النزاهة والشفافية والمُساءلة في تمويل الحملات الانتخابية

د. هديل رزق قزّاز

مُقدمة

مع الاستعداد لأول انتخابات فلسطينية منذ أكثر من خمسة عشر عاماً، وفي ظل التدافع في تسجيل قوائم انتخابية مُتعددة وصل عددها إلى 36 قائمة، والتي بدأت دعاياتها الانتخابية المدفوعة على وسائل التواصل الاجتماعي حتى قبل انتهاء فترة الطُعون، تتزايد التساؤلات حول الحملات الانتخابية، ليس فقط من مُنطلق مضامينها الأخلاقية والوطنية، بل أيضاً من مُنطلق مصادر تمويلها ومدى نزاهة هذه المصادر وشفافيتها، وعن التكلفة الأخلاقية والمادية لهذه الحملات في فترة الانتخابات وما بعدها.

في دول العالم المختلفة باتت الحملات الانتخابية عملاً مُكلفاً لأي شخص أو حزب سياسي أو مجموعة مصالح ترغب في الترشح للانتخابات. فالدعاية صارت أكثر تقنية وأكثر توجهاً في ظل الانتشار الواسع لوسائل الدعاية والإعلام الحديث، وترتبط بقياس توجهات الجمهور من خلال استطلاعات رأي، وغيرها من التكاليف المرتفعة. يوجد في العالم اتجاه تصاعدي في أحجام الحملات الانتخابية، في الدول الفقيرة والغنية على حد سواء، فعلى سبيل المثال بلغت تكلفة حملة كُلٍ من دونالد ترامب وجو بايدن حوالي 1.3 مليار يورو. وقُدّرت كُلفة حملة الرئيس إيمانويل ماكرون بـ16 مليون يورو[1]. مما يطرح تساؤلات عن هذه المبالغ ومصادرها وكيفية إنفاقها، ويبقى السؤال الأهم هو في حالة فوز المُرشح ما هي الاستحقاقات المالية التي تُلزمه بالتصرف بطريقة مُعينة تحت قُبَة البرلمان.

يستعرض هذا التقرير أهم القضايا المُرتبطة بتمويل الحملات الانتخابية وغاياتها ومصادرها، بالإضافة إلى ضوابط تمويل الحملات الانتخابية في فلسطين، ومدى كفايتها في المرحلة الحالية، والرقابة على تمويل الحملات الانتخابية والجهات ذات العلاقة في الوضع الفلسطيني.

تمويل الحملات الانتخابية وغاياتها ومصادرها

تشترط الانتخابات التنافسية أن يملك المُرشحون/ات وسيلة لتمويل حملاتهم الانتخابية، ويُشكّل تمويل الحملات الانتخابية أحد أنواع التمويل السياسي. بشكلٍ عام، هناك مصادر تمويل عام أو تمويل خاص للحملات الانتخابية ويُمكن أن تنطبق قيود على كل من أنواع التمويل هذه كما سيرد لاحقاً. في التمويل العام تقوم الحكومات بتخصيص مبالغ للمُرشحين/ات ما يضمن عدالة التوزيع وضبط الإنفاق، وأحياناً يحصل المُرشحين/ات على تمويل عام غير مباشر مثل تخصيص وقت في وسائل الإعلام الحكومية. في حالة التمويل العام التي لا يتم فيها استغلال الموارد العامة من قبل الحزب الحاكم، قد يُشكّل التمويل العام وسيلة جيدة لضمان العدالة والمساواة وتحديداً للفئات الأضعف والأقل قدرة على تجنيد الأموال. أما التمويل الخاص عادةً ما يكون من ثلاث مصادر رئيسية، الأولى هي الأموال التي تجنيها الحملة الانتخابية لكل مُرشح/ة، حيث تقوم الحملة بنشاطات واسعة لجمع التبرعات والمعونات من مُؤيدي ومُؤيدات المُرشح/ة. أما الثانية فهي الأموال التي يجمعها الحزب أو الجهة السياسية المعنية من أعضاءه وعضواته المُرشحين وهو تمويل جماعي وليس فردي ويُروّج لأهداف الحزب السياسي. أما الفئة الثالثة من مُمولي الحملات الانتخابية فتُعرف باللجان المستقلة التي لا يحق لها التبرع مُباشرةً لحملة أي من المُرشحين/ات أو المُرشحات أو التنسيق معها، لكن يحق لها عمل دعاية لصالح مُرشح أو مُرشحة ما.

1. https://www.france24.com/ar

في غالب الأحيان يتم التركيز على «الدخل» أي على الوسائل التي يحصل بها المرشحون والأحزاب على الموارد - بهدف مُتابعة ومنع أي روابط فساد أو خدمات سياسية. ولكن تمويل الحملات يشمل أيضاً نفقات الحملة أي الطريقة التي يُنفق بها المُرشحون/ات والأحزاب الموارد، إذ قد يوجد أوجه فساد في مُعاملات الإنفاق مثل استخدام أو إساءة استخدام الموارد العامة. إن تنظيم ورقابة تمويل الحملات الانتخابية يجب أن يشتمل على جوانب الدخل والنفقات وسوء الاستخدام الإداري.[2]

تكمن إشكاليات تمويل الحملات الانتخابية في عدة محاور منها مصادر تمويل هذه الحملات، والتأكد من عدم وجود شُبهة فساد أو تدخلات أجنبية، وموضوع العدالة بين المرشحين/ات على قاعدة المُنافسة الحرة والشريفة. تقوم العديد من الدول بتحديد سقف الإنفاق على الحملات الانتخابية بحيث لا يكون المال معياراً للتميز أو وسيلة لشراء الأصوات الانتخابية[3] أو طريقة لضمان السيطرة على المُرشحين/ات عند فوزهم. قضية العدالة تمس أيضاً الفئات الأضعف مثل الفُقراء أو النساء الذين لا يُمكنهم الوصول لمصادر كبيرة لتمويل حملاتهم.

المبادئ الأساسية التي تُحدد النزاهة في تمويل الحملات الانتخابية

وتشمل ما يلي:

- **مبدأ الشفافية**

عادةً ما يتم تطبيق هذا المبدأ من خلال تقديم كشوفات مُدققة لإيرادات ومصروفات الحملات الانتخابية. في بعض الدول يَشترط القانون وضع حساب واحد للحملة على أن يكون حِساباً مكشوفاً ويُمكن الرقابة عليه من الجهات القانونية المختلفة.

- **مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص بين المُرشحين/ات**

من خلال تحديد مصادر تمويل الحملات المسموح بها، وطُرق صرف الموارد المالية المخصصة، وفي بعض الدول يتم توفير تمويل عام للحملات الانتخابية لضمان وصول جميع المُرشحين/ات لنفس الإمكانيات وتُتاح الفرصة لمن يملكون برامج انتخابية جيدة للوصول لناخبيهم دون إشكاليات في التمويل.

- **مبدأ حياد السلطة التنفيذية**

بحيث لا تُؤثر السلطات الحاكمة على تفضيل مُرشحين/ات أو توفير فُرص أكبر لمُرشحي الحزب الحاكم، أو التأثير على توجهات الناخبين من أجهزة الدولة وأجهزة الأمن.

- **مبدأ حُسن التصرف في المال العام**

من خلال عدم إتاحة استخدام المقرات الحكومية والأهلية أو وسائل الإعلام الحكومية، أو أيٍ من الأموال العامة لصالح بعض المُرشحين/ات دون غيرهم.

2. مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان، (2015) دليل مراقبة التمويل الانتخابي، https://www.osce.org/files/f/documents/6/e/215856.pdf

3. https://www.transparency.org/en/news/how-much-is-your-vote-worth#

ضوابط تمويل الحملات الانتخابية في فلسطين

أشارت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد إلى ضرورة تنظيم تمويل الحملات الانتخابية من خلال النص في المادة 7 فقرة 3 على ضرورة أن «تتضمن التشريعات الداخلية مبادئ تعزيز الشفافية في تمويل الترشيحات لانتخاب شاغلي المناصب العمومية، وفي تمويل الأحزاب».[4]

أقرت توصية 2003 الصادرة عن مجلس أوروبا بشأن القواعد المشتركة ضد الفساد في تمويل الأحزاب السياسية والحملات الانتخابية بأن «على الدول الأعضاء توفير مُراقبة مُستقلة للأطراف وتمويل الحملة. علاوةً على ذلك، يجب أن تشمل المراقبة المُستقلة الإشراف على حسابات الأحزاب السياسية ونفقات الانتخابات».[5]

فلسطينياً حدد نص القرار بقانون رقم (1) لسنة 2007م للقوائم الانتخابيّة حدود وضوابط يجب مراعاتها والالتزام بها عند القيام بالحملات الانتخابية[6]، منها تحديد مصادر تمويل الحملة الانتخابية حيث ورد في المادة (68) حول مصادر تمويل الحملة الانتخابية أنه:

1. «يُحظر على أي قائمة انتخابية أو مُرشح/ة يشترك أو تشترك في الانتخابات الحصول على أموال حملته الانتخابية من أي مصدر أجنبي أو خارجي غير فلسطيني بشكلٍ مُباشر أو غير مُباشر.
2. على كل قائمة انتخابية اشتركت في الانتخابات، وكُل مُرشح شارك فيها، أن يُقدّم إلى اللجنة خلال مُدةٍ أقصاها شهر من تاريخ إعلان نتائج الانتخابات النهائية، بياناً مُفصلاً بجميع مصادر التمويل التي حصل عليها والمبالغ التي أنفقها أثناء الحملة الانتخابية.
3. للجنة أن تطلب تدقيق الكشوفات المالية المُشار إليها من مُدقق حسابات قانوني».

هناك بعض الإيجابيات في القانون الفلسطيني الذي يحظر استخدام المال الأجنبي في الانتخابات العامة كمصدر للتمويل لكنه لا ينص على ذلك في الانتخابات المحلية والتي لا يُحدد لها أي سقوف للإنفاق على غرار الانتخابات العامة التي حدد سقف الإنفاق عليها بما لا يتجاوز مليون دولار أميركي أو ما يعادلها بالعملة المتداولة قانونياً. كما أن توثيق وتدقيق مصاريف الحملة الانتخابية من شأنه أن يُحارب ظاهرة شراء الأصوات ويحد منها، حيث يجد المُرشح/ة نفسه مجبراً على الإنفاق فيما يمكن توثيقه وتدقيقه فقط، وبالتأكيد فإنه لا تُوجد فواتير وسندات قبض وعقود لتوثيق عمليات بيع وشراء الأصوات. كما يشترط القانون على كل قائمة انتخابية أن تُقدّم إلى لجنة الانتخابات خلال مدة أقصاها شهر من تاريخ إعلان نتائج الانتخابات النهائية، بياناً مُفصّلاً بجميع مصادر التمويل التي حصلت عليها والمبالغ التي أنفقتها أثناء الحملة الانتخابية بصرف النظر عن النتيجة النهائية للانتخابات سواءً كانت فائزةً أم خاسرةً.

في هذا المجال يتناغم القانون الفلسطيني مع المعايير الدولية والأنظمة المعتمدة على تحديد سقف للإنفاق، أيضاً وضع قواعد لرفع التقارير وكشف معلومات عن مصادر التمويل؛ لكن القانون الفلسطيني لم ينظم عمليات تجنيد الأموال، أو الإنفاق على الحملات الانتخابية من مصادر ثالثة (تعمل لصالح الحملة دون أن

4. https://undocs.org/pdf?symbol=ar/A/RES/58/4

5. Council of Europe, 2003

6. https://www.elections.ps/tabid/980/language/ar-PS/Default.aspx

تُديرها)، كما وضع ضابطاً واحداً للتمويل هو السقف الأعلى دون تحديد أوجه الإنفاق المسموح بها، ودون أن يحدد آليات رقابة أخرى مثل دور لجنة الانتخابات المركزية أو ديوان الرقابة المالية والإدارية، والصلاحيات الممنوحة لهم، أو آليات الرقابة المجتمعية الأخرى. وضع آلية واحدة للرقابة والإشراف وهي الكشف الختامي يأتي بعد انتهاء الانتخابات والتجاوزات ولا يُوقفها أثناء حدوثها، كما لا يُحدد القانون آليات للتحقق إن كان المُرشحون/ات مُلتزمين/ات بالقوانين، ولا عقوبات على تجاوز القانون أو طُرق تطبيق العقوبات على من ينتهك القوانين، حيث يجب ربط التجاوزات بعقوبات واضحة ومُشدّدة لتُشكّل رادعاً يحمي الانتخابات المُقبلة من التجاوزات المالية.[7]

لم يتطرق القانون الفلسطيني لقضية تحديد حساب بنكي مُوحّد تضع فيه القائمة الانتخابية حسابها وترفع عنه السِرية ويخضع للرقابة، فضلاً عن غياب أي ضوابط تتعلق بالإشهار السياسي، حيث يلجأ بعض المتنافسين إلى بدء حملاتهم الانتخابية قبل فترة الدعاية الانتخابية ولا يتم في هذه الحالة احتساب الأموال التي يتم صرفها ضمن السقف الموضوع للحملات الانتخابية. من جانب آخر أغفلت التشريعات وضع حدود وسُقوف عُليا للتبرعات وخاصةً الفردية لما لذلك من أهمية في منع رجال المال من التحكم بالمُرشحين/ات وأدائهم بعد فوزهم، فيما لم يحظر القانون تمويل عدد من الجهات للحملات كالأموال المُتحصلة من مصادر غير مشروعة أو جرائم وسرقات، إلى جانب عدم إلزام المُرشحين بالكشف عن أعضاء حملاتهم الانتخابية ورواتبهم وغيرها من معلومات تخدم الشفافية والنزاهة في ظل غياب تعريف واضح للنفقات الانتخابية وتحديد معناها.[8]

الرقابة على تمويل الحملات الانتخابية والجهات ذات العلاقة

في حين أن مُعظم الدول لديها القوانين واللوائح الخاصة بتمويل الأحزاب والانتخابات، ولكن إذا كانت مؤسسات الرقابة تفتقر إلى الاستقلالية و/أو السلطة القانونية لتنظيم المخالفين المحتملين بشكلٍ هادف لا يُمكن تطبيق اللوائح بشكلٍ كامل. تحتاج اللوائح المالية إلى عقوبات، لتكون بمثابة رادع للانتهاكات وترويج الالتزام.[9] تقع مسؤولية إصدار تعليمات واضحة بخصوص ضوابط الحملات الانتخابية المالية على كاهل الجهة المُنظمّة للانتخابات، وفي الحالة الفلسطينية فإن هذه الجهة هي لجنة الانتخابات المركزية، التي عليها مسؤولية التوعية بالقانون وتعليماته وتوجيهاته وتفعيل دور جهات الرقابة الحكومية مثل ديوان الرقابة المالية والإدارية وهيئة مُكافحة الفساد بالإضافة للجهات غير الحكومية فيما يتعلق بمُراقبة نفقات الحملات الانتخابية. علماً بأن ديوان الرقابة المالية والإدارية لا يمتلك الخبرات الكافية لهذه الرقابة ولم يسبق وأن نشر تقارير رقابية حول الانتخابات السابقة. في ظل الواقع الحالي في فلسطين - وتحديداً في ظل انتشار الفقر والبطالة التي زادت نسبها نتيجة لجائحة كورونا - الذي لا يُوجد فيه ما يكفي من الأسس المُوجهة لتحديد مصادر التمويل للمُرشحين/ات ولا مجالات إنفاقها.

7. https://openelectiondata.net/ar/guide/key-categories/campaign-finance/

8. جبعيتي، عنان ولطفي بلال (2016) النزاهة والشفافية في تمويل والإنفاق على الحملات الانتخابية الائتلاف من أجل النزاهة والمُساءلة – أمان.

9. OECD, 2015

يُقر ديوان الرقابة المالية والإدارية بعدم وجود المهارات التقنية لمتابعة الحملات الانتخابية، كما أن تباعد الانتخابات وعدم حدوثها دورياً على مدار خمسة عشر سنة لا يُساهم في تراكم الخبرات والتجارب في الرقابة وخاصة في ظل تعدد وتنوع أشكال الحملات الانتخابية الحديثة، الأمر الذي يتطلب تطوراً مُستمراً في المعارف والمهارات.

بالإضافة للجنة الانتخابات المركزية وديوان الرقابة المالية والإدارية يقوم المجتمع المدني ومُؤسساته بدورٍ كبير في الرقابة المجتمعية، وبادر ائتلاف أمان على سبيل المثال بإعداد ميثاق شرف بين الأحزاب والفصائل الفلسطينية ومُمثلي القوائم الانتخابية في المجلس التشريعي فيما يتعلق بضبط التمويل والإنفاق على الحملات الانتخابية[10]، سبق الميثاق القانون في بعض المجالات ومنها «الامتناع عن كل إنفاق يتخذ شكل هِبةٍ أو هَديةٍ أو مِنحةٍ نقديةٍ أو عينيةٍ أو دعائيةٍ أو نحوها ويكون موضوعه شراء أصوات الناخبين أو القيام بدعاية غير مشروعة وِفقاً للقانون الانتخابي». في الواقع الفلسطيني تُشكّل الهدايا والمُساعدات الشكل الأوسع للإنفاق على الدعاية الانتخابية وبدون التزام الأحزاب والقوائم الانتخابية بميثاق الشرف، ورقابة مُجتمعية حثيثة، حيث لا يُمكن الكشف عن مثل هذه التوجهات والتي تتم على مُستوى المُجتمعات المحلية.

كما ينص ميثاق الشرف بشكلٍ واضح على: «الامتناع عن السعي إلى وتوظيف الموارد العامة للدولة، المادية والبشرية، أو القبول بتوظيف هذه الموارد في الحملة الانتخابية للمُرشحين والقوائم الانتخابية، والامتناع عن توظيف الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية والشركات غير الربحية كواجهة للتمويل غير المشروع للحملة الانتخابية».

في المقابل نص ميثاق شرف[11] 2021 الذي وقعه 14 فصيلاً بالالتزام بـ «عدم مُمارسة أي شكل من أشكال الضغط أو التخويف أو التخوين أو التكفير أو العنف أو أي شكل من أشكال الابتزاز الوظيفي ضد أي من المُرشحين والمُرشحات أو من الناخبين والناخبات». ونص الميثاق أيضاً على «الالتزام بعدم إقامة أي فعاليات انتخابية أو استخدام دور العبادة (المساجد، الكنائس) بشكلٍ مُباشر أو غير مُباشر في الدعاية الانتخابية بأيٍ شكلٍ من الأشكال «والالتزام بعدم تقديم هدايا أو تبرعات أو مُساعدات نقدية أو عينية أو غير ذلك من المنافع أو الوعد بتقديمها لشخص طبيعي أو معنوي أثناء العملية الانتخابية، سواء كان ذلك بصورةٍ مُباشرة أو غير مُباشرة».

وتتطلب الرقابة المُجتمعية أيضاً تدريباً وبناء قدرات مُستمر، وثقة بأن دور هذه الرقابة يُؤخذ على مَحمَل الجد. في ظل انتخابات طال انتظارها، ووجود أزمات ثقة مُتعددة أفرزها الانقسام السياسي وساهم فيها الاحتلال الإسرائيلي بسبب التقسيم الجغرافي بين الضفة الغربية وقطاع غزة وعزل القدس وعزل الغالبية العُظمى من القُرى الفلسطينية التي تقع في ما يُسمى بمنطقة (C) وحقيقة تقدم 36 قائمة للترشح، جميعها قضايا تُؤكد على أهمية ومركزية الرقابة المجتمعية لإعادة بناء الثقة من ناحية وللتواجد في الأماكن التي لا يُمكن لأجهزة السلطة الرسمية أن تتواجد بها.

10. https://www.aman-palestine.org/media-center/6381.html

11. https://www.elwatannews.com/news/details/5378075

ختاماً

لا تتحقق النزاهة المنشودة لضبط عملية التلاعب في الإنفاق الانتخابي وتحقيق الرقابة الحقيقية عليها حتى يتوافر مبدأ تكافؤ الفرص بين المُرشحين/ات ويتم منع التلاعب في الإنفاق المالي على الدعاية الانتخابية.

في ظل القصور القانوني لضمان النزاهة والمُساءلة في الرقابة على تمويل الحملات الانتخابية، هناك ضرورة لوجود نص قانوني يُحدد المبادئ العامة التي تحكم تنظيم التمويل والإنفاق على الحملة الانتخابية وهي مبدأ الشفافية، ومبدأ المُساواة وتكافؤ الفرص بين المرشحين/ات من خلال تحديد مصادر تمويل الحملات المسموح بها، وطُرق صرف الموارد المالية المُخصصة، ومبدأ حياد السلطة التنفيذية ومبدأ حُسن التصرف في المال العام. وفي ظل الإمكانيات المحدودة للرقابة الحكومية، إما بسبب نقص الكوادر أو عدم تدريبها، أو بسبب عدم وجود الموارد المالية الكافية لمتابعة الأشكال المتعددة للحملات الانتخابية وكيفية الرقابة عليها، تُشكّل الرقابة المجتمعية الخيار الأفضل لحملات الدعاية الانتخابية في فلسطين، ولكن تنظيم أشكال الرقابة المجتمعية، ووضع آليات للتبليغ، وحماية المُبَلِغين عن التجاوزات، تبقى في صميم أولويات لجنة الانتخابات المركزية ومُؤسسات إنفاذ القانون.

تُعتبر مواثيق الشرف آلية جيدة للالتزام بالنزاهة والشفافية والمُساءلة في الانتخابات ولكن تطبيق هذه المواثيق يحتاج إلى رقابة مُجتمعية حكيمة، لا تعمل على زيادة التوتر، بل تُعزز الممارسات الإيجابية، وتُساهم في زيادة الثقة بالانتخابات النزيهة كوسيلةٍ فعالةٍ لتداول السلطة بطريقةٍ آمنة.

المصادر

- جبعيتي، عنان ولطفي بلال (2016) النزاهة والشفافية في تمويل والإنفاق على الحملات الانتخابية الائتلاف من أجل النزاهة والمُساءلة – أمان.
- مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان، (2015) دليل مُراقبة التمويل الانتخابي،
- https//:www.osce.org/files/f/documents/6/e.215856/pdf
- Council of Europe Committee of Ministers, 156 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 campaigns.
- OECD (2016), "Ensuring compliance with political finance regulations", in Financing Democracy: Funding of Political Parties and Election Campaigns and the Risk of Policy Capture, OECD Publishing, Paris. DOI: https://doi.org/10.1787/9789264249455-7-en
- Reed, Quentin (2005) Monitoring Election Campaign Finance A Handbook for NGOs, Open Society Justice Initiative.
- Transparency International, How Much is Your Vote Worth, https://www.transparency.org/en/news/how-much-is-your-vote-worth#