

أثر قيود دخل وإنفاق الأحزاب على التحول الديمقراطي

د. عمر عبد الحفيظ أحمد عمر - جامعة الإسكندرية، مصر

ملخص:

تهدف هذه الدراسة إلى إبراز أثر القيود التي يتم فرضها على دخل وإنفاق الأحزاب السياسية في عملية التحول الديمقراطي. فقد تناولت هذه الدراسة الهدف من وضع قيود على دخل الأحزاب، وأنواع القيود على دخل الأحزاب، وبيّنت مخاطر القيود على دخل الأحزاب، والوسائل التشريعية للتخفيف من القيود على دخل الأحزاب، وقيود دخل الأحزاب في مصر.

ثم تناولت الدراسة أسباب فرض القيود على الإنفاق وكذلك أنواع تلك القيود، ثم تناولت الوسائل التشريعية للتخفيف من القيود على الإنفاق، وقيود الإنفاق في مصر.

ثم تناولت الدراسة عملية التحول الديمقراطي، وذلك من خلال بيان مفهومه، ومراحله، وعوامل التحول الديمقراطي والتي تنقسم إلى عوامل داخلية وخارجية.

ثم اختتمت الدراسة بجملة من النتائج والتوصيات، أهمها ضرورة سن تشريع قانوني يسمح للأحزاب باستثمار أموالها في مشاريع تجارية تحت إشراف الحكومة، حتى تستطيع مواجهة أعباء الإنفاق، وتتواصل على أرض الواقع مع الجماهير.

الكلمات المفتاحية: القيود - دخل - إنفاق - الأحزاب - التحول الديمقراطي.

Abstract:

This study aims to highlight the effect of restrictions imposed on the income and spending of political parties in the process of democratic transformation. This study dealt with the objective of setting restrictions on parties' income, the types of restrictions on parties' income, and showed the dangers of restrictions on parties' income.

income, legislative means to reduce restrictions on parties 'income, and parties' income restrictions in Egypt.

Then the study deals with the reasons for imposing restrictions on spending as well as the types of those restrictions, and then addresses the legislative means to alleviate the restrictions on spending, and the spending restrictions in Egypt.

Then the study dealt with the democratization process, by explaining its concept, its stages, and the factors of democratic transformation, which are divided into internal and external factors.

Then the study concluded with a set of findings and recommendations, the most important of which is the need to enact legal legislation that allows parties to invest their money in commercial projects under the supervision of the government, so that they can face the burdens of spending, and communicate on the ground with the masses.

Key words: Restrictions – income – spending – parties – democratic transformation.

مقدمة

تُعَدُّ حالة الأحزاب السياسية من حيث القوة أو الضعف مؤشراً على حالة النظام السياسى ودرجة تطوره فى أية دولة، فالأحزاب تلعب دوراً هاماً فى تدعيم الممارسه الديمقراطية باعتبارها همزة الوصل بين الحكام والمحكومين، بما يسمح بتنشيط الحياة الحزبية، وتعميق المشاركة السياسية للمواطنين.

والأحزاب السياسية تعتمد فى وجودها وتأثيرها فى الحياة السياسية على المال من أجل ممارسة نشاطها، وبالتالي تحتاج لمصادر تمويل ودخل لكي تنفقه فى أداء دورها للوصول للحكم والتواصل مع الجماهير، ولكن عملية التمويل والإنفاق هذه لابد لها قيود ورقابة من أجل تحقيق الهدف من وجود الاحزاب السياسية وهو التحول للعملية الديمقراطية.

والتحول الديمقراطي لا يتم فى خطوة واحدة بل أنه يمر بعدة مراحل حتي يتحقق، كما أنه توجد العديد من العوامل الداخلية والخارجية لتحقيق التحول الديمقراطي، ولا شك أن فرض القيود على دخل

وإنفاق الأحزاب السياسية يحقق نوع من المساواة والعدالة بين الأحزاب وبالتالي خلق نوع من المنافسة الشريفة والحرّة من أجل الوصول للحكم بطريقة ديمقراطية وهو ما يساهم في تحقيق التحول الديمقراطي.

أولاً: أهمية البحث:

تبرز أهمية الدراسة من خلال إبراز الدور الذى تلعبه الأحزاب السياسية فى الحياة السياسية والعملية الديمقراطية، وبالتالي فإن فرض القيود على دخل وإنفاق الأحزاب السياسية، وبالتالي تحقيق نوع من العدالة والمساواة فى المنافسة يساهم بطريقة كبيرة فى تحقيق التحول الديمقراطي.

ثانياً: أهداف البحث:

- 1- بيان الهدف من فرض القيود على دخل الأحزاب، وأنواع تلك القيود.
- 2- بيان المخاطر المترتبة على فرض قيود على دخل الأحزاب.
- 3- بيان وسائل المشرع للحد من أثر القيود على دخل وإنفاق الأحزاب.
- 4- بيان أسباب فرض قيود على إنفاق الأحزاب، وأنواع القيود.
- 5- بيان قيود دخل وإنفاق الأحزاب فى مصر.

ثالثاً: إشكالية البحث:

يطرح هذا البحث الإشكالية التالية:

إلى أي مدى تؤثر القيود التي يتم فرضها على دخل وتمويل الأحزاب السياسية، وكذلك على إنفاق الأحزاب السياسية فى تحقيق التحول الديمقراطي؟

رابعاً: فرضية البحث:

تحقيق التحول الديمقراطي يتطلب وجود نوع من المساواة والعدالة بين الأحزاب، وهذا الأمر يستلزم فرض مجموعة من القيود على مصادر دخل وتمويل الأحزاب السياسية، وكذلك وجوه إنفاقها.

خامساً: منهج البحث: لقد قمنا باختيار المنهج الوصفي التحليلي في دراستنا هذه، إلى جانب

المنهج الاستنباطي في بيان الوضع في جمهورية مصر العربية.

سادساً: خطة البحث:

المبحث الأول: القيود على دخل الأحزاب

المطلب الأول: الهدف من وضع قيود على دخل الأحزاب

المطلب الثاني: أنواع القيود المفروضة على دخل الأحزاب

المطلب الثالث: مخاطر القيود على دخل الأحزاب

المطلب الرابع: الوسائل التشريعية للتخفيف من القيود على دخل الأحزاب

المطلب الخامس: قيود دخل الأحزاب في مصر

المبحث الثاني: القيود على إنفاق الأحزاب

المطلب الأول: أسباب فرض القيود على الإنفاق

المطلب الثاني: أنواع القيود على الإنفاق

المطلب الثالث: الوسائل التشريعية للتخفيف من القيود على الإنفاق

المطلب الرابع: قيود الإنفاق في مصر

المبحث الثالث: التحول الديمقراطي

المطلب الأول: مفهوم التحول الديمقراطي

المطلب الثاني: مراحل التحول الديمقراطي

المطلب الثالث: عوامل التحول الديمقراطي

المبحث الأول: القيود على دخل الأحزاب

تعتمد الأحزاب السياسية على عدة مصادر لدخلها ولتمويلها، وهذه المصادر قد تتعارض بعضها مع اعتبارات الأمن القومي في بعض الدول، لذلك كانت الحاجة إلى وضع قيود على مصادر تمويل ودخل الأحزاب السياسية، وهو ما يقتضي من التعرض للهدف من وضع تلك القيود على دخل الأحزاب، وأنواع تلك القيود، كما أن للقيود المبالغ فيها سلبيات ومخاطر قد تؤدي إلى عكس المطلوب، وهو ما يقتضي من دراسة الوسائل التشريعية التي يستخدمها المشرعين في بعض الدول للتخفيف من أثر تلك القيود، وأخيراً نتعرض لدراسة القيود على دخل الأحزاب في جمهورية مصر العربية، وذلك في خمسة مطالب على النحو التالي:

المطلب الأول: الهدف من وضع قيود على دخل الأحزاب

تحتاج الأحزاب السياسية المال كي تتمكن من المشاركة بفعالية في العملية الديمقراطية، وذلك من أجل نشر رسائلها وبناء منظماتها. ولولا وجود عملية التمويل هذه، ما أمكن تواجد الأحزاب بالشكل الذي يتبادر إلى الذهن الآن.¹ من جهة أخرى، فإن الأفراد والشركات التي تتبرع للأحزاب أو المرشحين قد تسعى للتأثير في السياسات التي يرسمها المسؤولون المنتخبون والأحزاب الحاكمة. هنا يمكن للقواعد الناظمة لكيفية حصول الأحزاب السياسية على المال، أن تغير المشهد السياسي بشكل جذري بطرقٍ إيجابية وسلبية على حد سواء، وأن يكون لها أثر مواز على تعددية وانفتاح العملية السياسية. وكذلك على فرص المواطنين في المشاركة الفعالة في الحياة السياسية، وهنالابد من وضع نظام فعال للرقابة على دخل وتمويل الأحزاب - التمويل العام والخاص - في إطار منظومة تشريعية شاملة لضمان الشفافية للمال السياسي.²

في الواقع نجد معظم الديمقراطيات تقيد التبرعات السياسية الخاصة إلى درجة ما على الأقل. وتهدف هذه القيود جزئياً إلى منع المانحين - خاصة الكبار منهم - من تحقيق النفوذ مقابل المال الذي يدفعونه، وحتى تكون هذه القيود فعالة ينبغي تكون واقعية وقابلة للإنفاذ. فعلى سبيل المثال في الكثير من الحالات، يمكن تقليص نفوذ المانحين من خلال وسائل أخرى بديلة، مثل تقديم التمويل العام للأحزاب.

المطلب الثاني: أنواع القيود المفروضة على دخل الأحزاب

تصنف القواعد النازمة لدخل الأحزاب بشكل عام في فئتين: حظر مصادر محددة للتبرعات الخاصة (مثل الحظر على التبرعات الأجنبية)، وقيود على مصادر أو أنماط معينة من التبرعات (مثل وضع سقف للتبرعات التي يمكن قبولها من الأشخاص).

ويوجد لدى الدول قواعد متنوعة فيما يتصل بالقيود على تبرعات الأشخاص والشركات، تتناسب مع واقعها السياسي والاجتماعي وأهداف أنظمة التمويل السياسي؛ فطبقاً لدراسة لقوانين التمويل السياسي وضعتها المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، فإن غالبية الدول تفرض قيوداً على التمويل أو تحظر التبرعات المقدمة من مصالح أجنبية، والمصادر غير المعلنة، وموارد الدولة باستثناء التمويل العام المنظم، كما يشمل الحظر عادة التبرعات المقدمة من قبل شركات تملكها الدولة أو شركات تستفيد من عقود الدولة.³

ومن أمثلة القيود على دخل الأحزاب، ما يتم في دولة شيلي وهو ما يعرف بنموذج التبرعات "المحجوزة"، والذي يسمح بتقديم تبرعات للحملات السياسية لا تتجاوز 10 % من سقف الإنفاق بالنسبة للمرشح أو الحزب المعني؛ فمن خلال هذا النموذج، يمكن تقديم التبرعات إلى المرشح أو الحزب دون معرفة المرشح أو الحزب بهوية المتبرع، وتدعياً لهذا القيد فإن هيئة الإنفاذ هناك هي وحدها التي تعرف هوية المتبرع، كما لا يحصل المتبرع على أي وثيقة تمكنه من إثبات تبرعه بشكل مستقل لأي جهة أخرى.

في حقيقة الأمر، إن الفكرة الكامنة وراء هذا النموذج هي حماية الشخص من الانتقام العلني. كما أنه يشجع على تقديم التبرعات شبه الخاصة من خلال قناة رسمية بدلاً من تقديمها بشكل غير رسمي،

وبالتالي يمكن أن تسهم في الجهود المبذولة لإنفاذ القيود الكلية على التبرعات والإنفاق. إلا أن لهذا النموذج جانبا سلبياً يتمثل في أنه يقلص المعلومات المتوفرة للجمهور حول مصادر التمويل؛ وحيث إن المتبرعين يمكن أن يطلبوا إعلان تبرعاتهم، فإن هذه الآلية لا تستطيع منع الأحزاب أو المرشحين من الإصرار على تقديم دليل على التبرعات، رغم أنه يقدم للمتبرعين حماية أكثر موثوقية. كما أنه لا يستطيع منع المانحين من الإعلان عن تبرعاتهم في محاولة للتأثير في سياسات الأحزاب. كذلك فإن هذا النموذج لا يحمي المانحين من نشر أسمائهم من قبل الدولة، وهو ما قد يشكل في بعض الأحيان مخاوف أكثر أهمية.⁴

الفرع الأول: القيود على التبرعات النقدية

تشكل عملية تتبع تبرعات النقدية صعوبة خاصة، حيث يمكن للتشريعات التي تشترط تمييز التبرعات من خلال حسابات مصرفية أن تسهل فرض القيود على تمويل الأحزاب من خلال توفير وثائق تمكن الأجهزة الرقابية من التحقق منها مع أطراف ثالثة (المصارف مثلاً). كما أن هذا يوفر طريقة تمكن الأجهزة الرقابية من مراقبة التزام المتبرعين بسهولة أكبر، وذلك بضمان عدم التفافهم على القيود المفروضة على التبرعات عن طريق تقسيم التبرعات الكبيرة إلى دفعات أصغر، وتحقيق هذه المزايا بالطبع، إذا التزمت الأحزاب بالقوانين التي تمنع التبرعات النقدية؛ علماً بأن هناك صعوبة كبيرة في اكتشاف انتهاكات هذه القوانين نفسها.

الفرع الثاني: القيود على التبرعات العينية

تشمل تلك التبرعات جميع أنواع الهدايا من سلع وخدمات، أو تحويلاً للحقوق غير النقدية، مثل الاستعمال المجاني لأماكن الاجتماع أو منح خصم على السلع. أحد الأمثلة الشائعة على ذلك هو منح الوقت على المحطات التلفزيونية بأسعار مخفضة للإعلانات الانتخابية للحزب المفضل من قبل المحطة التلفزيونية، وتشكل التبرعات العينية أيضاً إشكالية حيث يصعب تتبعها؛ وذلك نظراً إلى عدم وجود دفعات مالية سواء كانت نقداً أو من خلال المؤسسات المالية.

في الواقع، يسمح بالتبرعات العينية ضمناً في الدول التي تقتصر فيها القيود على الدخل إلى التبرعات المالية فقط، وتتمثل إحدى طرق تحاشي هذه المشكلة في تعريف التبرعات بشكل موسع يكفي لتضمين التبرعات العينية. كما أن هذه الإستراتيجية تمكن الدول من مطالبة الأحزاب بالإبلاغ عن التبرعات العينية كجزء من برامجها للإفصاح العلني. وعندما تتخذ الهدايا العينية شكل التمويل الحكومي، فإن ذلك يعتبر فساداً وإساءة استعمال موارد الدولة من قبل الأحزاب الحاكمة، ما لم تكن مثل تلك التبرعات العينية جزءاً من برنامج تمويل حكومي عادل.⁵

الفرع الثالث: القيود على إنفاق الأطراف الثالثة

يمثل إنفاق الأطراف الثالثة نيابة عن الأحزاب السياسية أيضاً صعوبات تتعلق بقضايا الإنفاذ والشفافية. قد تمثل القيود على الدخل عائقاً يؤدي إلى تحويل التمويل السياسي المتوافر نحو قنوات أخرى. فيجب على المشرعين تحقيق التوازن بين احتمال الالتزام والإنفاذ الفعال مقابل احتمال إعادة توجيه الأموال إلى أطراف ثالثة بدلاً من ذلك. وهو ما يقلص الشفافية دون أن يكون له أثر على مستويات الإنفاق. في هذا الصدد، يعتبر الإفصاح، أكثر واقعية من فرض القيود على الدخل.⁶

في الواقع يوجد تصور واسع الانتشار بأن المنظمات غير الحكومية الأجنبية يمكن أن تؤثر في السياسة من خلال برامج مساعدة الأحزاب السياسية، ولكن يمكن لهذه المنظمات أن تساعد الأحزاب المحلية في الوصول إلى الممارسات السياسية الديمقراطية في دول أخرى، وإقامة الحوار مع نظرائها في مناطق أخرى من العالم. لكن، وكما في جميع أشكال الانخراط الأجنبي، فإن مجرد وجود تصور بالتدخل في العمليات الديمقراطية الداخلية يمكن أن يقوض الثقة الشعبية في العملية الديمقراطية، وبالتالي يمكن أن يكون هذا الأمر إشكالية كبيرة.

ولكن لحل تلك الإشكالية يمكن وضع قيود على الدعم المباشر من المنظمات غير الحكومية الأجنبية للأنشطة الانتخابية، والسماح في الوقت نفسه بتقديم الدعم للأنشطة غير المباشرة لبناء القدرات، وذلك

الأمر يساعد في توفير الحماية من الاتهامات المحتملة بالتدخل الأجنبي، وفي نفس الوقت السماح للنظام الحزبي برمتهم الاستفادة من مزايا خبرات هذه المنظمات، كما في الأنماط الأخرى من التبرعات المقيدة، فإن الأحزاب التي تتلقى هذا النوع من المساعدة قد تتحاشى القيود المفروضة على الدخل من مصادر أجنبية، وذلك بتمريرها من خلال منظمات أطراف ثالثة مستقلة قانونياً، وكما في القيود الأخرى على دخل الأحزاب، فإن أنظمة الإنفاذ الفعالة ينبغي أن تشمل المنظمات التابعة للأحزاب أيضاً.⁷

المطلب الثالث: مخاطر القيود على دخل الأحزاب

تشكل القيود الصارمة على التمويل ودخل الأحزاب أحياناً نتائج عكسية. فبما أن الأحزاب تحتاج إلى المال للعمل، فإن القوانين التي تفرض قيوداً مفرطة، أو تمنع أنواعاً معينة من التبرعات الشخصية بشكل كامل، أو تفرض قيوداً منخفضة جداً على دخل الأحزاب، قد تعزز ثقافة سياسية تنتهك فيها الأحزاب والمتبرعون القانون بشكل صارخ، كما حدث في الهند في السبعينيات والثمانينيات من القرن الماضي؛ فإذا زادت القيود على التمويل بشكل مبالغ فيه، يمكن أن يصبح من الصعوبة بمكان تصحيحه من خلال الإصلاحات. إن وضع قيود واقعية هو بحد ذاته مهمة صعبة، لأن الحدود المناسبة تعتمد بشكل كبير على السياق الذي توضع من خلاله. رغم ذلك، فإن تكلفة الاعلانات في وسائل الإعلام يمكن أن تعتبر مقياساً لتقدير ما إذا كانت القيود معقولة في سياق الحملة الانتخابية أم لا، لأن الإعلانات هي عادة أكبر بند للإنفاق في الحملات الانتخابية.⁸

ولأن الأموال-مصادر التمويل- تأتي من طيف واسع من المصادر المتنوعة ويمكن أن تكون مخفية بسهولة، فإن القيود على التمويل تطرح قضايا صعبة، خاصة فيما يتعلق بالإنفاذ والتطبيق؛ فحتى تكون العملية فعالة ينبغي أن يكون هناك عملية إبلاغ وتدقيق محاسبي واسعة، وهي مهمة تشكل تحدياً حتى في الديمقراطيات المتطورة. فحتى يتم تحقيق الحد الأقصى من الفعالية، ينبغي أن تطبق القيود على دخل الأحزاب وبالتالي إجراءات التدقيق المحاسبي، ليس فقط على تمويل الأحزاب الوطنية، بل على المكاتب

المحلية للأحزاب أيضاً، وعلى المجموعات الأخرى التابعة للأحزاب مثل مراكز الأبحاث، ومجموعات النساء، أو المنظمات الشبيهة، والمؤسسات التجارية التابعة للحزب.⁹

المطلب الرابع: الوسائل التشريعية للتخفيف من القيود على دخل الأحزاب

نظراً للصعوبات التي تواجه إنفاذ مثل هذه القوانين، فإن العديد من الديمقراطيات، بما في ذلك ديمقراطيات أوروبا الغربية، اختارت عدم تبني قيود شاملة على التبرعات. واختارت بدلاً من ذلك تقييد النفوذ المالي للمتبرعين من خلال وسائل أخرى، مثل التمويل العام، والقيود على الإعلان. إلا أنه يمكن تقليص التحديات التي تواجهها عملية الإنفاذ بتبني مثل تلك القيود ببطء وبشكل تدريجي، أو بموازاة تقديم التمويل العام، لقد تبنت بولندا النظام الأخير، كما تبنت المكسيك كلا النظامين.¹⁰

تعد تجربة بولندا مثلاً على كيف يمكن للقيود الصارمة على مصادر دخل الأحزاب أن تنجح بموازاة تقديم برامج التمويل العام. أي أن الأحزاب تنزع إلى الالتزام بالقوانين الجديدة التي تقيد مصادر تمويل محددة إذا مُنحت في الوقت نفسه إمكانية الوصول إلى مصدر دخل جديد من الحكومة ملء الفجوة، مع اعتماد الأحزاب بصورة متزايدة على الأموال العامة، التي أصبحت متوافرة حديثاً وأقل اعتماداً على التبرعات الخاصة التي فرضت عليها القيود مؤخراً، وهناك ميزة أخرى أيضاً تتمثل في تعزيز الشفافية، حيث إن الإفصاح عن التمويل العام أسهل مراقبة وإنفاذاً من الإفصاح عن التمويل الخاص.¹¹

منذ إصلاحات عام 2001 جعلت القيود الصارمة على التمويل الخاص للأحزاب، والمصحوبة بمستويات مرتفعة من التمويل العام، تمويل الأحزاب أكثر شفافية وأسهمت في تراجع انتشار الفساد في بولندا؛ حيث يسمح بتقديم التبرعات الشخصية والدعم الحكومي المباشر، إلا أن التبرعات من الشركات والمصادر الأجنبية والشركات الحكومية والتبرعات العينية محظورة جميعها. كما يحظر على الأحزاب الانخراط في الأعمال التجارية وإقامة أنشطة جمع تبرعات علنية.¹²

كما أحدثت المكسيك قيوداً صارمة على مصادر الدخل بتبني هذه القيود بالتوازي مع إصلاحات أخرى، أي توفير التمويل العام وتعزيز القدرات الرقابية على هيئات إنفاذ القانون نفسها. كما يوضح مثال المكسيك أيضاً أن تبني إصلاحات أنظمة تمويل الأحزاب السياسية عملية تفاعلية تحدث تدريجياً.

في البداية كان تمويل الأحزاب والحملات الانتخابية يحتل موقعاً ثانوياً بعد بناء الثقة في النظام الانتخابي بشكل عام، واحتلّ موقعاً مركزياً في الإصلاحات بعد عام 1993، من خلال فرض القيود على مصادر الدخل على ثلاث دفعات على مدى فترة امتدت 15 عاماً فقط، مُنحت الأحزاب المكسيكية مزيداً من الوقت لتكييف وتلتزم بالقيود الجديدة.

في عام 1993، وضعت المكسيك أنظمة التمويل الخاص للمرة الأولى، وذلك بوضع قيوداً على التبرعات الخاصة وحظر تبرعات معينة ومنحت سلطات محدودة للهيئات الانتخابية لإجراء التدقيق المحاسبي لأموال الأحزاب، ثم في عام 1996 حظرت المكسيك جميع التبرعات المغفلة وفرضت قيوداً صارمة على الحد الأقصى للتبرعات الفردية، ثم في عام 2007-2008 أحدثت المكسيك تغييرات إضافية على القيود على مصادر دخل الأحزاب، بموجب القانون فإن السقف الإجمالي للتبرعات العينية والنقدية لحزب سياسي لا يمكن أن تتجاوز 10% من سقف الإنفاق على الحملة الرئاسية السابقة (رغم أنها في الواقع من المحتمل أن تكون أعلى من ذلك بكثير) ولا يستطيع أي متبرع خاص تجاوز 0,5% من ذلك الحد، ويمكن للشركات الخاصة أن تتبرع لكن تحظر التبرعات الأجنبية.

ولقد كانت هذه الإجراءات فعالة نسبياً من حيث إن المكسيك تمكنت بنجاح من القيام بالملاحقة القضائية للمخالفات، على سبيل المثال في عام 1996 اكتشفت مؤسسة الانتخابات الفيدرالية أكثر من تسعة ملايين دولار أميركي على شكل تبرعات لم يبلغ عنها في حملة الرئيس فينسنسي فوكس الانتخابية في فضيحة "أصدقاء فوكس". وأتت معظم التبرعات غير المبلغ عنها من كيانات لا يحق لها التبرع مثل الشركات، والأشخاص العاملين في الخارج، والمؤسسات العامة. نتيجة لذلك، فرضت مؤسسة الانتخابات غرامة على الأحزاب التي دعمت الحملة الانتخابية للرئيس فينسنسي فوكس بلغت حوالي 45 مليون دولار.

المطلب الخامس: قيود دخل الأحزاب في مصر

أهتمت مصر بوضع قيود على دخل الأحزاب، من خلال القوانين والتشريعات المتعاقبة؛ حيث يحظر على الأحزاب والمرشحين تلقي الأموال من مصادر أجنبية، بما في ذلك المواطنون المصريون المقيمون في الخارج، ويمكن للأحزاب فقط أن تستعمل الأموال من اشتراكات أعضائها، ومن التبرعات القانونية المقدمة من مواطنين مصريين، ومن التمويل العام، ومن الدخل المتأتي من الاستثمارات والأصول ذات الطبيعة غير التجارية، باستثناء تبرعات المؤسسات التجارية، وفي عام 2005، كانت القيود على التبرعات الشخصية لمرشح رئاسي ينبغي ألا تتجاوز 2% من الحد الأقصى للإنفاق.¹³

وفي قانون الانتخابات الرئاسية الحالي رقم 22 لسنة 2014، نص أيضاً على عدد من القيود، منها، أنه لا يجوز تلقي التبرعات سواء العينية أو النقدية إلا من الأشخاص الطبيعيين المصريين، وبحد أقصى 2% من الحد الأقصى المقرر للإنفاق في الحملة.¹⁴

وحظر ذات القانون تلقي أى تبرعات سواء نقدية أو عينية من أى شخص اعتباري سواء مصري أو اجنبي، أو من أى دولة أو منظمة أو جهة أجنبية، أو أى جهة يساهم فيها رأس مال أجنبي.¹⁵

المبحث الثاني: القيود على إنفاق الأحزاب

تعد مسألة الإنفاق في غاية الأهمية في الحياة السياسية، نظراً لما يلعبه المال في حسم الانتخابات في الغالب من الأحيان، وإذا لم يتم إحكام الرقابة على مسألة الإنفاق من خلال تنظيم قانوني محكم؛ فقد يؤدي ذلك إلى نتائج في غاية الخطورة. لذلك نتناول في هذا المبحث أسباب فرض القيود على الإنفاق، وأنواع تلك القيود، ونتناول الوسائل التشريعية التي يطبقها المشرعين في بعض الدول للتخفيف من حدة القيود على الإنفاق التي قد تأتي بنتائج سلبية أحياناً، وقيود الإنفاق في مصر، وذلك من خلال أربعة مطالب على النحو التالي:

المطلب الأول: أسباب فرض القيود على الإنفاق

يتم تبني القيود على المبالغ التي يمكن للمرشحين السياسيين والأحزاب السياسية أن تنفقها لحملة من الأسباب المختلفة والتي تتمثل في: مكافحة الفساد السياسي وشراء الأصوات؛ منع انعدام المساواة بين المتنافسين السياسيين استناداً إلى وصولهم إلى الأموال وتوفير حلبة سياسية تمنح فرصاً متكافئة للمتنافسين؛ تقليص العوائق التي تحول دون دخول المعتزك السياسي؛ والحد من الإنفاق المفرط في النظام السياسي برمته. وتستند قيود الإنفاق إلى الافتراض بأن التواصل السياسي عامل محوري في الانتخابات، وأن الإنفاق غير المنضبط يمكن أن يؤدي إلى مزايا غير عادلة بالسماح بتغليب كفة الأحزاب الكبيرة وإغراق الأحزاب الأصغر، إلا أن نفس المبرر قد يجعل القيود على الإنفاق، كالقيود على التبرعات، إشكالية بوصفه قيداً على التعبير.¹⁶

وفي الحقيقة، فإنه من الصعب تقييم فعالية القيود على الإنفاق، ومن المهم، التفكير في الصعوبات التي ينطوي عليها فرض القيود على الإنفاق على حرية التعبير بالنسبة للمرشحين والأحزاب ومنظمات المجتمع المدني والمواطنين. حيث تتفاوت مستويات الإنفاق السياسي بين الكيانات والأنظمة السياسية المختلفة وينبغي التعامل بحذر مع أي ادعاء بأنه ينبغي لدولة ما أن تفرض بالضرورة سقفاً متدنياً على الإنفاق السياسي، رغم ذلك فإن عدداً من المؤسسات الدولية تصدت لقضية القيود على الإنفاق، من ذلك لجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان؛ حيث دافعت هذه اللجنة عن مفهوم القيود على الإنفاق، وتقول بأنه "قد يكون فرض قيود معقولة على الإنفاق على الحملات الانتخابية مبرراً؛ عندما يكون ذلك ضرورياً لضمان عدم تقويض الخيار الحر للناخبين، أو تشويه العملية الديمقراطية من خلال الإنفاق غير المتناسب نيابة عن أي مرشح أو حزب". وأيضاً منظمات أخرى مثل مجلس أوروبا ومنظمة الدول الأمريكية، إضافة إلى المنظمات غير الحكومية الدولية مثل منظمة الشفافية الدولية، تتصدى أيضاً لقضية القيود على الإنفاق.¹⁷

ولكن يجب ملاحظة أن القيود على الإنفاق قد تساعد الأحزاب الحاكمة على تعزيز قوتها، عبر فرض قيود متدنية أكثر مما ينبغي؛ فإن الحزب الحاكم قد يجد خصومه من القدرة على الوصول إلى

ناخبين محتملين، في حين أن الحزب الحاكم يتمتع بميزة أنه معروف جيداً. ويمكن للأحزاب الحاكمة أن تسيء استعمال موقعها من خلال الوصول إلى التلفزيون الحكومي، والمرافق العامة والأموال العامة، وقد تكون في موقع يمكنها من إنفاذ القيود على الإنفاق بشكل انتقائي لإلحاق الضرر بالخصوم. أما الشروط غير التقليدية على الإنفاق فقد تساعد بشكل أكثر فعالية الأحزاب الجديدة على التنافس مع المرشحين الذين يحتلون مناصب رسمية أو مع الأحزاب الحاكمة.¹⁸

المطلب الثاني: أنواع القيود على الإنفاق

تتخذ القيود على الإنفاق نوعين، وهما: أولاً، يمكن وضع سقف عام على الإنفاق بحيث يقيّد الإنفاق الإجمالي للحزب على حملاته الانتخابية ويمكن للسقف العام أن يكون مبالغاً قطعاً أو أن يتم تحديده على أساس الحد الأدنى للرواتب أو مضاعفاً لعدد الأشخاص، أو معايير أخرى. ثانياً، يمكن أن يتخذ شكل حالات منع خاصة، مثل تقييد الإعلانات التلفزيونية للأحزاب بفترات محددة، وتعتبر السقف العامة للإنفاق أكثر صعوبة في الإنفاذ وقد تبناها عدد قليل من الديمقراطيات. أما منع أشكال معينة من الإنفاق على الإعلان فهو أكثر شيوعاً لدى معظم بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.¹⁹

حقيقة إن القيود على الإنفاق السياسي، كالقيود على الدخل، يصعب إنفاذها حتى في الديمقراطيات الراسخة. فإن الإنفاذ الفعال لقوانين التمويل السياسي بشكل عام مهمة صعبة، وتتطلب هيئات إنفاذ قوية. كما أن تحديد المستوى المناسب للإنفاق المسموح يمكن أن يكون صعباً جداً، فالسقف المرتفع جداً غير فعال؛ والحدود المتدنية جداً تشكّل حوافز للأحزاب والمرشحين لمحاولة الالتفاف على القواعد القانونية، كما أنها أكثر صعوبة في الإنفاذ. إذا شعرت جميع الأحزاب بأن الحد الأدنى مما ينبغي، فإنها قد تعقد جميعها ضمناً "معاهدة عدم اعتداء"؛ بحيث لا يتخذ أي منها إجراء ضد الأحزاب الأخرى التي تحتال على القواعد. ونتيجة لذلك، فإن الهيئات الرقابية، ووسائل الإعلام، والمنظمات غير الحكومية والجمهور لا يحصلون على معلومات مهمة، ويلحق الضرر بالثقة العامة بنظام التمويل السياسي برمته.²⁰

ولحل مشكلة إنفاذ القيود على الإنفاق، يوجد عدة مقترحات؛ منها، أن يتم تنسيق القيود على الإنفاق مع القيود على مصادر التمويل، استناداً إلى المنطق القائل بأن السماح للأحزاب والمرشحين بجمع أكبر مبلغ من المال يستطيعون جمعه وفي نفس الوقت محاولة تقييد الإنفاق؛ سيؤدي على الأرجح إلى عدم الالتزام؛ فعلى سبيل المثال، وضعت كندا والبرازيل قيوداً على الدخل والإنفاق، وبشكل عام فإن حوالي 37% من البلدان لديها قيود على دخل الأحزاب في حين أن 28% فقط تضع قيوداً على إنفاق الأحزاب.²¹

وأيضاً من هذه المقترحات، فرض القيود على الإنفاق على الإعلان التلفزيوني عادة مع توفير فترات إعلانية للأحزاب والمرشحين في وسائل الإعلام التي تملكها الدولة. إن نجاح هذا النوع من الإجراء، يعتمد على توافر وسائل الإعلام المملوكة من قبل الدولة ووجود نظام مؤسسي للأحزاب، إذا أرادت الدولة تجنب حدوث طوفان من الإعلانات السياسية لمرشحين غير معروفين نسبياً دون أن يكون لذلك أثر كبير على الجمهور. هذا النمط من الإجراءات شائع في دول أوروبا الشرقية ما بعد الشيوعية. على سبيل المثال، فإن رومانيا، وسلوفاكيا وأوكرانيا تخصص أوقاتاً محددة على الإذاعة والتلفزيون للأحزاب، ويطبق الإجراء ذاته في بلدان أميركا اللاتينية، حيث تُمنح معظم الأحزاب السياسية إمكانية الوصول إلى وسائل الإعلام الحكومية أو الخاصة أو كليهما خلال الحملة الانتخابية، رغم أن استعمال وسائل الإعلام الحكومية أكثر شيوعاً. ثمة مثال على نظام جديد شامل ومقيد نسبياً للإنفاق على وسائل الإعلام في المكسيك، التي تبنت عام 2007 سلسلة من الإصلاحات على التمويل السياسي، بما في ذلك إيجاد إطار للإعلانات في وسائل الإعلام؛ فقد أتى هذا النظام جزئياً رداً على اتهامات بتحيز وسائل الإعلام مضد أحزاب معينة، وبعد التعديلات تبنت هيئة الانتخابات تقدم مساحات مجانية لجميع الأحزاب في وسائل الإعلام العامة والخاصة، على حد سواء. إلا أن شراء الإعلانات الإضافية في وسائل الإعلام الخاصة محظور بشكل صريح.²²

وفي الواقع أن أهم ما يزعج المرشحين أن يكون إنفاذ القيود على الإعلانات التلفزيونية والإنفاق على وسائل الإعلام - وهي البنود الأكثر بروزاً في الحملات السياسية - أكثر نجاحاً من فرض قيود الإنفاق العام بالنظر إلى

أنها واضحة للعيان، ويمكن لحالات الحظر أو وضع القيود على تصنيفات محددة من الإنفاق أن تؤثر على أنشطة المجتمع المدني أو المراقبين الخارجيين الآخرين²³.

المطلب الثالث: الوسائل التشريعية للتخفيف من القيود على الإنفاق

وستتناولها في فرعين:

الفرع الأول: المساواة بين الأحزاب والمرشحين

لحل هذه المشكلة، نجد أن هناك قدر أكبر من الضوابط على المرشحين مما تخضع له الأحزاب السياسية؛ فنجد أن حوالي 44% من البلدان تضع قيوداً على انفاق المرشحين، في حين أن 29% منها تفرض قيوداً على النفقات السنوية أو الحملات الانتخابية للأحزاب، ولضبط عملية الإنفاق بفعالية؛ فإن خلق مناخ سياسي صحي وتنافسي يحتاج إلى وضع ضوابط لنفقات المرشحين والأحزاب على حد سواء، وفي ظل غياب القيود على الأحزاب، فإنها قد تنفق نيابة عن المرشحين، مما يقوض فعالية القيود المفروضة على المرشحين.²⁴

الفرع الثاني: تحديد فترات الحملات الانتخابية

في العديد من الدول تعرف فترة الحملة الانتخابية بأنها عدد محدود من الأيام قبل الانتخابات، أو الفترة التي تبدأ من لحظة إعلان الانتخابات، في حين أن دول أخرى لا تحدد فترة معينة للحملات الانتخابية. وتعد مصر من الدول التي حددت صراحة فترة الحملة الانتخابية وذلك في القانون الحالي للانتخابات الرئاسية، والذي حدد بداية الحملة من تاريخ إعلان القائمة النهائية للمرشحين حتى قبل الانتخابات بيومين، وفي جولة الإعادة تبدأ من اليوم التالي لإعلان النتيجة حتى ظهر اليوم السابق على الاقتراع.²⁵

إن تحديد فترة الحملة الانتخابية تشريعياً قد يشكل طريقة فعالة للتحكم بمقدار الإنفاق بين الأحزاب والمرشحين، إضافة إلى وضع فترة إجمالية محددة هي الحملة الانتخابية، ويمكن وضع أنظمة لأشكال محددة من الحملات بشكل منفصل أيضاً.²⁶

الفرع الثالث: تقييد انفاق الاطراف الثالثة

قد تكون مراقبة الإنفاق وسيلة أفضل من مراقبة الدخل لكشف الفساد، فإن الإنفاذ الناجع يتطلب رقابة ليس فقط على الأحزاب السياسية والمرشحين، بل على اللاعبين الخارجيين الذين يمكن أن ينفقوا المال نيابة عن الحزب أو المرشح.

وغالباً ما تشمل الأطراف الثالثة أفراداً، أو شركات، أو مصالح أو مجموعات سياسات. إذا فرضت القيود فقط على الأحزاب السياسية والمرشحين يمكن للاعبين السياسيين بسهولة أن يحولوا إنفاقهم إلى قنوات لا تشرف عليها الهيئات الرقابية، فعلى سبيل المثال يمكن للأحزاب أن تنشئ منظمات تدعي الاستقلال لا ترتبط قانونياً بالحزب، لكن الهدف الحقيقي لها يكون تمرير التمويل نيابة عن الحزب. ففي الهند مثلاً، يفرض القانون القيود على إنفاق المرشحين فقط وليس على إنفاق الأحزاب أو الداعمين الذين ينفقون نيابة عن المرشحين.

هذه القاعدة تجعل القيود على الإنفاق غير فعالة إلى حد بعيد، كما أنها تفضي، إضافة إلى ذلك، إلى الإنفاق السري على الحملات بعيداً عن أعين الهيئات الرقابية. على النقيض من ذلك، وضعت كندا قيوداً مفصلة على النفقات الانتخابية تطبق على الأطراف الثالثة، إضافة إلى انطباقها على الأحزاب السياسية مفصلة والمرشحين.²⁷

بعض البلدان، مثل لبنان، تتطلب أن يذكر المرشح الإنفاق الذي ترتب على أطراف ثالثة عند الإبلاغ عن نفقاته. ومن ذلك نص المادة 58 من قانون الانتخابات اللبناني لعام 2008 التي تنص على أن "النفقات الإجمالية المترتبة على المرشح من وتلك التي تنفق لصالحه أو بموافقة الصريحة أو الضمنية من قبل

أشخاص آخرين، تعتبر نفقات انتخابية"، والمادة 61(3) التي تنص علأنه "ينبغي للمرشح أن يقدم إخطاراً عن نفقاته والنفقات النقدية أو العينية الأخرى التي تنفقها أطراف ثالثة". إلا أن الصياغة غير الدقيقة للقانون قد تجعل الالتزام صعباً لأنه ليس ثمة قواعد توجيهية تذكر للمرشحين إزاء تحديد ما يشكل "الموافقة الضمنية".²⁸

غير أنه ليس من السهل دائماً التمييز قانوناً بين دخل الحزب والتبرعات العينية ونفقات الأطراف الثالثة. ففي رومانيا، اشترت شركات التبغ وقتاً على التلفزيون لعرض إعلانات المرشحين معينين، وتم تصنيف مثل هذا الإنفاق على أنه جزء من دخل الأحزاب، في حين أن بلداناً أخرى مثل المملكة المتحدة، تعتبره جزءاً من الإنفاق. علاوة على ذلك فإن وضع الضوابط على إنفاق الأطراف الثالثة يطرح نفس المشاكل التي يمكن أن ترتبط بتقييد التعبير السياسي المشروع من قبل الأفراد والمنظمات، ولذلك يصعب وضع خط واضح وسليم. كما أنه من غير المؤكد أن هناك طريقة ناجعة في مراقبة إنفاق الأطراف الثالثة. إحدى التقنيات المقترحة، وهي الأسهل من حيث التنفيذ إخضاع الإنفاق فعلياً لرقابة هيئة عامة.²⁹

المطلب الرابع: قيود الإنفاق في مصر

وضع قانون الانتخابات الرئاسية رقم 174 لسنة 2005 حداً أقصى لإنفاق كل مرشح على الحملة الانتخابية هو 10 مليون جنيه مصري، و2 مليون جنيه مصري في حالة الجولة الثانية. ونص على ضرورة أن تمر جميع معاملات الإنفاق من خلال حساب مصرفي واحد، كما نص على ضرورة تقديم جميع تقديرات الإنفاق خلال 15 يوماً من إجراء الانتخابات. التغيير الوحيد الذي حدث بعد سقوط مبارك كان قرار هيئة الانتخابات الرئاسية رقم 9 لسنة 2012 الذي يعين لجنة خاصة لمراقبة وتقييم النفقات. كما ينص القرار على غرامات وحكم بالسجن على كل مرشح يتجاوز حد الإنفاق. علاوة على ذلك، حظرت هيئة الانتخابات الرئاسية إقامة الحملات الانتخابية خارج الفترة المحددة قانوناً من قانون تنظيم الانتخابات الرئاسية، التي تنص على أن الفترة الانتخابية تبدأ قبل ثلاثة أسابيع من الانتخابات وتنتهي قبل يومين من تاريخ إجراء الانتخابات.³⁰

هذا ولقد كان حجم الإنفاق في الانتخابات الرئاسية لعام 2012 موضوع للنقاش. حيث زعم المرشحون في كثير من الأحيان أن حد الإنفاق متدن جداً بالنسبة لحملة وطنية في بلد بحجم مصر. قد يكون السقف غير الواقعي قد شجع الحملات على إنفاق أموال إضافية لم يبلغ عنها أو شجع مجموعات أخرى من الأفراد على إنفاق أموال لم يبلغ عنها نيابة عن المرشحين، وخلال أول مناظرة رئاسية على الإطلاق تنقل على التلفزيون في مصر. زعم بعض المرشحين بشكل خاص أن حدود الإنفاق ينبغي أن ترتفع نظراً لتكاليف الإعلانات. في الحقيقة تبرز هذه القضية الحاجة إلى تنظيم عملية الوصول العادل والمنصف إلى وسائل الإعلام خلال الفترة الانتخابية، ولا يوجد هناك أحكام تقيد الإنفاق على وسائل الإعلام.³¹

أما في القانون الحالي بشأن الانتخابات الرئاسية رقم 22 لسنة 2014 فقد جعل الحد الأقصى للإنفاق في الحملة الانتخابية عشرين مليون جنيه، وفي حالة جولة الإعادة يكون خمسة ملايين جنيه.³² وألزم القانون المرشح بفتح حساب - وحيد - بالعملة المحلية في أحد البنوك التي تحددها لجنة الانتخابات الرئاسية يكون فيه كل حسابات الحملة، ويلتزم المرشح والبنك بإبلاغ اللجنة بكل ما يتم إيداعه في الحساب ومصدره ووجه إنفاقه.³³

ونص القانون الحالي على إلزام المرشح بتقديم إقرار خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إعلان نتيجة الانتخابات بياناً يتضمن مجموع المبالغ التي حصل عليها ومصدرها وأوجه إنفاقها³⁴، ووضع عقوبة الغرامة من عشرة آلاف إلى خمسمائة ألف جنيه لمن أنفق من خارج الحساب المخصص للحملة أو تجاوز حد الإنفاق للحملة الانتخابية عن الحد الأقصى المقرر قانوناً.³⁵

لقد نظم المشرع المصري نفقات الدعاية الانتخابية لمجلس النواب في القانون رقم 45 لسنة 2014م (قانون مباشرة الحقوق السياسية) وذلك في المواد 28، 27، 26، 25 من هذا القانون.³⁶ حيث حددت المادة 25 الحد الأقصى للإنفاق على الدعاية الانتخابية ب (500 ألف جنيه) للمرشح في الجولة الأولى، ويكون الحد الأقصى في جولة الإعادة مائتي ألف جنيه) هذا بالنسبة للنظام الفردي، وبالنسبة لنظام القائمة

يتم مضاعفة الحدان المشار إليهما السابقين لكل خمسة عشر مرشحاً في القائمة الواحدة، وجاءت المادة 26 من ذات القانون لتنظيم عملية تلقي التبرعات وحددت الحد الأقصى للتبرعات سواء نقدية أو عينية بما لا يجاوز (5% من الحد الأقصى المصرح به).

وألزمت المادة 27 المرشح بفتح حساب مخصص لأموال الدعاية ولا يجوز الإنفاق على الحملة الانتخابية للمرشح من خارج هذا الحساب، وأخيراً نظمت المادة 28 عملية مراقبة ومراجعة حسابات الدعاية الانتخابية عن طريق إلزام كل مرشح بإمسك سجل منتظم وفقاً لمعايير المحاسبة المصرية يدون به المرشح مصادر تمويل حملته الانتخابية وكذلك مصاريف دعايته الانتخابية وتتولى جهة تابعة للجنة العليا للانتخابات بالإشراف والمراجعة على حسابات الدعاية الانتخابية للمرشحين.³⁷

المبحث الثالث: التحول الديمقراطي

يُعتبر مفهوم التحول الديمقراطي أحد أبرز المفاهيم تداولاً في الظرفية الدولية الراهنة، حيث تُعرف العديد من الدول توجهها نحو النظام الديمقراطي نتيجة لظروف داخلية ودولية أوجبت على الدول تبني هذا الشكل، حيث عرف القرنين العشرين والواحد والعشرين العديد من التطورات التي شهدتها خاصة دول العالم الثالث، في إطار ما يسمى بالثورة الديمقراطية العالمية.

ولأهمية موضوع التحول الديمقراطي نتناوله في هذا المبحث من خلال بيان مفهومه، وكذلك بيان المراحل اللازمة لعملية التحول الديمقراطي، وأخيراً العوامل التي تؤدي إلى تحقيق التحول الديمقراطي، وذلك في ثلاثة مطالب على النحو التالي.

المطلب الأول: مفهوم التحول الديمقراطي

تعددت تعاريف الباحثين لمفهوم التحول الديمقراطي، ونعرض هنا لأهم تعريفات التحول

الديمقراطي:

فقد عرفه شميتز "SCHMITER" بأنه "عملية تطبيق القواعد الديمقراطية سواء في مؤسسات لم تطبق من قبل أو أمتداد هذه القواعد لتشمل أفراداً أو موضوعات لم تشملهم من قبل... إذن هي عمليات واجراءات يتم اتخاذها للتحويل من نظام غير ديمقراطي إلى نظام ديمقراطي".³⁸

وعرفه المفكر تشارلز أندريان بأنه: "التحول من نظام إلى آخر، أي تغيير النظام القائم وأسلوب صنع السياسة الذي يتبناه النظام، ويسميه التغيير بين النظم، وعليه التحول يعني تغييرات عميقة في الأبعاد الأساسية الثلاثة في النظام، البعد الثقافي، البعد الهيكلي والسياسات وهذه التغييرات ناتجة عن وجود تناقضات بين هذه الأبعاد الثلاثة، مما يؤدي إلى عجز النظام القائم على التعامل معها في ظل الإطار والأسلوب القديم". وفي هذا الإطار فإن هذا التعريف يركز على أن التحول الديمقراطي هو عملية تغيير جذري في جميع مستويات النظام.³⁹

وهناك من عرفه بأنه "تغيير النظام السياسي من صيغة غير ديمقراطية إلى صيغة أخرى أكثر ديمقراطية"، أي التحول من الحكم السلطوي إلى الحكم الديمقراطي.⁴⁰

وهناك من يعتبر أن عملية التحول الديمقراطي هي ذلك الترتيب المؤسسي الذي يمكن من زيادى التنافس وتوسيع المشاركة واحترام الحريات المدنية والسياسية،⁴¹ وعلى ذلك فإن هذه العملية تشير إلى تضمين أو إعادة تضمين ممارسات التعددية الحزبية التنافسية المؤسسية في النظام السياسي، ويبرز ذلك من خلال إدخال تعديلات دستورية وقانونية وتنظيمية وفكرية، وإعادة توزيع السلطة والنفوذ وتوسيع دائرة المشاركة فيها، وبروز مراكز مختلفة.⁴²

المطلب الثاني: مراحل التحول الديمقراطي

يمكن تقسيم مراحل عملية التحول الديمقراطي إلى أربعة مراحل، على النحو التالي:

المرحلة الأولى: مرحلة انهيار النظام السلطوي القديم:

تبدأ هذه المرحلة بظهور منظمات أو جماعات تنذر بتهديد هيمنة الحزب الأول على الساحة السياسية، ثم يلي ذلك بروز انقسامات في صفوف القيادة السياسية.⁴³ ويحدث صراع بين من يعارض التحول الديمقراطي وبين من يؤيده، وتحدث الانقسامات بين المتصارعين، فيفقد النظام السلطوي تماسكه وتبدأ عملية التحول.⁴⁴

المرحلة الثانية: مرحلة اتخاذ قرار التحول الديمقراطي:

تشكل هذه المرحلة الفترة الزمنية للتحول من النظام السلطوي إلى النظام الديمقراطي، ويحدث هذا التحول عندما يتكيف النظام مع الضغوط والمطالب الجديدة، أو عندما يكون غير قادر على الحفاظ على ذاته ويتم إحلاله بنظام جديد، ولا بد في هذه المرحلة من إجراء انتخابات عامة وحرّة ونزيهة، يتنافس فيها عدد من الأحزاب، وايضا لا بد من وجود تغييرات وتعديلات في الدستور لتقنين الحياة الحزبية وضمان الحريات المدنية.⁴⁵

المرحلة الثالثة: مرحلة التماسك الديمقراطي (تدعيم النظام الديمقراطي):

وهذه المرحلة تتميز بأن الفاعلين السياسيين الرئيسيين أو الأحزاب وجماعات المصالح والمنظمات تقتنع بأنه لا بديل عن العملية الديمقراطية للوصول للسلطة.⁴⁶ وبالتالي لن يتحقق التماسك إلا إذا تخلى النظام عن كافة المؤسسات الموروثة عن النظام السلطوي القديم والتي تعيق النظام الديمقراطي، وفي نفس الوقت بناء مؤسسات جديدة تعزز النظام الديمقراطي.⁴⁷

المرحلة الرابعة: مرحلة نضج النظام الديمقراطي الجديد:

وهي أعلى مراحل التحول الديمقراطي، وهي تعني توفير الحقوق الاقتصادية والاجتماعية للمواطنين، وتشمل هذه الحقوق تقارب مستويات الدخل والثروة، وإتاحة التعليم والرعاية الصحية، والحق في التنمية الاقتصادية والاجتماعية، والمساواة في الفرص دون تمييز.⁴⁸

المطلب الثالث: عوامل التحول الديمقراطي

تنقسم عوامل التحول الديمقراطي إلى عوامل داخلية وعوامل خارجية، وذلك على النحو التالي:

الفرع الأول: العوامل الداخلية

يمكن حصر أهم عوامل التحول الديمقراطي الداخلية إلى:

أولاً: انهيار شرعية النظام السلطوي

هناك العديد من الأسباب تؤدي إلى انهيار شرعية النظام السلطوي، منها:⁴⁹

- 1- عدم تمثيل النظام السياسي لمختلف قيم ومصالح المجتمع.
- 2- عدم قدرة النظام السياسي على استيعاب التغيرات الجديدة في المجتمع، وخاصة ظهور فئات جديدة، يعجز عن توفير فرص المشاركة لها.
- 3- ضعف دور ومكانة البرلمان في النظام السياسي.
- 4- التغير في القيم الاجتماعية التي أصبحت أقل تقبلاً للنظم السلطوية، وبالتالي أقل تسامحاً معه.

ثانياً: التغير في إدراك القيادة والنخب السياسية

القيادة السياسية تعد أهم العوامل التي تدفع لاتخاذ أو عدم اتخاذ قرار التحول الديمقراطي، وكذلك نجاحه أو فشله، حيث تحتاج عملية التحول الديمقراطي لقيادة ماهرة لمواجهة المعارضين والمتشددين، وتوسيع نطاق المشاركة في عملية صنع القرار، وتوزيع الموارد الاقتصادية.

والحقيقة أن هناك جملة من الأسباب تؤدي إلى تغيير موقف القيادة السياسية وتخليها عن النزعة

السلطوية، منها:⁵⁰

- 1- تردي الشرعية السياسية للنظام.
- 2- تآكل رموز النظام التسلسلي الرمزية والمادية والقمعية.
- 3- إدراك القيادة بأن تكاليف بقائها في السلطة مرتفعة.
- 4- اعتقاد القيادة بأن التحول الديمقراطي يحقق العديد من الفوائد مثل زيادة الشرعية الدولية، تجنب فرض العقوبات.

ثالثاً: تطور المجتمع المدني

يعد نمو المجتمع المدني عاملاً مهماً في التحول الديمقراطي، بفعل الضغوط التي تمارسها منظمات المجتمع المدني لتصحيح آليات ممارسة وإدارة العملية السياسية، وكذلك تزايد التعليم والثقافة والتطور التكنولوجي، ومن ثم فإن نمو المجتمع المدني يعد دافعاً للتحول الديمقراطي.⁵¹

الفرع الثاني: العوامل الخارجية

يلاحظ أن تأثير العوامل الخارجية على التحول الخارجي يبقى نسبياً؛ فلا يوجد نتيجة حتمية لتأثير العوامل الخارجية على التحول الديمقراطي داخل النظم السلطوية، ويمكن ذكر أهم العوامل الخارجية على النحو التالي:

أولاً: دور القوى الخارجية في دفع التحول الديمقراطي:

يمكن القول إن هناك مصادر للتأثير يمكن من خلالها للدول والمنظمات الكبرى (الولايات المتحدة- الاتحاد الأوروبي) والهيئات المالية الدولية والمنظمات غير الحكومية، ممارسة الضغوط على النظم السلطوية خاصة في دول العالم الثالث للإسراع في عمليات الإصلاح السياسي، كما تستطيع هذه الدول والهيئات تقديم حوافز إيجابية للدول التي تدعم التحول إلى الديمقراطية. فهذه الدول وتلك المنظمات تؤكد على ضرورة توسيع قاعدة المشاركة السياسية والحرية الاقتصادية كشرط لتقديم المنح والمساعدات للنظم السلطوية.⁵²

ثانياً: النظام الدولي بعد نهاية الحرب الباردة

حيث شهدت البيئة الدولية تغيرات جذرية بعد انتهاء الحرب الباردة وسقوط الاتحاد السوفيتي، مع تحول أنظمة الحكم السلطوية في أوروبا الشرقية والاتحاد السوفيتي إلى الديمقراطية الليبرالية على النمط الغربي.

ثالثاً: الإنتشار أو المحاكاة:

الواقع الجديد لقوى المعارضة السياسية ومنظمات حقوق الإنسان سهولة الاتصال بمختلف وسائل الإعلام مما يتيح للرأي العام العالمي للإحاطة بما يجري داخلها من أحداث، ومكنت الافراد من تلقي المعلومات بسهولة والاطلاع على تجارب الآخرين وبالتالي الاستفادة منها.⁵³

خاتمة

خلصت هذه الدراسة إلى مجموعة من النتائج والتوصيات وذلك على النحو التالي:

أولاً: النتائج:

- 1- يتمثل الهدف الرئيسي لوضع القيود علي دخل الأحزاب في ضمان الشفافية للمال السياسي وتحقيق العدالة.
- 2- كل دولة لها قواعد خاصة بالقيود على تبرعات الأشخاص والشركات، تتناسب مع واقعها السياسي والاجتماعي وأهداف أنظمة التمويل السياسي فيها.
- 3- تشكل مسألة القيود على دخل الأحزاب أحياناً نتائج عكسية، فلا بد من فرض قيود عملية وفعالة.
- 4- يعد التمويل العام، والقيود على الإعلان، من الوسائل الجيدة للتخفيف من الأثر السيء للقيود على الدخل، وقد استخدمت بعض الدول تلك الوسائل مث بولندا والمكسيك.

- 5- يعد مكافحة الفساد السياسي وشراء الأصوات، وانعدام المساواة بين المتنافسين السياسيين، من أهم أسباب فرض القيود على الإنفاق.
- 6- تتمثل القيود على الإنفاق في نوعين، هما؛ وضع حد أقصى للإنفاق، منع أو حظر أشكال معينة من الإنفاق.
- 7- توجد العديد من الوسائل التشريعية للتخفيف من قيود الإنفاق، منها، المساواة بين الأحزاب والمرشحين، تحديد فترات الحملات الانتخابية، الحد من إنفاق الأطراف الثلاثة.
- 8- تمر عملية التحول الديمقراطي بأربعة مراحل، وهي، مرحلة انهيار النظام السلطوي القديم، مرحلة اتخاذ قرار التحول الديمقراطي، مرحلة التماسك الديمقراطي، مرحلة نضج النظام الديمقراطي الجديد.
- 9- يتوقف تحقيق التحول الديمقراطي على مجموعة من العوامل الداخلية والخارجية، والتي لا بد من توافرها حتى تتم عملية التحول الديمقراطي للدولة.

ثانياً: التوصيات:

- التوصيات الى خالص لها الباحث يوجهها للمشرعين في الدول العربية بصفة عامة، وذلك على النحو التالي:
- 1- نوصي بتشريع قانوني يسمح للأحزاب باستثمار أموالها في مشاريع تجارية تحت إشراف الحكومة، حتى تستطيع مواجهة أعباء الانفاق، وتتواصل على أرض الواقع مع الجماهير.
 - 2- نوصي بسن تشريع يكفل تمويل حكومي بشكل متساوي للأحزاب الموجودة، مع اشتراط شروط معينة تكفل جدية وجود الحزب مثل انتشار الحزب في شتى أرجاء البلاد، أو حصوله على نسبة معينة من الأصوات في الانتخابات.
 - 3- نوصي بزيادة صلاحيات الأجهزة الرقابية على مصادر تمويل الأحزاب بما يكفل تحقيق نوع من العدالة بين الأحزاب الحاكمة والأحزاب الأخرى.

- 4- نوصي بضرورة وضع حد أقصى للتبرعات للأحزاب حتى لا يتم هيمنة الأحزاب الكبيرة على الأحزاب الصغيرة.
- 5- نوصي بضرورة وضع حد أقصى للإنفاق على الحملات الانتخابية، مع توقيع جزاءات على من يخالف ذلك الحظر.
- 6- نوصي بضرورة منح المساواة بين الأحزاب السياسية، وتوفير انتخابات نزيهة من أجل تحقيق عملية التحول الديمقراطي.
- 7- نوصي بضرورة بسن تشريع يمنح مزيداً من الصلاحيات لمنظمات المجتمع المدني لما لها من دوراً مهماً في عملية التحول الديمقراطي.

الهوامش

¹ دور المال في اللعبة السياسية، دليل إلى زيادة الشفافية في الأنظمة الديمقراطية عبر العالم وتعزيزها، ترجمة نور الاسعد، المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية، بيروت - لبنان، عام 2007

² عيد أحمد الغفلول، تمويل الأحزاب السياسية، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، عام 2006، ص 4.

³ Ohman, political finance regulations around the world, p.10; casas-zamora, kevin, "political finance and state funding systems, p.5.

⁴ Political parties and democracy in theoretical and practical perspectives, pp.12-13.

⁵ Doublet, Fighting corruption, Political funding, thematic review of Grecos third evaluation round, pp12-14.

⁶ Pinto-Duschinsky, International comparisons, p.35.

⁷ Pinto-Duschinsky, Foreign political aid, pp.34-42, 57-58.

⁸ casas-zamora, kevin, "political finance and state funding systems, p.5.

⁹ Van Biezen, financing Political parties and election campaigns, pp.59-60

¹⁰ casas-zamora, "political finance and state funding systems, pp.6-10.

¹¹ Osce, republic of Poland parliamentary election 9 october 2011, p.13.

¹² Sawicki, financing of Political parties and election campaigns, pp3,11.

¹³ المادتين 27، 26 من قانون رقم 174 لسنة 2005 بشأن تنظيم الانتخابات الرئاسية المصرية.

¹⁴ المادة 23 من قانون رقم 22 لسنة 2014 بشأن الانتخابات الرئاسية المصرية.

¹⁵ المادة 24 من قانون رقم 22 لسنة 2014 بشأن الانتخابات الرئاسية المصرية

¹⁶ Ohman and zainulbhai, political finance regulations, PP45-47.

¹⁷ United nation human rights committee, general comment no.25 to article 25 of the international covenant on civil and political rights (ccpr) (1996).

¹⁸ Ohman and zainulbhai, political finance regulations, p.53.

¹⁹ Ohman, political finance regulations around the world, p36.

- ²⁰ Ohman and zainulbhai, political finance regulations, pp47-48.
- ²¹ International IDEA, political finance database, de souse, challenges to political financeing regulation, pp22-31.
- ²² Astin and tjernstorm, funding Political parties and election campaigns, p.215-18.
- ²³ Osi, monitoring election campaign finance, p.35.
- ²⁴ Ohman, political finance regulations around the world, p36
- ²⁵ المادة 18 من قانون رقم 22 لسنة 2014 بشأن الانتخابات الرئاسية المصرية.
- ²⁶ ACE Electoral Knowledge Network, Aspecified campaign period- Osi, monitoring election campaign finance, p30.
- ²⁷ Osi, monitoring election campaign finance, p.20- weintraub and brown, fohhowing the money, p.245
- ²⁸ Ohman and zainulbhai, political finance regulations, p.47-(لبنان) 2008 لسنة 25 القانون رقم 25
- ²⁹ Osi, monitoring election campaign finance, pp.20,56.
- ³⁰ المادة 24 من قانون الانتخابات الرئاسية المصرية رقم 174 لسنة 2005.
- ³¹ Carter center, final report of the Carter center mission to witness the 2011-2012 parliamentary elctions in Egypt, p.41
- ³² المادة 22 من قانون رقم 22 لسنة 2014 بشأن الانتخابات الرئاسية المصرية.
- ³³ المادة 23 من قانون رقم 22 لسنة 2014 بشأن الانتخابات الرئاسية المصرية.
- ³⁴ المادة 25 من قانون رقم 22 لسنة 2014 بشأن الانتخابات الرئاسية المصرية.
- ³⁵ المادة 49 من قانون رقم 22 لسنة 2014 بشأن الانتخابات الرئاسية المصرية.
- ³⁶ الجريدة الرسمية- مصر- العدد 23 تابع. بتاريخ 5 يونيو 2014م
- ³⁷ الجريدة الرسمية- مصر- العدد 23 تابع. بتاريخ 5 يونيو 2014م
- ³⁸ أميرة إبراهيم حسن ذياب، التحول الديمقراطي في المغرب ودور المؤسسة الملكية، 1998:1992، رسالة ماجستير، جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، عام 2002، ص 20.
- ³⁹ حسين توفيق ابراهيم، التحول الديمقراطي والمجتمع المدني في مصر، القاهرة، مركز البحوث والدراسات السياسية، عام 2006.
- ⁴⁰ حسن سلامة، التحولات الديمقراطية وشرعية النظام السياسي في مصر، 1993:1981، رسالة ماجستير، جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، عام 1998، ص 14.
- ⁴¹ مصطفى كامل السيد، تحول ديمقراطي بطيء، مجلة الديمقراطية، العدد الثاني، مارس 2001، ص 146.
- ⁴² علي الدين هلال، تطور النظام السياسي في مصر، 1803- 1997، القاهرة، مركز البحوث والدراسات السياسية، عام 1997.
- ⁴³ حنان قنديل، التجربة الديمقراطية في شرق أوروبا، رؤية نظرية وتطبيقية، القاهرة، مركز الدراسات وبحوث الدول النامية بجامعة القاهرة، عام 2004، ص 22.
- ⁴⁴ G.O Donnell And P.C.Schmitter, transition form authoritarian rule, p16.
- ⁴⁵ حنان قنديل، التجربة الديمقراطية في شرق أوروبا، رؤية نظرية وتطبيقية، مرجع سابق، ص 22.
- ⁴⁶ - Guillermo O Donnell, Illusion About Consolidation, Journal Of Democracy, Vol.7, No. 2, (April 1996), p. 36
- ⁴⁷ نجلاء الرفاعي، التحول عن النظم السلطوية في جمهورية أوربا وتايوان، رسالة ماجستير، جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، عام 1997، ص 29.

⁴⁸ على خليفة الكواري، الخليج العربي والديمقراطية: نحو رؤية مستقبلية لتعزيز المساعي الديمقراطية، بيروت، مركز دراسات الوحدة العربية، عام 2002، ص 36.

⁴⁹ نجلاء الرفاعي، التحول عن النظم السلطوية في جمهورية أوربا وتايوان، مرجع سابق، ص 34.

⁵⁰ Larry Diamond, Political Culture And Democracy In Developing Countries, London: Lynne Rienner Publishers, 1993, p. 46.

⁵¹ أميرة إبراهيم حسن ذياب، التحول الديمقراطي في المغرب ودور المؤسسة الملكية، مرجع سابق، ص 41.

⁵² وليد عبد الحي، علاقة السياسة الخارجية الأمريكية بالتحول الديمقراطي في الوطن العربي، المستقبل العربي، عدد 267، مايو 2001، ص 59-74.

⁵³ نجلاء الرفاعي، التحول عن النظم السلطوية في جمهورية أوربا وتايوان، مرجع سابق، ص 41.