

تمويل الأحزاب السياسية في النظام الجزائري : دراسة مقارنة

Financing political parties in the Algerian system

تاريخ الاستلام : 2019/10/28 ؛ تاريخ القبول : 2020/01/27

ملخص

إتجهت غالبية تشريعات الأنظمة الديمقراطية المعاصرة الى الاعتراف بالأحزاب السياسية كمؤسسات سياسية تساهم في ارساء دعائم الديمقراطية وممارستها بمختلف مظاهرها؛ ولم تتوقف عند حد الاعتراف فقط بل بدعما وتمويلها ماليا بكل أنواع التمويل المالي سواء كان تمويل عام تقدمه الدولة أو تمويل خاص يقدمه الأشخاص الطبيعيين. وقد حدى المشرع الجزائري حدو الأنظمة الديمقراطية المقارنة سواء كانت غربية أو عربية، حيث كرس ذلك في مختلف دساتير الجمهورية المتعاقبة، وكذا الأنظمة العضوية المتعلقة منها بالأحزاب السياسية كالقانون رقم 04-12 المؤرخ في 12-01-2012، الى جانب كالقانون العضوي رقم 10/16 المؤرخ في 25 أوت 2016 والمتعلق بتنظيم العملية الانتخابية، الأمر الذي يدل على الاهتمام الكبير الذي أحاط به المشرع الأحزاب السياسية ودعما ماليا وحمايتها بمجموعة من القوانين قصد تنظيمها وكذلك فرض الرقابة عليها.

الكلمات المفتاحية: أحزاب سياسية ؛ التمويل العام ؛ التمويل الخاص؛ الرقابة؛ القانون المقارن.

محمد أقيس *

كلية الحقوق
جامعة الاخوة منتوري قسنطينة1،
قسنطينة ، الجزائر-

Abstract

Different legislations of modern democratic systems today have acknowledged the need to recognize the role of political parties as a political institution which participates majorly in the foundation and practice of democracy. The legislators have supported political parties , by all means, possible whether through public or private financial funding.

The Algerian legislator was no different and followed the path of foreign and Arab democratic systems in supporting the political parties, and different Algerian constitutions are proof of the fact. in addition to the constitution different laws have proved the same thing such as the organic and regulatory laws ;most importantly the law 12-04 law enacted on January 12th.adding to that ,the laws regarding the electoral process most importantly the organic law number 16/10 enacted on August 25th,2016.

All of the above illustrations are proof that the legislator is keen to sponsor the political parties which laws, as the funding is legal and under censorship.

Keywords: political parties; Public funding; Private financing; Censorship ; Comparative Law.

Résumé

Différentes législations des systèmes démocratiques modernes ont reconnu aujourd'hui la nécessité de reconnaître le rôle des partis politiques en tant qu'institution politique qui participe principalement à la fondation et à la pratique de la démocratie. Les législateurs ont soutenu les partis politiques, par tous les moyens, que ce soit par des financements publics ou privés.

Le législateur algérien n'était pas différent et a suivi la voie des systèmes démocratiques étrangers et arabes en soutenant les partis politiques, et les différentes constitutions algériennes en sont la preuve. en plus de la constitution, différentes lois ont prouvé la même chose comme les lois organiques et réglementaires; plus important encore, la loi 12-04 promulguée le 12 janvier, en plus des lois concernant le processus électoral, la loi organique numéro 16 / 10 édicté le 25 août 2016.

Toutes les illustrations ci-dessus sont la preuve que le législateur est désireux de parrainer les partis politiques qui légifèrent, car le financement est légal et sous censure.

Mots clés: partis politiques; Financement publique; Financement privé; La censure ; Droit comparé.

* Corresponding author, e-mail: mohamedaguis1@gmail.com

مقدمة:

لنجاح أي نشاط سواء كان اقتصادي أو ثقافي أو رياضي لابد من توافر القدر اللازم من المال، الأمر الذي ينطبق أيضا على النشاط الحزبي خاصة إذا ما تعلق الأمر بالانتخابات من حملات وخرجات ولقاءات قصد التعريف بالبرنامج السياسي للحزب.

وهو ما أكدّه الفقيه الدستوري "لاميني" حول أهمية المال في الحياة السياسية بقوله: "يجب في العصر الحاضر توافر الذهب بل كثير من الذهب حتى تتمتع بحق الكلام"، كما أكدّه أيضا "جيسونرو" عندما كان رئيس لمجلس كاليفورنيا بقوله "المال يعد بمثابة لبن الأم للسياسة" (1).

كما أكدته التشريعات في الأنظمة الديمقراطية بحرصها على حق الأحزاب السياسية في الحصول على المال من مصادر مختلفة بشرط أن تكون هذه المصادر مشروعة وخاضعة للرقابة (2)، وهو النهج الذي سياره المشرع الجزائري من خلال أحكام الأمر 97 - 09 (3)، وألحقه بالقانون العضوي 12 - 04 المتعلق بالأحزاب السياسية في الجزائر (4)، حيث حرص المشرع الجزائري على حق الأحزاب السياسية في الحصول على الأموال من القنوات الشرعية.

فالمال يساعد على سبيل المثال في تنظيم التظاهرات الحزبية المختلفة كالمحاضرات و المهرجانات وإنتاج أفلام وثائقية ونشر الكتب، كذلك إنشاء مدارس خاصة تقدم دورات تكوينية للأعضاء وكذلك طبع ونشر شعارات الحزب على شكل معملات وغيرها من النشاطات الحزبية التي تحتاج إلى المال، كما تساعد في تغطية نفقات الحملات الانتخابية.

وتبرز أهمية هذا الموضوع على الصعيد الوطني من خلال الغاية التي يصبوا إلى تحقيقها وهي إبراز النظام الذي اعتمده المشرع الجزائري لتمويل الأحزاب السياسية ومدى نجاعته في تحقيق التنمية السياسية.

وتهدف هذه الدراسة إلى توضيح المعايير التي استند إليها المشرع الدستوري في إقرار نظام تمويل الأحزاب واستراتيجيته ومقارنة بالأنظمة المقارنة وذلك للوقوف على مدى فعاليته وكذا الوقوف على العيوب التي تخللته مقارنة بالأنظمة المتبعة في فرنسا ومصر.

من خلال أهمية المال بالنسبة للأحزاب السياسية يمكن طرح الإشكالية التالية : ما هي مصادر التمويل الخاصة بالأحزاب السياسية في التشريع الجزائري و الأنظمة المقارنة ؟.

وللإجابة عن هذه الإشكالية انتهجنا كل من المنهج التحليلي كوننا بصدد تحليل النصوص القانونية المتعلقة بالأحزاب السياسية وطرق تمويلها، إضافة إلى المنهج المقارن الذي استعنا به لمقارنة النصوص القانونية في تشريعنا مع الأنظمة المقارنة.

وانطلاقا مما سبق ارتأيت تقسيم هذه الدراسة إلى مطلبين: خصصت الأول لدراسة مصادر تمويل الأحزاب السياسية في النظام القانوني الجزائري والذي، أما الثاني فنستعرض فيه مصادر تمويل الأحزاب السياسية في الأنظمة المقارنة.

المطلب الأول

مصادر تمويل الأحزاب السياسية في النظام القانوني الجزائري

نص المشرع الجزائري على مصدرين لتمويل النشاط الحزبي يتمثل الأول في التمويل الخاص، أما الثاني في التمويل العام. وذلك من خلال احكام القانون العضوي 04-12 والتعديل الدستوري لسنة 2016، وستتناولهما بالتفصيل من خلال فرعين: نخصص الأول للتمويل الخاص والثاني للتمويل العام الى جانب الرقابة على هذين المصدرين في فرع ثالث.

الفرع الأول

التمويل الخاص للأحزاب السياسية

حصر المشرع الجزائري انطلاقا من نص المادة 52 من القانون العضوي 12-

04 في ثلاث مصادر اساسية لتمويل نتناولها على النحو التالي:

أولا- الاشتراكات:

ويقصد بها المبالغ المالية النقدية التي يلتزم كل العضو في الحزب بدفعها لخزينة الحزب بصفة دورية، وتعتبر الاشتراكات القلب النابض خاصة بالنسبة للأحزاب الجماهيرية التي تعتمد على الاشتراكات في تمويل نشاطاتها تحت شعار " الحزب يعيش من الاشتراكات "(5).

وقد تكون هذه الاشتراكات سنوية أو شهرية، هذا ما أكدته المشرع الجزائري في نص المادة 53 من القانون العضوي 04/12 بقوله: " تدفع اشتراكات أعضاء الحزب السياسي بما فيها اشتراكات الأعضاء المقيمين بالخارج ، وتصب في الحساب المنصوص عليه في المادة 62 من القانون على أن يترك لهيئات المداولة والهيئات التنفيذية تحديد مبلغ هذه الاشتراكات ".

حيث تدفع الاشتراكات في حساب الحزب الموجود لدى مؤسسة مالية وطنية، وهناك مبالغ أخرى تضاف على مبلغ الاشتراكات للأعضاء الذين يمارسون مهام سامية حسب طبيعة العضو ودور المرشح لممارسته والذي يأتي كمايلي:

- مساهمات الأعضاء الذين يشتغلون مناصب باسم الحزب كالنواب و الوزراء ومساهمات مرشحي الحزب في الحملات الانتخابية.

وتجدر الإشارة أن المشرع الجزائري من خلال احكام القانون العضوي 04/12 ترك تحديد سقف الاشتراكات الى هيئتي المداولة و التنفيذية للحزب، فهذا الشأن داخلي محض(6). على نقيض ما كان منصوص عليه في القانون 09/97 السابق و الذي كان محدد بـ: 10 بالمئة من الحد الأدنى المضمون للأجر.

ثانيا- الهبات والتبرعات والوصايا:

وتعتبر من أهم مصادر التمويل بالنسبة للأحزاب السياسية طبقا للمادة 52 السابقة الذكر من القانون 04/12 وأضافت المادة 54 من نفس القانون على أنه "يمكن للحزب السياسي أن يتلقى الهبات و الوصايا والتبرعات من مصدر وطني، وتدفع في الحساب المنصوص عليه في المادة 62 من هذا القانون".

وأضافت المادة 55 من نفس القانون أنه: " لا يمكن أن ترد الهبات و الوصايا والتبرعات الا من أشخاص طبيعيين معروفين ولا يمكن أن تتجاوز ثلاث مئة (300) مرة الأجر الوطني الأدنى المضمون لكل هبة في السنة الواحدة".

ونصت المادة 56 " يمنع الحزب أن يتلقى مباشرة أو بصفة غير مباشرة دعما ماليا أو ماديا من أي جهة أجنبية بأية صفة كانت وبأي شكل كان ". وانطلاقا من المواد السالفة الذكر يتضح أن المشرع الجزائري قد سمح للأحزاب السياسية بتلقي التبرعات والهبات والوصايا غير أنه فرض عليها مجموعة من القواعد والضوابط و القيود وهذا حفاظا على النظام العام والمتمثلة فيما يلي :
- أن تكون هذه التبرعات من مصدر وطني مما يستلزم حظر تلقي التبرعات من جهات أجنبية حتى لا تكون هناك ضغوطات على استقلالية قرارات الحزب والتي قد تشكل خطر على الدولة وسيادتها(7).

وتجد الاشارة أن القانون 04/12 أنه رفع نسبة الهبات والوصايا والتبرعات الى 300 مرة من الاجر القاعدي المضمون بعدما كانت 100 مرة في الأمر 09/97 وهذا راجع الى زيادة الأجر الوطني المضمون من سنة 1997 الى يومنا هذا، وذلك مراعاة للقدرة الشرائية للمواطن(8).

كما فرض المشرع التصريح بهذه الهبات والتبرعات والوصايا لوزارة الداخلية مع تحديد مصدر تلك التبرعات واسم المتبرع وطبيعة المال المتبرع به وقيمه. غير أن المشرع الجزائري لم يبين كيفية التصريح مما يستدعي عليه توضيح اجراءات التصريح.

حيث ألزم الحزب الذي تسلم التبرعات ارسالها فورا الى المسؤول عن الشؤون المالية وفقا للنظام الأساسي، غير أن المشرع الجزائري حظر تلقي التبرعات من الأشخاص الاعتبارية كالشركات والمؤسسات العامة أو الخاصة والزم الحزب بتلقيها من الأشخاص الطبيعية فقط. وهذا حرصا منه على ابعاد الأحزاب السياسية عن تأثير مجموعات الضغط التي لها أشكال مختلفة ومتعددة وتقوم بالتدخل في شؤون الحزب وتؤثر بشكل أو بآخر في قراراته وتوجهاته(9).

ويشترط المشرع الجزائري على الأحزاب السياسية أن تكون حساباتها مفتوحة لدى مؤسسات مصرفية ومالية وطنية حتى تودع فيها أموال التبرعات والهبات والاشتراكات، سواء كان هؤلاء المناضلين مقيمين في أرض الوطن أو خارجه، وذلك لتمكين البنك المركزي العلم بجميع العمليات المالية والمصرفية التي يقوم بها الحزب. وذلك بغية اضاء الشفافية والوضوح على أموال الأحزاب المعتمدة(10).

كما حرص المشرع الجزائري أيضا على حظر تلقي التبرعات والهبات من أي جهة أجنبية سواء من أشخاص طبيعية أو معنوية و لو كانت تتمتع بالجنسية الجزائرية وهذا لتفادي أي علاقة وتبعية بين الحزب والجهة الأجنبية.

وقد ترتفع نسبة التبرعات الممنوحة للأحزاب السياسية في بعض الأحيان خاصة أثناء الحملات الانتخابية وهذا قصد الفوز بالانتخابات وتحقيق مصالح المتبرعين بعد فوز الحزب المتبرع له اعتقادا منهم أن هذا الفوز يساعدهم في تحقيق مصالحهم وحمايتهم وفوز حزب اخر قد يهدد مصالحهم(11).

ثالثا- عائدات استثمار الحزب لأمواله:

وفقا لنص لمادة 57 من القانون العضوي 04-12، أجاز المشرع الجزائري للأحزاب السياسية استثمار أموالها لكن هذا الاستثمار يكون في الأنشطة غير التجارية، ومنع عنها الاستثمار في المجالات التجارية الأمر الذي قد يرجع بالسلب على الحزب من الجانب المالي لأن الاستثمار في المجالات غير تجارية عادة لا تدر الأموال على الأحزاب وغالبا ما تكون خدماتية ولا ترقى لأن تكون مصدر تمويل مالي للأحزاب السياسية.

فاستثمار أموال الحزب في دور النشر والطبع التي تخدم أهداف الحزب سيعود بالسلب على الحزب حيث يكلفها أموال باهظة مما يرهق الحزب ماليا، فواقع الأحزاب السياسية الجزائرية يثبت ذلك، فجميع الأحزاب السياسية الجزائرية لا تملك صحيفة خاصة بها ولا تملك مطابع تابعة لها وان وجدت فلا يسمح لها باستغلالها في أغراض تجارية، وبالتالي كان من الأجدر على المشرع الجزائري مراجعة هذا الأمر والسماح للأحزاب السياسية أن تستثمر أموالها في الأغراض التجارية حتى تدعم خزنتها بالمال الذي قد يدعم نشاطها السياسي بصورة أكثر فاعلية، ومن تم غلق الباب أمام الأحزاب السياسية في تلقي أموالا غير مشروعة من أي جهة كانت أو من شخص أجنبي كان.

وخير مثال على ذلك ما حدث في فرنسا سنة 1984 حين اتهم الوزير الاشتراكي JULES MOSK الحزب الشيوعي بتلقي أموال من الاتحاد السوفياتي- سابقا - وتم ذلك عبر البنك التجاري لأوروبا الشمالية وأطلق عليها " فضيحة أموال موسكو " "L'ARGENT DE MOSCOU"(12).

الفرع الثاني

التمويل العام (الخارجي)

يقصد بالتمويل الخارجي مجموعة الاعانات المقدمة من طرف الدولة وفقا لنص المادة 190 من قانون الانتخابات، ويتم هذا التمويل بإحدى الوسيلتين: فأما أن يكون بطريقة مباشرة أو غير المباشرة:

أولا- التمويل العام المباشر:

انطلاقا من نص المادة 58 من القانون العضوي 04-12 و المادة 190 من قانون الانتخابات وكذلك المادة 53 من التعديل الدستوري 2016، فإن للأحزاب السياسية الحق في تلقي اعانات مالية من قبل الدولة لكن بشرط أن يحصل الحزب على مقاعد في البرلمان بغرفتيه، وبالتالي قيمة التمويل العام للأحزاب متوقف على نتائج الانتخابات التشريعية وعدد المقاعد المتحصل عليها.

فالمساعدات المالية التي تمنح من طرف الدولة تقتصر على الأحزاب الكبرى باعتبارها الفائزة في الانتخابات التشريعية والحاصلة على أكثر مقاعد البرلمان (المجلس الشعبي الوطني - مجلس الأمة)، أما الأحزاب السياسية الصغيرة أو التي في طور التكوين أو التي لم تتأسس بعد فلا تستفيد من اعانات الدولة.

ومما تقدم تتجلى قاعدة غير متوازنة تشجع الأحزاب الكبرى على احتكار البرلمان من جهة وعلى تمويل التمويل العام الممنوح من طرف الدولة من جهة أخرى ، كما تدعم هذه القاعدة فكرة " الغني يزداد غنا والفقير يزداد فقرا " .

اذ كان من المفروض أن يوجه هذا التمويل للأحزاب الصغيرة وحديثة النشأة والتي تفتقر لمصادر تمويل على غرار الأحزاب الكبرى المعروفة على الساحة

السياسية بحيث لا تحتاج هذه الأخيرة الى الدعم العام بقدر ما تحتاجه الأحزاب الصغيرة أو على الأقل يكون التمويل العام متساويا سواء كانت أحزاب كبرى أو أحزاب صغيرة أو حديثة النشأة، وبالتالي على المشرع الدستوري الجزائري مراجعة هذه النقطة الخاصة بالدعم العام للأحزاب السياسية. لكي لا تكون حكرا للقوى على الضعيف، على غرار ما هو معمول به في فرنسا التي مكنت جميع الأحزاب من هذه الاعانة بعدما كانت تقرها لصالح الأحزاب الكبرى.

ثانيا- التمويل العام غير المباشر:

يتجسد التمويل غير المباشر في الاعفاءات الضريبية التي تعفي بموجبها الدولة الأحزاب السياسية، وقد اتجهت التشريعات الرائدة في مجال الديمقراطية في تفعيل هذه القاعدة، وهو الأمر الذي سار عليه كل من المشرعين الفرنسي والألماني في تقديم الدعم للأحزاب السياسية بل وصل الأمر الى اعفائها ضريبيا، حيث أقر المشرع الفرنسي اعفاءات ضريبية على ممتلكاتها واستثماراتها لهذه الممتلكات والأرباح التي تحققها من الاستثمار وتتراوح نسبة هذه الاعفاءات بين 24% الى 50%، ونفس الأمر بالنسبة للمشرع الألماني فهو الآخر نص على الاعفاءات الضريبية وأضاف إليها التعويض على المصروفات الانتخابية لمدة أربع سنوات تختلف من سنة الى أخرى حيث تقدر بـ: 10% في السنة الأولى و 15% في السنة الثانية، 35% في السنة الثالثة، أما الشطر المقدر بـ: 40% فتصرف بعد اجراء الانتخابات كل أربع سنوات(13).

غير ان المشرع الجزائري فلم يشر اطلاقا على هذه اعفاءات ضريبية سواء ما تعلق الأمر بالممتلكات المنقولة أو العقارية أو على استثماراتها، أو حتى الهبات والتبرعات والوصايا التي تتلقاها الأحزاب السياسية جزئيا أو كليا. اذ كان من الاجدر عليه مراجعة المادة 58 من القانون 04/12 وإقرار مساعدات لجميع الأحزاب سواء تحصلت على مقاعد برلمانية ام لا، اضافة الى اعفاء الأحزاب السياسية من الضرائب وخاصة الأحزاب الصغيرة وحديثة النشأة المفروضة جراء استثمار ممتلكاتها، حتى تتمكن من تأسيس كيانها ومزاولة نشاطها واثبات وجودها والمشاركة في جميع الاستحقاقات السياسية.

فالأحزاب السياسية حديثة النشأة والتكوين وكذا الأحزاب الضعيفة من حيث القاعدة الجماهيرية تجد نفسها مكبلية، فمن جهة لا تستفيد من المساعدات الممنوحة من طرف الدولة (التمويل العام) ومن جهة أخرى تحرم من الاعفاءات الضريبية المتعلقة باستثمار ممتلكاتها. وبالتالي تبقى الأحزاب السياسية الصغيرة تصارع من أجل اثبات وجودها فقط والبحث عن مصادر تمويل لانقاذ نفسها من الزوال والانشغال عن الهدف الرئيسي لها وهو المشاركة في المسار السياسي والكفاح من أجل الوصول الى السلطة والدفاع عن مطالب الشعب، وتبقى فقط تسير الأحزاب السياسية الكبرى التي تحضى بالدعم المالي العام من جهة والدعم الشعبي من جهة أخرى.

الفرع الثالث

الرقابة على مصادر التمويل

كفل المشرع الجزائري للأحزاب السياسية المعتمدة الحق في الحصول على مصادر تمويل كالاشتراكات التي تدفع من طرف المنخرطين في الحزب أو تلقي الهبات والتبرعات من طرف الأشخاص الطبيعية أو تلك الممنوحة من طرف الدولة،

غير ان مصادر التمويل تخضع لرقابة هيئات مخولة قانونا للمارستها وتوقيع الجزاءات على مخالفتها:

أولاً- الجهة المخولة بالرقابة على مصادر التمويل واجراءاتها: أخضع المشرع الجزائري عملية الرقابة على مصادر التمويل وطرق انفاقها لوزارة الداخلية وهذا طبقا للمواد 59 وما يليها من القانون العضوي 12-04، حيث أكد المشرع على ان الدولة تمكن الأحزاب السياسية من تلقي معونات لتمويل عملها السياسي، مع امكانية فرض الرقابة عليها. والى جانب الزام كل حزب سياسي بمسك محاسبة بالقيود المزدوج، وجرّد ممتلكاته المنقولة والعقارية، وتقديم حصيلته سنوية عن حساباته للإدارة المختصة. شريطة ان يتزود بحساب واحد يفتح لدى مؤسسة مصرفية أو مالية وطنية في مقره الرئيسي أوفي فروع الكائنة في الاقليم الوطني.

وبالرجوع الى نص المادة 59 وما يليها نلاحظ أن المشرع الجزائري قد أورد امكانية خضوع الاموال الممنوحة من الدولة للأحزاب الى الرقابة وهذا يفتح المجال الى امكانية عدم خضوع هذه كذلك لهذه الرقابة ويتجلى ذلك من خلال مصطلح " يمكن".

كما جعل امكانية الرقابة فقط على الأموال الممنوحة من طرف الدولة ولم يتطرق الى الأموال التي تدفع من طرف المنخرطين كذلك الهبات والتبرعات الممنوحة من الاشخاص الطبيعيين.

والزم الى جانب ذلك ألزم الأحزاب السياسية على وضع أموال الحزب في مصارف مالية وطنية وهذا تمكينا للجهة المختصة من مراقبة مداخل الحزب ومصادر تمويله وطبيعة هذه الأموال، كما ألزمها أيضا بأن تكون لها محاسبة وسجلات خاصة بالمداخل وأخرى خاصة بالمصروفات وأوجه انفاقها وهذا من أجل تسهيل الرقابة والتحقق من سلامة هذه المصادر ومشروعية أوجه صرفها وكذلك الحفاظ على النظام العام وعدم تدخل أي جهة كانت أي شخص طبيعي أو معنوي وطني أول أجنبي في الشؤون الداخلية للدولة وعدم المساس بالسيادة الوطنية.

والملاحظ أيضا أن المشرع الجزائري أسند مهمة الرقابة وفحص السجلات ومراجعتها وكل ما يتعلق بالجانب المالي للأحزاب السياسية لوزارة الداخلية وهذا قد يضع الأحزاب في يد سلطة الحزب الحاكم وبالتالي يمكنه ممارسة ضغط على بقية الأحزاب الأخرى وخاصة المعارضة لسياسة الحكومة وتشديد الرقابة عليها، فيما يبقى الحزب الحاكم في حرية ودون رقابة على أمواله. وبالتالي كان على المشرع الجزائري اسناد مهمة الرقابة على أموال الأحزاب السياسية الى هيئة مستقلة بعيدة عن أي انتماء حزبي تمارس مهمتها بعيدا عن أي ضغط وتوفير الحماية الكاملة لها.

كما نجد أيضا أن قانون الانتخابات 16-10 نص على بعض الضوابط بالنسبة

للمملة الانتخابية باشتراطه في المادة 209 على المترشحين في الانتخابات الرئاسية والتشريعية بإعداد حساب الحملة يتضمن مجموع الإيرادات والنفقات حسب مصدرها وطبيعتها واشترط عليه تسليمها الى محاسب خبير أو محاسب معتمد حيث يتولى هذا الأخير تسليمها للمجلس الدستوري، وينشر حساب رئيس الجمهورية المنتخب في الجريدة الرسمية، أما حسابات المترشحين للبرلمان ترسل الى مكتب المجلس الدستوري، وان تم رفضها فانه يحرم من التعويضات الممنوحة من الدولة.

ثانيا- الجزاءات الجنائية المترتبة على مخالفة شروط الرقابة:

وإذا تعلق الامر بالمخالفات المالية للحزب السياسي فقد اخضعها المشرع بموجب المادة 80 من القانون العضوي 12 - 04 لقانون مكافحة الفساد والوقاية منه

01-06 ، عكس القانون السابق 09-97 الذي كان ينص صراحة على العقوبات المتعلقة بالمخالفات المالية للأحزاب السياسية.

ونفس الامر اذا تعلق القانون العضوي المتعلقة بالانتخابات 10-16 فيما يخص الاجراءات القانونية لتنظيم تمويل الأحزاب السياسية، فقد رصد تتدرج في الشدة العقوبات ما بين الغرامات و الحبس و السجن⁽¹⁴⁾.

أما اذا تعلق الامر بارتكاب جنحة التمويل الخفي للأحزاب السياسية فقد رصد لها عقوبة الحبس من سنتين (02) الى عشر سنوات (10)، وغرامة مالية من عشرون ألف دينار جزائري 20.000 دج الى مليون دينار جزائري (1000.000) دج ، وهذا طبقا لما هو وارد في المادة 39 من قانون مكافحة الفساد⁽¹⁵⁾.

المطلب الثاني

تمويل الأحزاب السياسية في الأنظمة القانونية المقارنة

باعتبار الجزائر دولة محدودة التجربة في مجال الديمقراطية، وبالتالي فهي تستلهم فكرة انشاء وتمويل الاحزاب من الانظمة القانونية الكبرى لا سيما النظام القانوني الفرنسي باعتبار الجزائر مستعمرة فرنسية، وكذا النظام القانوني المصري كنموذج عربي.

ولذلك سوف نقسم هذا المطلب لفرعين: نخصص الاول لدراسة تمويل الأحزاب السياسية في النظام القانوني الفرنسي، والثاني لدراسة تمويل الأحزاب السياسية في النظام القانوني المصري.

الفرع الأول

تمويل الأحزاب السياسية في النظام القانوني الفرنسي

يعتمد النظام القانوني الفرنسي على اسلوبين لتمويل الاحزاب السياسية، يتجلى الاول في التمويل عام أما الثاني فيتمثل في التمويل خاص، الامر الذي يستدعي من دراسة هذين الاسلوبين كما يلي:

أولاً- التمويل العام للأحزاب السياسية في فرنسا:

تمارس الأحزاب السياسية في النظام الفرنسي دور هام في الحياة السياسية وهذا وفقا للمادة الرابعة (04) من الدستور الفرنسي لسنة 1958 بتأكيدا على أن الأحزاب السياسية تقوم "بتكوين الارادة العامة للمواطنين"؛ كما تتمتع الاحزاب السياسية بمكانة عالية لدى المشرع الفرنسي وذلك من منطلق الدور الذي تؤديه بحيث تهدف لتحقيق النفع العام من خلال تكوين الرأي العام وتقديم الحلول للمشكلات القومية الى جانب الدور التثقيفي للأحزاب السياسية اتجاه المواطنين⁽¹⁶⁾.

وانطلاقا مما سبق تقوم الدولة بدعم هذا النوع من الانشطة من خلال تقديم مساعدات عامة مالية وغير المالية بالرغم من اعتبار الأحزاب السياسية اشخاص خاصة، فمعيار تقديم هذه المساعدات راجع لطبيعة النشاط⁽¹⁷⁾.

ويتمثل التمويل العام في شكل تعويضات تتجلى في المصروفات التي انفقها الأحزاب السياسية خلال حملاتها الانتخابية، شريطة حصول الحزب السياسي على نسبة 5% من أصوات الناخبين ويقتصر هذا التعويض على المصروفات الرسمية أو ما يعرف بالتمويل العام المباشر.

وإضافة الى التعويضات، تستفيد كذلك من الخصم أو الاعفاء الضريبي الذي يتراوح ما بين 24% الى 50%، الى جانب مساعدات للصحافة التي تروج الدعاية الحزبية بصفة عامة، وكذا الصحافة التابعة للحزب، وتتمثل هذه الاعفاءات الضريبية في مشتريات الصحافة من المواد الأولية لممارسة العمل الصحفي، هذا إضافة الى تمكينها من استغلال الاذاعة والتلفزيون أثناء فترة الحملات الانتخابية أو خارجها وهو ما يطلق عليه بالتمويل العام غير المباشر⁽¹⁸⁾.

وقد استمر العمل بهذا النظام التمويلي الى غاية تاريخ 11 أبريل 2003 أين تم الاعتراف الرسمي للدعم العام من الدولة وأصبح لا يقتصر هذا الدعم للأحزاب في فترة الحملات الانتخابية فقط بل يتعدى ذلك للنشاط العادي لها. ومن أجل الاستفادة من هذا الدعم فقد وضع المشرع الفرنسي معايير وشروط تتمثل فيما يلي:

- الشرط الأول: وجوب تقديم الأحزاب مرشحينها للانتخابات التشريعية في 50 دائرة انتخابية على الأقل (هناك 577 دائرة)، عكس ما كان عليه الامر قبل تاريخ 29 جانفي 1993 أين كان على الأحزاب السياسية تقديم مرشحينها في 75 دائرة انتخابية حتى يستطيع الاستفادة من التمويل العام. ويسري هذا الحكم على الدوائر الموجودة داخل فرنسا فقط، أما الأحزاب التي تدفع بمرشحينها الى أقاليم في الخارج فتستفيد من الدعم العام على حسب النتائج المحصل عليها في الانتخابات⁽¹⁹⁾.

- الشرط الثاني: ضرورة تمثيل الحزب بمقاعد في الجمعية الوطنية على اثر الانتخابات التشريعية، بحيث يتم توزيع المساعدات الحكومية على جميع الأحزاب حسب عدد المقاعد المحصل عليها.

ثانيا- التمويل الخاص للأحزاب السياسية في فرنسا:

مكن المشرع الفرنسي بموجب المادة السابعة من القانون رقم 88-227 المؤرخ في 11 مارس 1988 الأحزاب السياسية من اكتساب الأموال الثابتة والمنقولة بدون مقابل أو بمقابل، ولها الحق أيضا في ممارسة كافة الأعمال التي تتفق ومهمتها وخاصة انشاء وإدارة الصحف والمعاهد التثقيفية في حدود القوانين المنظمة لذلك⁽²⁰⁾.

وقد اعتبر جانب من الفقه أن المشرع أقر للأحزاب السياسية امكانية اكتساب الأموال بدون مقابل وهي مكنة لا تتوفر الا بالنسبة للأشخاص الخاصة ذات النفع العام، الأمر الذي جعل المشرع الفرنسي وبعد صمت اعتبار الأحزاب السياسية من الأشخاص الخاصة ذات النفع العام، وبالتالي سبب تمويل الأحزاب السياسية وإقرار حق هذه الأخيرة في التمويل الخاص هو الاعتراف التشريعي للأحزاب السياسية بصفة النفع العام وفقا لنص المادة المذكورة سلفا، كما اعتبر اتجاه فقهي آخر أن القوانين الصادرة عام 1988 لم تنص على التمويل الخاص للأحزاب السياسية كما أنها لم تمنعها منه⁽²¹⁾.

غير ان المشرع الفرنسي أنهى هذا الغموض من خلال اصداره لقانون المؤرخ 29 جانفي 1993 الذي أقر بموجبه امكانية تلقي الأحزاب السياسية للتمويل الخاص من الأشخاص الطبيعيين وأشخاص القانون الخاص الاعتبارية ماعدا محلات القمار وأماكن اللهو وما يشابهها، وكذلك الشركات التي تملك الدولة أغلبية رأسمالها، ولا يجب أن يزيد ما تتلقاه الأحزاب السياسية عن سبعة آلاف وخمسمئة أورو من الشخص الطبيعي عن كل هبة في السنة⁽²²⁾.

وقد اتبع القانون السالف الذكر بالقانون رقم 95-65 الصادر في 19 جانفي 1995 الخاص بتمويل الحياة السياسية، المقاولات والشركات الخاصة وكل الأشخاص المعنويين من تمويل الأحزاب السياسية وذلك وفقا للمادة 16 منه، وكذلك المشاركة في الحملة الانتخابية لصالح أحد أو عدد من المرشحين سواء على شكل هبات مباشرة أو غير مباشرة وهذا طبقا للمادة 04 هذا من جهة ؛ ومن جهة اعتبر الاشتراكات المالية المقدمة من جانب أعضاء الأحزاب السياسية هبات تحضى بنفس التسهيلات الضريبية للهبات المقدمة لصالح الأعمال ذات النفع العام أو الهيئات التي تعمل في مجال الخدمة العامة⁽²³⁾.

وإضافة الى ما سبق أوجب المشرع الفرنسي كل الأحزاب السياسية مسك محاسبة وتحصر حساباتها سنويا عن طريق وكيل المحاسبة (commissaire aux comptes) وترسل الى هيئة الرقابة⁽²⁴⁾. كما استحدثت لجنتين مختصين بمراقبة تمويل الاحزاب هما:
- اللجنة الوطنية لمحاسبة الحملة الانتخابية وأشكال التحويل السياسي (cnccfp).

- لجنة الشفافية في الحياة السياسية أنشأت بالقانون الصادرة في 11 مارس 1998 أسندت لها مهمة التقصي عن حالات الكسب غير المشروع لنواب الجمهورية بمقتضى وظائفهم.

الفرع الثاني

تمويل الأحزاب السياسية في النظام القانوني المصري

على غرار غالبية الانظمة القانونية العالمية انتهج المشرع المصري سياسة التمويل الاحزاب السياسية اما عن طريق التمويل العام أو التمويل الخاص.

أولا - التمويل العام للأحزاب السياسية في مصر

على خلاف ما هو معمول به في النظام القانوني الفرنسي والجزائري اللذان اتبعوا سياسة التمويل العام المباشر، منع المشرع المصري هذا التمويل على الاحزاب السياسية المصرية فلا يوجد ما يشير في النظام المسير للأحزاب في مصر على ذلك صراحة أو ضمنا⁽²⁵⁾.

أما بالنسبة للتمويل العام غير المباشر فنجد المادة 13 من القانون الاحزاب 40 لسنة 1988 التي اعفى بموجبها المقار والمنشآت المملوكة للحزب وأمواله من جميع الضرائب والرسوم المحلية، وقد اشترط المشرع المصري لاستفادة الأحزاب من هذه الاعفاءات أن يتمتع الحزب السياسي بعشر مقاعد (10) على الأقل في مجلس الشعب، وهذا وفقا للمادة 18 من قانون الأحزاب.

إلا أن الفقه المصري رفض فكرة امتلاك الحزب لعشر مقاعد في مجلس الشعب مقابل الاستفادة من التمويل العام غير المباشر حيث نادى بفكرة تكافؤ الفرص بين الأحزاب والمعاملة المتساوية للأحزاب لما لها تأثير على الحياة السياسية.

أما المادة 31 فقد حددت بموجب قرار يصدره أمين اللجنة المركزية – طبقا للقواعد التي تصفها اللجنة – ما يمنح الأحزاب السياسية المشكلة من أموال الاتحاد

الاشتراكي العربي، وذلك خلال ستين يوما من تاريخ العمل به، وأضافت المادة انه يمكن لأمين اللجنة المركزية التنازل عن حق ايجار الأماكن التي يشغلها الاتحاد لكل من حزب مصر العربي الاشتراكي وحزب الأحرار الاشتراكيين وحزب التجمع الوطني التقدمي الوحدوي أو الى احدى وحدات الجهاز الاداري للدولة أو لواحدي الهيئات العامة أو غيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة وذلك طبقا للقواعد التي تضعها اللجنة المركزية.

غير الملاحظ أن هذا القرار جاء حكرا لأحزاب دون الآخر وبالأخص الاشتراكية منها، وبالتالي فهو قرار مجحف في حق بقية الأحزاب وحتى داخل الأحزاب الثلاثة فضل حزب مصر العربي الاشتراكي وخصص له حصة الأسد في الاستفادة من التمويل العام غير المباشر، وهذا ما يجسد سياسة قوامها اقواء الأحزاب الاشتراكية عن غيرها(26).

وقد لقي هذا القرار انتقاد شديد من قبل الفقهاء والمهتمين بالقانون الدستوري حيث نادوا بإلغاء التمويل العام غير المباشر كلية وحصره في التمويل الذاتي فقط، بل وسحب الأموال العامة الخاصة بالدولة التي حولت لبعض الأحزاب وبهذا المطلب تتحقق العدالة في تمويل الأحزاب

وقد تدارك المشرع المصري بموجب التعديل الجديد لقانون الأحزاب السياسية رقم 177 لسنة 2005 هذا الأمر وكفل الدعم المالي لجميع الأحزاب وذلك في مادته 18 التي جاء فيها انه تتكفل الدولة بتقديم دعما ماليا سنويا للأحزاب السياسية تدرج في اطار اعتماداته بموازنة مجلس الشورى، وتتولى لجنة شؤون الأحزاب السياسية توزيعه على النحو التالي:

- مائة ألف جنيه سنويا لكل حزب لمدة عشر سنوات ، ويشترط لاستحقاقها بعد هذه المدة أن يكون للحزب مقعد واحد على الأقل فاز به أحد مرشحيه في انتخابات مجلس الشعب أو مجلس الشورى.

- خمسة آلاف جنيه عن كل مقعد يفوز به مرشح الحزب في انتخابات مجلس الشعب أو مجلس الشورى وذلك بحد أقصى خمسمائة ألف جنيه للحزب الواحد.³⁴

ثانيا: التمويل الخاص للأحزاب السياسية في مصر

بالرجوع الى أحكام القانون 40 لسنة 1977 المعدل بموجب القانون 177

لسنة 2005، نجد أن المشرع المصري بموجب نص المادة 11 على أن موارد الحزب قد تكون من اشتراكات اعضاءه وما تتلقاه من دعم مالي من الدولة، وكذا من تبرعات التي تجمعها من الأشخاص الطبيعيين، هذا اضافة من حصائل استثمار أمواله في القنوات غير التجارية التي يحددها نظامه الداخلي، ولا يعتبر من القنوات التجارية في مضمون هذه المادة استثمار أموال الحزب في اصدار صحف أو استغلال دور النشر أو الطباعة اذا كان هدفها الأساسي خدمة أغراض الحزب.

ولا يجوز للحزب قبول أي تبرع أو ميزة أو منفعة من جهة أجنبية وذلك سواء كان من الأشخاص الطبيعيين او الهيئات الاعتبارية، وذلك بغض النظر عن جنسيتها ولو كانت مصرية.

ويلتزم الحزب بأن يعلم الجهاز المركزي للمحاسبات بما تلقاه من تبرعات وبالبيانات الخاصة بالمترعين في نهاية كل عام، ولا تخصم قيمة التبرعات التي تقدم للأحزاب من وعاء أي ضريبة.

وباستقراءنا لنص المادة الملاحظ يتضح انها جاءت بالجديد وذلك من خلال اقرارها ولأول مرة تبرعات الأشخاص الطبيعيين كمصدر شرعي لتمويل الأحزاب ، فلم تحصرها في نطاق تبرعات الأعضاء فقط بل شملت كافة الأشخاص الطبيعيين،

وهذا بغية زيادة مصادر تمويل الأحزاب السياسية في مصر وإثراء خزائنها للقيام بأنشطتها على الوجه المطلوب وتحقيق التنمية السياسية بما يخدم البلاد والعباد، كما ان إخضاع هذه التبرعات لرقابة يكفل حماية كيان الدولة ونظام الحكم من المصادر الأجنبية مشبوهة التي هدفها خدمة اجندتها

كما أن هذا التعديل قد ابقى على عدم تلقي الحزب تبرعات من أي شخص اعتباري مصري واستمرار منع أي حزب القيام بأنشطة تجارية أو استثمارية لتمويل نفقاتها وفي ذلك ما يكفل حماية النظام العام من تغلغل المال الفاسد(27).

خاتمة:

يتجلى من خلال هذه الدراسة أن المشرع الجزائري قد أقر بأحقية الأحزاب السياسية في التمويل المالي كغيره من الأنظمة المقارنة، وذلك سواء كان تمويلا خاصا أو عاما، مع فرض بعض الضوابط والقيود عليه، وهذا حرصا منه على أمن وسيادة الدولة في مواجهة كل الظواهر الشاذة التي تنتافى والعمل السياسي الهادف الى تحقيق مصلحة الشعب.

غير أن سياسة تمويل جاءت منقوصة في البعض المواطن، خاصة وانها تحصر استثمار الحزب لأمواله في الأنشطة غير التجارية مما يترتب عدم الاستفادة منها ماليا الامر الذي يحول والتمويل الحقيقي للحزب، وان كانت فانها محصورة في مجال ضيق للغاية وتتجسد في مجال الطبع والنشر للأعمال الحزبية، وهذه الأنشطة لا تعد تجارية بالمفهوم الذي يحقق الارباح بل لا مجرد أنشطة خدمائية لا توفر مورد هاما من المال، وهذا ما يدفع ببعض الاحزاب الى الاستئجار بأموال ارباب العمل في الحملات الانتخابية الامر الذي يؤثر على العمل السياسي ويحقق مصالح رجال المال على حساب مصلحة الشعب.

كما أن اشتراط حصول الأحزاب السياسية على التمويل العام المباشر مقابل الفوز بمقاعد برلمانية، يؤدي لا محال الى صب اموال التمويل العام في خزائن الأحزاب السياسية الكبرى وحرمان الأحزاب السياسية الصغيرة وحديثه النشأة منه، وهذا يخرق مبدأ المساواة بين الأحزاب وبالتالي يدفع بها للحصول على تمويل مشبوه. وباعتبار العمل السياسي في الجزائر تحتكره مجموعة من الاحزاب السياسة او ما يعرف بأحزاب الائتلاف الرئاسي، التي غالبا ما تهيمن على الوزارات السيادية والتي تعتبر وزارة الداخلية واحدة منها، وهذا يعتبر اجحافا في حق الاحزاب الصغيرة التي لا تملك تمثيل نيابي، ومثل هذه الرقابة التي تمارسها وزارة الداخلية يخدم الاحزاب الكبرى على حساب الصغرى.

ومما تقدم من نتائج يمكن تقديم بعض الاقتراحات:

- السماح للأحزاب السياسية باستثمار أموالها في بعض الأنشطة التجارية حتى تستطيع الاستفادة منها ماليا وتدعم أنشطتها السياسية، مما يصد ظاهرة التمويل الخفي للأحزاب.

- اسقاط شرط الفوز بمقاعد برلمانية كأساس للحصول على التمويل العام المباشر وجعل جميع الأحزاب السياسية متساوية في الحصول عليه، ولا حبذا تمكين الأحزاب السياسية الصغيرة من حصة الاسد حتى تستطيع تكوين كيانها وتفرض نفسها في الساحة السياسية والمشاركة في الاستحقاقات السياسية وكذلك مجابهة الأحزاب السياسية الكبرى.

- انشاء هيئة مستقلة عن مؤسسات الدولة مهمتها الرقابة على مالية الأحزاب السياسية، وتمكينها من ممارسة مهامها بكل حيادية وشفافية ودون أي ضغط يمكن ان يمارس عليها.

المراجع والهوامش:

- (1) محمد أحمد ابراهيم المسلماني، القانون الدستوري والنظم السياسية (دراسة مقارنة بالمبادئ الدستورية في الشريعة الاسلامية)، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، 342.
- (2) بن يحي بشير، حرية تكوين الأحزاب السياسية في النظام الدستوري الجزائري ودورها في التجربة الديمقراطية الجزائرية ، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، 2014-2015، ص83.
- (3) أنظر: الأمر 97-09 المؤرخ المتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية، الجريدة الرسمية عدد 12 الصادرة 06 مارس 1997.
- (4) أنظر: القانون العضوي 12-04 المؤرخ في 02 جانفي 2012 المتعلق بالأحزاب الوطنية، الجريدة الرسمية عدد 02 الصادرة 15 جانفي 2012.
- (5) حسن البدرابي، الأحزاب السياسية والحريات العامة (دراسة تاصيلية تحليلية مقارنة في اجراءات تكوين حرية النشاط الحزبي – حق التداول على السلطة)، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، 2000، ص 391.
- (6) بن عمير جمال الدين، الاصلاح الحزبي في الجزائر اثناء فترة التعددية السياسية، اطروحة دكتوراه، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر 03، ص227.
- (7) بن يحي بشير، مرجع سابق، ص99.
- (8) نور الدين حاروش، الأحزاب السياسية، دار الامة للطباعة والنشر والتوزيع، 2009، ص124.
- (9) نادية ظريفي، تمويل الاحزاب السياسية في الجزائر، مجلة المعاني، المجلد، العدد 16، ص 76.
- (10) بن عمير جمال الدين، مرجع سابق، ص228.
- (11) نور الدين حاروش، مرجع سابق، ص124.
- (12) لامية حمامة، مالية الاحزاب السياسية (الجزائر – تونس – المغرب)، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد 8، العدد 2، جوان 2017.
- (13) محمد حسين دخيل، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الطبعة الاولى، منشورات حلبي الحقوقية، بيروت، 2016، ص145.
- (14) أنظر: القانون رقم 06-01 المؤرخ في 20 فيفري 2006 المتضمن الوقاية من الفساد ومكافحته، الجريدة الرسمية عدد 14 الصادرة 08 مارس 2006.
- (15) أنظر: القانون رقم 16-10 المؤرخ في 28 اوت 2016 المتضمن نظام الانتخابات، الجريدة الرسمية عدد 50 الصادرة في 28 أوت 2016.
- (16) نزيه رعد، القانون الدستوري العام (المبادئ العامة والنظم السياسية)، الطبعة الاولى، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، ص168.
- (17) مصطفى ابو زيد فهمي، النظم السياسية والقانون الدستوري، ديوان المطبوعات الجامعية، الإسكندرية 2006، ص460.
- (18) محمد حسين دخيل، مرجع سابق، ص157.

- (19) محمد طي، القانون الدستوري، الطبعة الثامنة، منشورات زين الحقوقية، بيروت، 2013، ص 199.
- (20) محمد ابراهيم خيرى الوكيل، الاحزاب السياسية (بين الحرية والتقييد)، الطبعة الأولى، دار الفكر والقانون، المنصورة، 2013، ص 423.
- (21) محمد زين الدين، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، الطبعة الثالثة، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 2016، ص 220.
- (22) محمد ابراهيم خيرى الوكيل، مرجع سابق ، ص 434.
- (23) محمد حسين دخيل، مرجع سابق، ص 157.
- (24) محمد ابراهيم خيرى الوكيل، مرجع سابق، ص 434.
- (25) مصطفى ابو زيد فهمي، مرجع سابق، ص 467.
- (26) ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2008، ص 206.
- (27) محمد ابراهيم خيرى الوكيل، مرجع سابق، ص 442.