلال آنان وارد عمل می‌شود. ابطال مجوز و یا طرح تذکر به احزاب توسط وزارت کشور صورت می‌گیرد. بنابراین قانون فعالیت احزاب وزارت کشور<sup>۱</sup> و کمیسیون ماده ۱۰ را به عنوان مرجع نظارت بر تشکیل فعالیت گروه‌ها و جمعیت‌ها که اکثراً متشکل از نمایندگان و حیات آنها را کاملاً در دست حکومت‌ها قرار داده است (هاشمی، ۱۳۸۴: ۴۱۴). بنابراین نظارت حقوقی بر فعالیت احزاب در ایران توسط همین کمیسیون و نهاد نظارت‌کننده یعنی وزارت کشور است. بدیهی است که موضوع تأمین هزینه‌های مالی نیز نمی‌تواند به دور از چشم این نهاد صورت گیرد.

روش دیگر در آمریکا این است که پرداخت حق عضویت منبع ناچیزی برای تأمین مالی احزاب به شمار می‌آیند (آستین، ۱۳۹۴: ۶۷). اما این موضوع در ایران چندان دیده نمی‌شود. با توجه به فعالیت احزاب تنها در زمان انتخابات و وابسته بودن آنان به اشخاص و سیاستمداران بانفوذ، جمع‌آوری هزینه‌های مالی از طریق پرداخت حق عضویت از سوی طرفداران و اعضای حزب چندان مرسوم نیست. موضوعی که در اینجا پدیدار می‌شود، شکل‌گیری نوع خاصی از سیستم توزیع مالی در میان احزاب است که می‌تواند از سوی بازاریان، اصناف و اتحادیه‌ها و آن از سوی افراد بانفوذ صورت گیرد. رویکردی که با توجه به فقدان شفافیت باعث بروز برخی مشکلات جدی در ارتباط با نحوه تأمین مالی احزاب در ایران شده است. به علاوه اینکه سیاست تأمین مالی از سوی دولت نیز بر وابستگی احزاب به دولت نیز دامن زده است. چنانچه قانون فعالیت احزاب وزارت کشور

۱- ماده ۲ قانون نحوه فعالیت احزاب و گروه‌های سیاسی صلاحیت ثبت گروه‌ها و صدور پروانه

برای آنها را به وزارت کشور تفویض نموده است.

و کمیسیون ماده ۱۰ را به عنوان مرجع نظارت بر تشکیل فعالیت گروه‌ها و جمعیت‌ها که اکثراً متشکل از نمایندگان و حیات آنها را کاملاً در دست حکومت‌ها قرار داده است (هاشمی، ۱۳۸۴: ۴۱۴). بنابراین نظارت حقوقی بر فعالیت احزاب در ایران توسط همین کمیسیون و نهاد نظارت‌کننده یعنی وزارت کشور است. زیرا فعالیت احزاب در ایران توسط مرجع وزارت کشور صورت می‌گیرد.

با این حال در قانون اساسی کشور ایران عملاً تا زمانی که موضوع آزادی احزاب و گروه‌ها در معنای مورد انتظار تحقق نیابد، امکان حمایت از حقوق بشر از این طریق ضعیف و احتمالاً غیر ممکن خواهد بود (بلوچی، ۱۳۹۴: ۵۳). این موضوع نیز دیده می‌شود که در ایران با توجه به اینکه احزاب سیاسی نهادینه نشده‌اند. لذا حزب در معنای واقعی با ویژگی‌ها و کارکردهای ویژه وجود ندارد و تنها احزاب حکومتی هستند که بوسیله دولت و دست‌اندرکاران تشکیل می‌شوند. در واقع مجموعه ابزارها و اهرم‌هایی که مجلس جهت کنترل و نظارت بر فعالیت و موجودیت دولت در اختیار دارد عامل مقطعی تاثیرگذار در ظهور احزاب است. با این اوصاف می‌توان شیوه‌های تأمین مالی احزاب سیاسی در ایران و امریکا را می‌توان به صورت جدولی به شرح زیر نشان داد.

کشور	نهادهای مالی تأمین‌کننده	آثار و پیامدهای سیاسی و حقوقی
<b>ایالات متحده امریکا</b>	کمیته‌های پیکار سیاسی یول نرم از طریق کمیسیون انتخابات	عدم وابستگی به دولت-قدرت داشتن احزاب سیاسی- شفافیت از طریق نظارت بر کمیسیون‌ها
<b>جمهوری اسلامی ایران</b>	وزارت کشور (سیاست قاعده‌مندی) خانه احزاب (سیاست قاعده‌مندی تأمین مالی)	وابستگی مالی احزاب به دولت- امکان بروز فساد و پایگاه مردمی نداشتن احزاب سیاسی

### نتیجه‌گیری

بر مبنای مقایسه‌ای که در پژوهش حاضر انجام شد، شیوه‌های تأمین مالی در ایران و آمریکا به دلیل خاستگاه مدنی احزاب در آمریکا و دولتی بودن احزاب در ایران مسیرهای متفاوتی را در پیش گرفته است. بدین معنا که در ایالات متحده، تأمین مالی احزاب بیشتر از طریق حق عضویت، و یا دریافت پول نرم از طریق نهادهایی است که برای دستیابی به منافع خاص خود نسبت به تأمین هزینه‌های احزاب اقدام می‌کنند. هرچند در برخی موارد از جمله در شیوه ورود پول نرم به احزاب سیاسی مخصوصاً در زمان انتخابات، شفافیت به اندازه دو مورد دیگر نیست، اما به طور کلی احزاب سیاسی ارتباط قابل توجهی با نهادهای مدنی و مردمی دارند و همین عاملی شده تا احزاب سیاسی در ایالات متحده، فعالیت‌های سیاسی را به شکل قابل توجهی به دست بگیرند. این رویه در قوانین انتخاباتی ایالات متحده نیز بازتاب یافته است و احزاب سیاسی نیز با هدف کسب قدرت و کنار گذاشتن رقیب سیاسی خود، نسبت به شفاف بودن هزینه‌ها و شیوه‌های تأمین مالی حساسیت نشان می‌دهند و حزب را وادار به پاسخگویی می‌کنند. مواردی که نظیر واترگیت باعث رسوایی یک حزب سیاسی شد. اما درباره ایران باید گفت که بخش اعظمی از مشکلات مالی نه در شیوه‌های تأمین مالی احزاب، بلکه در دولتی بودن احزاب سیاسی نهفته است. به علاوه اینکه از نظر تاریخی نیز احزاب سیاسی دارای قدمت زیادی نیستند. به همین دلیل نیز در کشور ایران نظام حقوقی تأمین مالی احزاب سیاسی مغفول مانده است. به‌طور کلی سیاست‌های تأمین مالی احزاب از رهگذر دو رویکرد قاعده‌مند کننده و توزیعی می‌گذرد که در نهایت به نیاز احزاب از سوی دولت در زمینه تأمین مالی عبور می‌کند. این وابستگی باعث شده تا مسأله رقابت احزاب به یک موضوع بی اثر در عرصه سیاست ایران دوره جمهوری اسلامی تبدیل شود و احزاب نیز تنها در ایام انتخابات وارد فعالیت سیاسی شوند. به‌طور کلی، نظام تأمین مالی احزاب در ایران از ابتدا چندان در مرکز توجه قانون‌گذار قرار نداشت و در قوانین موجود به‌ندرت به این موضوع پرداخته شده بود. قانون فعالیت احزاب مصوب سال ۱۳۶۰ در چند بند به این تأمین مالی احزاب سیاسی در ایران پرداخته است که البته عدم شفافیت در این زمینه باعث شده تا برخی احزاب سیاسی با کمک از دریافت‌های دولتی، چندان پایگاه مردمی مطلوبی نداشته و تنها اسم حزب را بر پیشانی داشته باشند. اما در ایالات متحده به دلیل پیوند نهادهای اقتصادی و سیاسی، هرچند شفافیت قابل توجهی دیده نمی‌شود، اما این رویه باعث شده تا احزاب برای تأمین نیازهای

خود چندان به دولت متکی نباشند و به همین دلیل، استقلال مالی قابل توجهی دارند. به نظر می‌رسد با بهره‌گیری از تجارب حقوقی ایالات متحده در زمینه تأمین مالی احزاب سیاسی، صرفنظر از مبانی سکولار حقوقی امریکا، اتخاذ رویکردی که بتواند استقلال نهادهایی مانند خانه احزاب و کمیسیون احزاب را تضمین کند، به نوبه خود باعث گرایش احزاب به سمت تأمین منابع مالی مستقل از دولت و پیوند مردم با احزاب سیاسی خواهیم بود. ضمن اینکه کمک‌های دولت تنها نباید به اشخاص و افراد بانفوذ باشد و احزابی که قانون اساسی را پذیرفته‌اند، نیازمند کمک مرحله‌ای و رسیدن به استقلال مالی از دولت هستند. بنابراین هم در عرصه قوانین و هم در عمل سیاسی نیازمند تغییراتی اساسی هستیم.

## منابع و مآخذ:

- احمدی، مونا و هاشمی، سید محمد (۱۳۹۵)، «سازوکار نظارت مالی بر احزاب در حقوق موضوعه ایران»، **تحقیقات حقوقی تطبیقی ایران و بین‌الملل**، ۳۴: ۶۹-۷۵.
- احمدی، مونا، هاشمی، سید محمد (۱۳۹۵)، سازوکار نظارت مالی بر احزاب در حقوق موضوعه ایران، **تحقیقات حقوقی تطبیقی ایران و بین‌الملل**، سال نهم، شماره سی و چهارم، صص ۲۵-۱.
- آستین، رچیتلک و ماجا تچرنستروم (۱۳۹۴)، **تأمین هزینه های مالی احزاب سیاسی و رقابت های انتخاباتی**، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس.
- ابویی، حجت الله (۱۳۸۲)، **اکثریت چگونگی حکومت می‌کنند**، تهران: انتشارات سروش.
- باتامور، تام (۱۳۸۰)، **جامعه شناسی سیاسی، ترجمه محمد حریری آکری**، تهران: نشر قطره.
- پلوچی، عماد (۱۳۹۴)، بررسی تطبیقی نهادهای تضمین کننده آزادی های عمومی در ایران و فرانسه، مردشت: **پایان نامه کارشناسی ارشد**، دانشگاه آزاد واحد مردشت.
- تقی تهرانی، حسینعلی و محمدنژاد، ایران (۱۳۹۴)، **راهبرد تأمین منابع مالی احزاب سیاسی در ایران**، تهران: تپا.
- جاسی، عبدالله (۱۳۸۱)، **تأمین در مقوله احزاب سیاسی در ایران**، تهران: دفتر فرهنگ مقاومت.
- جریده، رسول (۱۳۹۴)، **حقوق احزاب**، تهران: انتشارات اندیشه سبز نوین.
- چینی فروش، فراز، هاشمی، سید محمد (۱۴۰۰)، شفافیت تأمین منابع مالی احزاب سیاسی در ایران، **فصلنامه پژوهش های نوین حقوق اداری**، سال چهارم، شماره یازدهم.
- رمضانی، قاسم (۱۳۹۶)، بررسی نگرش مردم نسبت به احزاب سیاسی در ایران، **مطالعات علوم سیاسی، فقه و حقوق**، دوره ۳، شماره ۴، صص ۶۳-۵۰.
- روشنی، یونس (۱۳۹۹)، «تحلیلی بر قانون نحوه فعالیت احزاب و گروه‌های سیاسی مصوب ۱۳۹۴/۱۱/۴ با تأکید بر حقوق و آزادی‌های احزاب»، **فصلنامه مطالعات حقوق شهروندی**، دوره ۱۱، شماره ۴، پیاپی ۱۶ (پاییز)، ۵۶۳-۵۸۴، ص ۵۷۲.
- طحسان‌نظیف، هسادی؛ کدخداسا، مسرادی، کمال (۱۳۹۸)، «آسیب‌شناسی نظام حقوقی حاکم بر فرایندهای نظارت بر انتخابات مجلس شورای اسلامی در پرتو سیاست‌های کلی انتخابات»، **فصلنامه مطالعات حقوق عمومی دانشگاه تهران**، دوره ۴۹، شماره ۴، ۱۱۲۷-۱۱۴۸.
- عبادی بشیر، مقصد (۱۳۹۸)، **تدابیر حقوقی تضمین سلامت مالی احزاب سیاسی**، **فصلنامه مطالعات حقوق عمومی دانشگاه تهران**، ۱۲۱۱-۱۲۲۸.
- عباسی، بیژن و عبادی بشیر، مقصد (۱۳۹۶)، **مبانی حقوقی پارلمانی حزبی**، **فصلنامه مطالعات حقوق عمومی دانشگاه تهران**، ۱۴۷، ۲۷-۵۰.
- گلشن پژوه، محمودرضا، **بررسی تطبیقی نظام‌های انتخاباتی**، تهران: نشر ابرار، ۱۳۸۸.
- مرکز مالیتری، احمد، قهرمان پور نایب، رحمان (۱۳۸۲)، «بررسی راه‌های اعطای کمک‌های مالی دولت به احزاب»، **فصلنامه مجلس و پژوهش**، دوره ۱۰، شماره ۳۸، ۱۹۴-۲۳۳.
- مرکز مالیتری، احمد، قهرمان پور نایب، رحمان (۱۳۸۲)، **بررسی راه های اعطای کمک‌های مالی دولتی به احزاب، مجلس و پژوهش**، شماره ۳۸، سال دهم، صص ۲۳۸-۱۹۴.
- نجابت‌خواه، مرتضی (۱۳۸۹)، **بررسی تطبیقی تأمین مالی احزاب و انتخابات**، ترجمه مرتضی نجابت‌خواه، تهران: دفتر مطالعات سیاسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- نژاد ایران، محمد، تقی تهران، حسینعلی، فرجی، مژگان (۱۳۹۴)، **راهبرد تأمین منابع مالی احزاب سیاسی در ایران**، تهران: نشر تپا.
- نقیب زاده، احمد (۱۳۸۰)، **درآمدی بر جامعه شناسی سیاسی**، سمت، تهران: نشر سمت.
- هاشمی، سید محمد (۱۳۹۴)، **حقوق بشر و آزادی‌های اساسی**، تهران: نشر میزان.
- Corrado, Anthony (2005). *The New Campaign Finance Sourcebook*, Brookings institution press
- Griner, Steven (2010). *The delicate balance between political equity and freedom of expression*, Washington DC, OAS - Organization of American States.
- Janda, Kenneth, Berry, Jeffrey M, Goldman, Jerry. (2021). *The Challenge of Democracy: American Government in Global Politics*, 14th Edition. Boston: Wadsworth Cengage Learning.
- Potter, Trevo (2005). *the Current State of Campaign Finance law*, Brookings institution press.
- Sirivunnabood, Punchada. (2018). *Understanding Political Party Finance in Thailand: New Regulations but Old Practice*. *Asia-Pacific Social Science Review* 7.
- Smith, B.A. (2009). *Unfree Speech: The Folly of Campaign Finance Reform*. *Unfree Speech: The Folly of Campaign Finance Reform*, Princeton University Press.
- Williams, Glenda C Powell, Larry and smith: Melissa (2010). *Campaign Finance Reform: The Political Shell Game*, Lexington Books.

### سایت

قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری  
اسلامی ایران، قابل دسترسی در:

<https://rc.majlis.ir/fa/law/show/93301>

قانون نحوه فعالیت احزاب و گروه‌های سیاسی، قابل دسترسی در  
<http://sk->

[http://sk-birjand.ir/Dorsapax/Data/Sub\\_1/File/ahzab.pdf](http://sk-birjand.ir/Dorsapax/Data/Sub_1/File/ahzab.pdf)