

## شفافیت هزینه‌های انتخاباتی

### مقدمه

انتخابات مجلس شورای اسلامی از مهم‌ترین انتخابات‌هایی است که در کشور انجام می‌شود. چرا که تمام نمایندگان مجلس در این انتخابات با رأی مستقیم مردم انتخاب می‌شوند و این نهاد را شکل می‌دهند. نهاد مجلس با توجه به اختیارات و قدرت اعطاشده به آن در قانون اساسی، تأثیرگذاری بسیار زیادی در ساختار حاکمیتی کشور دارد و به نوعی می‌توان گفت در صورت عمل به وظایف محول شده به آن، ریل گذاری برای حرکت عمومی کشور و نظارت بر این حرکت را بر عهده دارد. بنابراین انتخاب افراد شایسته برای حضور در این نهاد از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است.

لازمه‌ی حضور افراد شایسته در مجلس برگزاری انتخاباتی سالم و کارآمد است. در حال حاضر در انتخابات مجلس شورای اسلامی مشکلاتی نظیر شکل‌گیری فضای انتخاباتی ناسالم، هزینه‌های نامتعارف تبلیغاتی، عدم اعتماد برخی مردم به فرآیندهای انتخاباتی، عدم امکان شناخت درست داوطلبان نمایندگی، خرید رأی و... وجود دارد. یکی از مؤثرترین، کم‌هزینه‌ترین و آسان‌ترین روش‌ها برای حل این مشکلات ایجاد شفافیت در بخش‌های مختلف انتخابات است. این بخش‌ها شامل اطلاعات مربوط به نامزدها نظیر سوابق و فعالیت‌های قبلی، اموال و دارایی آن‌ها، اطلاعات مربوط به هزینه‌های انتخاباتی، نحوه‌ی تأمین و محل مصرف این هزینه‌ها و اطلاعات مربوط به فرآیندهای انتخاباتی می‌شود.

در ادامه به طور خاص به بررسی موضوع شفافیت هزینه‌های انتخاباتی به عنوان یکی از مهم‌ترین شاخص‌های شفافیت انتخابات و تجربه‌های بین‌المللی موجود در این زمینه پرداخته شده‌است.

### فضاهای ناسالم در تبلیغات انتخاباتی

یکی از عوامل مهمی که نتایج انتخابات مجلس شورای اسلامی را تحت تأثیر قرار می‌دهد جریان‌های تبلیغاتی در انتخابات است. فلسفه‌ی وجودی تبلیغات انتخاباتی معرفی داوطلبان نمایندگی مجلس به مردم، آشنایی با برنامه‌ها و رویکردهای نامزدها و سنجش توانایی نامزدها در پیشبرد وعده‌های انتخاباتی و کسب منافع ملی است. اما عدم مدیریت این فضا و عدم وجود قوانین متقن در این حوزه هدف اصلی تبلیغات انتخاباتی را به چالش کشیده‌است و فضای تبلیغاتی را به سمت تخریب رقبا، راه‌اندازی حمله‌های تبلیغاتی، دادن وعده‌های دروغین برای جذب آرای مردم و از این قبیل فعالیت‌ها برده است. ناسالم بودن فضای تبلیغات انتخاباتی زمانی رنج‌آورتر می‌شود که در برخی حوزه‌ها دیده شده‌است رأی مردم در ازای مبلغی خریداری شده‌است یا داوطلبان نمایندگی با کمک‌های مالی مستقیم یا دادن وعده‌های مالی و خدماتی خارج از حیطه‌ی وظایف نمایندگی به افراد سرشناس مانند روسای احزاب یا در مقیاس کوچک‌تر روسای قبایل، رای گروهی از مردم را به سید رای خود منتقل کرده‌اند که به نوعی خرید رأی محسوب می‌شود. بهترین راه حل برای کاهش این مشکلات چیست؟!

### چرایی شفافیت در هزینه‌های انتخاباتی

یکی از موثرترین روش‌ها برای مدیریت جریان‌های تبلیغاتی محدود کردن و مدیریت هزینه‌های انتخاباتی است که این مهم جز با شفافیت هزینه‌های تبلیغاتی و جریان‌های مالی در انتخابات قابلیت اجرایی شدن ندارد.

با توجه به مطالب بیان شده، لزوم شفافیت هزینه‌های انتخاباتی و مدیریت آن از دو منظر قابل بررسی است. در یک نگاه هزینه‌کردهای افسارگسیخته در انتخابات بستر یک انتخاب عادلانه توسط مردم را از بین می‌برد، چرا که هزینه‌های تبلیغاتی که در بعضی موارد با صرف پول‌های گزاف صورت می‌گیرد، می‌تواند در شرایطی توانایی تصمیم‌گیری مردم را مختل کند و امکان شناخت فرد اصلح را از بین ببرد. در این فضا هم‌چنین کج رفتاری‌هایی مانند خرید رای، تخریب رقبا و ... نیز صورت می‌گیرد که سلامت انتخابات را خدشه‌دار می‌کند. در مواردی هم دیده شده‌است که افراد شایسته به دلیل عدم توانایی تأمین این هزینه‌ها پا به عرصه انتخابات نمی‌گذارند و عدم حضور در انتخابات را به رقابت در این فضای ناسالم ترجیح می‌دهند.

از منظر دوم داوطلب نمایندگی مجلس برای تأمین این هزینه‌ها در بسیاری از موارد مجبور است به کانون‌های قدرت و ثروت متصل شود و این به معنای وامداری نماینده به افراد و تشکل‌های خاص است که باعث می‌شود نماینده در طول دوره نمایندگی خود به جای نمایندگی مردم، نماینده این گروه‌ها و در پی تأمین منافع آن‌ها باشد چرا که نه تنها وامدار آن‌هاست، بلکه در دوره بعدی انتخابات برای حفظ صندلی خود محتاج این افراد نیز می‌باشد. مقام معظم رهبری در این زمینه بیان می‌دارند: «اگر نماینده‌ای بر سرکار آید که قبل از ورود به مجلس، خود را وامدار دیگران کرده و مجبور باشد در مجلس وام آن‌ها را ادا کند، نان‌هایی به قرض گرفته باشد و بخواهد به مجلس که رفت، قرض خود را ادا کند، به درد نمی‌خورد.» (۷۴/۱۱/۲۰)

مدیریت این فضا جز با شفافیت هزینه‌های انتخاباتی برای عموم مردم در کنار مشخص کردن منابع مجاز تأمین این هزینه‌ها و محل مصرف آن‌ها میسر نخواهد بود. چرا که حتی در صورت مشخص بودن سقف هزینه‌کرد در انتخابات، معرفی منابع تأمین مالی مجاز و محل‌های مصرف مجاز در قانون (مع‌الاسف در حال حاضر حتی چنین قانونی نیز وجود ندارد!) با توجه به گستره‌ی انتخابات مجلس و تعداد زیاد کاندیداها بدون وجود شفافیت و مشارکت مردم در بخش نظارت بر این هزینه‌ها، مؤثر نخواهد بود. بنابراین امکان کنترل این هزینه‌ها توسط سازمان‌های حاکمیتی با منابع انسانی محدود و امکان وقوع فساد وجود ندارد.

## تجربیات بین‌المللی در زمینه شفافیت هزینه‌های انتخاباتی

### تجربه ایالات متحده آمریکا

در آمریکا، از یک صد سال پیش، مطالبه ملی برای قانون‌گذاری و ایجاد شفافیت شکل گرفته است. تئودور روزولت در سال ۱۹۰۵ بر لزوم ایجاد اصلاحاتی در فرآیندهای تأمین مالی انتخابات‌ها تأکید کرد و در ادامه این مطالبه، از سال ۱۹۰۷ تا ۱۹۶۶ قوانین متعددی مصوب شد تا به وسیله آن؛

- تأثیر منافع ویژه ثروتمندان را محدود کند؛
- هزینه‌کرد کمیپن‌های انتخاباتی را قانون‌گذاری نماید؛
- از طریق انتشار هزینه‌های انتخاباتی، مفاسد اقتصادی را از انتخابات دور کند؛

در سال ۱۹۷۱ کنگره آمریکا قانون «کمیپن‌های انتخاباتی فدرال»<sup>۲</sup> را تصویب کرد تا انتشار هزینه‌های انتخاباتی با دقت بیشتری انجام شود. این در حالی است که به دلیل فقدان یک نهاد مرکزی، قانون فوق از ضمانت اجرایی کافی برخوردار نبود و در سال ۱۹۷۲ موارد متعددی از فساد مالی در انتخابات گزارش شد. به دنبال این اتفاق کنگره در ۱۹۷۴ با افزودن متممی به قانون فوق علاوه بر تأسیس «کمیته انتخابات فدرال»<sup>۳</sup>، محدودیت‌هایی را برای میزان مشارکت مالی افراد، احزاب سیاسی و کمیته‌های اقدام سیاسی (PACS) اعمال نمود. کمیته‌ی انتخابات فدرال فعالیت خود را در سال ۱۹۷۵ آغاز نمود.

هیئت اصلی «کمیته انتخابات فدرال» از شش نفر تشکیل می‌شود که با معرفی رئیس‌جمهور و تأیید مجلس سنا حضورشان رسمیت می‌یابد. این افراد برای مدت شش سال در آن کمیته حضور دارند، البته هر سال یک عضو از آن خارج شده و فرد جدیدی معرفی می‌شود. علاوه بر شش نفر اصلی، سه بازوی اجرایی و مشورتی و جمعا سیصد و پنجاه تا چهارصد کارمند ساختار این کمیته را تشکیل می‌دهند. بودجه کمیته حسب قانونی که کنگره تدارک می‌بیند رقمی بین پنجاه تا شصت میلیون دلار تعیین می‌شود. در این کمیته، حداکثر سه نفر از یک حزب می‌توانند حضور داشته باشند و هر فرد نیز تنها یک بار می‌تواند برای عضویت معرفی شود. جلسات کمیته مذکور با توجه به موضوع، به صورت علنی یا غیرعلنی برگزار می‌شود.

محدودیت‌های مربوط به مباحث مالی انتخابات فدرال آمریکا توسط این دو قانون تعیین می‌شود:

- قانون کمیپن‌های انتخابات فدرال با کار ویژه‌های:
  - محدودیت‌ها و ممنوعیت‌های مالی؛
  - الزامات انتشار و شفافیت؛
  - ضمانت اجرای موارد فوق؛
- قانون هزینه کمیپن‌های انتخابات ریاست جمهوری<sup>۴</sup>، شامل:

<sup>۲</sup> Federal Election Campaign Act (FECA)

<sup>۳</sup> Federal Election Committee (FEC)

<sup>۴</sup> Political action committee

<sup>۵</sup> Presidential Election Campaign Fund Act

○ تأمین مالی عمومی انتخابات‌های ریاست جمهوری: از انتخابات سال ۱۹۷۶ به بعد، بخشی از هزینه‌های انتخابات ریاست جمهوری ایالات متحده، حسب این قانون از محل منابع عمومی (مالیات) تأمین اعتبار گردیده است.

بدین ترتیب می‌توان مهم‌ترین نقش‌های «کمیته انتخابات فدرال» را این‌گونه برشمرد:

- مدیریت اجرای «قانون تأمین مالی کمپین‌های انتخابات فدرال»؛
- تسهیل انتشار اطلاعات مالی انتخابات؛
- تشخیص اقتضات تحقق قانون؛

جدول زیر محدودیت‌های حمایت از نامزدها برای سال ۲۰۱۹-۲۰۲۰ را نشان می‌دهد.<sup>۱</sup>

#### CONTRIBUTION LIMITS FOR 2019-2020

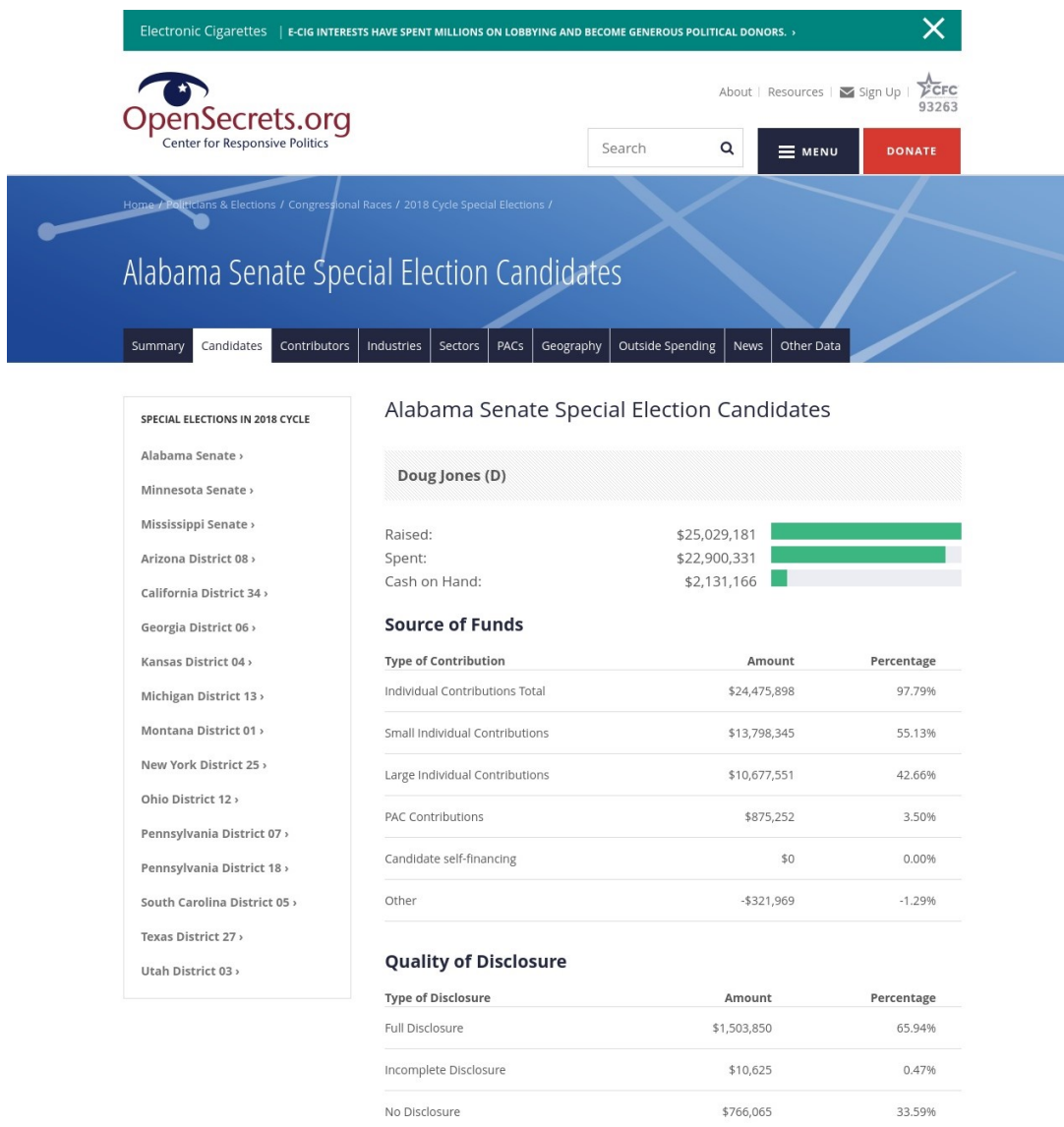
DONORS	RECIPIENTS				
	Candidate Committee	PAC <sup>1</sup> (SSF and Nonconnected)	State/District/Local Party Committee	National Party Committee	Additional National Party Committee Accounts <sup>2</sup>
Individual	\$2,800* per election	\$5,000 per year	\$10,000 per year (combined)	\$35,500* per year	\$106,500* per account, per year
Candidate Committee	\$2,000 per election	\$5,000 per year	Unlimited Transfers	Unlimited Transfers	
PAC Multicandidate	\$5,000 per election	\$5,000 per year	\$5,000 per year (combined)	\$15,000 per year	\$45,000 per account, per year
PAC Nonmulticandidate	\$2,800* per election	\$5,000 per year	\$10,000 per year (combined)	\$35,500* per year	\$106,500* per account, per year
State/District/Local Party Committee	\$5,000 per election (combined)	\$5,000 per year (combined)	Unlimited Transfers		
National Party Committee	\$5,000 per election <sup>3</sup>	\$5,000 per year			

به‌علاوه<sup>۷</sup> Center for Responsive Politics در آمریکا که نهادی مستقل به شمار می‌رود، تأثیر پول‌ها در انتخابات و سیاست‌های عمومی ایالات متحده را مورد بررسی قرار می‌دهد. آن‌ها با انتشار هزینه‌های کاندیداها در انتخابات ضمن افزایش آگاهی

<sup>۱</sup> [fec.gov/resources/cms-content/documents/contribution\\_limits\\_chart\\_2019-2020.pdf](https://www.fec.gov/resources/cms-content/documents/contribution_limits_chart_2019-2020.pdf)

<sup>۷</sup> [opensecrets.org/](https://www.opensecrets.org/)

شهروندان، به انتخاب آن‌ها نیز کمک می‌کنند. شهروندان آمریکایی می‌توانند با مراجعه به پایگاه اینترنتی نهاد فوق، جزئیات کمک‌های مالی انتخابات، به تفکیک کمک‌های مالی جمع‌آوری شده و میزان مبالغ هزینه شده برای هر نامزد و ایالت را مشاهده کنند.<sup>۸</sup>



تجربه کشور فرانسه

تعیین سقف برای هزینه‌های انتخاباتی

قانون جامع انتخابات فرانسه، برای هزینه‌هایی که نامزد انجام می‌دهد، سقفی تعیین کرده است که این سقف با میزان جمعیت حوزه‌ی انتخابیه ارتباط دارد و به‌روزرسانی می‌شود. براساس مواد این قانون در انتخابات برای هزینه‌های انتخاباتی صرف‌شده توسط هر کاندیدا یک مبلغ حداکثر تعیین شده است. مبلغ حداکثر، براساس تعداد ساکنان حوزه‌ی انتخاباتی تعیین شده است. حداکثر هزینه برای انتخابات نمایندگان مجلس ۳۸۰۰۰ یورو برای هر کاندیدا است. برای هر نفر در حوزه انتخابیه ۱۵٪ یورو اضافه می‌شود. این حداکثر هر سه سال، در مصوبه‌ای با اعمال شاخص هزینه زندگی مؤسسه ملی آمار و مطالعات اقتصادی به روز می‌شود. همچنین مقرر می‌کند که هدایای اهدا شده توسط هر شخص حقیقی برای تأمین بودجه انتخاباتی یک یا چند کاندیدا در یک انتخابات، نمی‌تواند از ۴۶۰۰ یورو تجاوز نماید.

### **تأمین هزینه‌های چاپ و توزیع اوراق تبلیغاتی توسط دولت**

در فرانسه به منظور کاهش وابستگی نامزدها به کانون‌های ثروت، دولت بخشی از هزینه‌های انتخاباتی مانند هزینه‌ی کاغذ، چاپ و توزیع اوراق تبلیغاتی را تأمین می‌کند. در عین حال ممنوعیت‌هایی هم در استفاده از این منابع وجود دارد تا عده‌ای با تکیه بر امکانات دولتی از موقعیت برتر تبلیغاتی برخوردار نگردند.

### **ممنوعیت دریافت هدایا و کمک‌های خارجی**

مطابق قانون انتخابات فرانسه اشخاص حقوقی به استثنای احزاب یا گروه‌های سیاسی، نمی‌توانند در تأمین بودجه مبارزات انتخاباتی کاندیدایی مشارکت یا به وی تحت هر عنوانی هدایایی اهدا کنند و یا اموال، خدمات یا دیگر امتیازات مستقیم و یا غیرمستقیم را به قیمتی کمتر از آنچه قیمت متعارف آنها است، برای او فراهم نمایند و هیچ کاندیدایی نمی‌تواند برای هرگونه هزینه‌ای، به طور مستقیم یا غیرمستقیم همکار یا کمک مادی یک دولت خارجی یا یک شخص حقوقی خارجی را دریافت کند.

### **تعیین نماینده مالی برای هر نامزد انتخابات**

در یکی از مواد قانون جامع انتخابات فرانسه مقرر شده است که کاندیدا تنها از طریق نماینده مالی می‌تواند کمک مالی دریافت نماید و یک نماینده نمی‌تواند برای چند کاندیدا مشترک باشد. نماینده باید هزینه‌های تعهد شده برای انتخابات را ثبت نماید.

### **جرم‌انگاری تخلف در هزینه‌های انتخاباتی**

ماده ۱۲۸ قانون جامع انتخابات فرانسه به منظور نظارت بر روند هزینه‌های انتخاباتی بیان می‌دارد: «افرادی که اطلاعات هزینه مبارزات انتخاباتی خود را در شرایط و مهلت مقرر تحویل نداده باشند و یا افرادی که هزینه مبارزات انتخاباتی آنها بر اساس قانون رد شده باشد، همچنین افرادی که هزینه‌های انتخاباتی آنها از سقف تعیین شده تجاوز نماید، به مدت یک سال صلاحیت انتخاب شدن را ندارند.» رسیدگی به این امور، توسط کمیسیون ملی حساب‌های مبارزات انتخاباتی و بودجه‌های سیاسی صورت خواهد گرفت که اعتبارات و مصارف ضروری برای این کمیسیون در بودجه عمومی دولت فرانسه منظور می‌شود.

## تعیین سقف برای هزینه‌های انتخاباتی

در روسیه برای هزینه‌های انتخاباتی کاندیداها سقف هفتصد میلیون روبلی تعیین شده است. همچنین ماده ۹ قانون انتخاباتی روسیه در خصوص تأمین بودجه نمایندگان مجلس دوما اظهار می‌دارد: «نامزدها، احزاب سیاسی و گروه‌های انتخاباتی باید منبع تأمین مالی مبارزات انتخاباتی شان را مشخص کنند.»

### وجود حساب قابل رصد برای دریافت و مصرف هزینه‌های انتخاباتی

علاوه بر این به منظور انضباط مالی نامزدها، صندوق‌هایی برای واریز کمک‌های مالی برای هر نامزد مشخص می‌شود که حامیان وی تنها از آن طریق امکان پشتیبانی مالی خواهند داشت، همچنین نامزدها مکلفند صرفاً از طریق این صندوق‌ها هزینه‌های انتخاباتی خود را پرداخت کنند.

منابع مجاز به واریز پول به صندوق‌ها تنها موارد زیر را شامل می‌شوند:

۱- دارایی‌های نامزد یا انجمن‌های انتخاباتی که او را نامزد کرده‌اند

۲- کمک‌های مالی داوطلبانه شهروندان

۳- کمک‌های مالی داوطلبانه اشخاص حقوقی

۴- وجوه اختصاص داده شده توسط کمیسیون انتخابات.

الزام ارائه گزارش هزینه‌های انتخاباتی

در روسیه، نظارت بر رعایت قوانین مالی انتخابات، توسط کمیسیون مرکزی انتخابات انجام می‌شود. در بخش ۹ ماده ۵۹ قانون انتخاباتی آمده است: «نامزد یا انجمن‌های انتخاباتی، باید به کمیسیون مربوطه، گزارش‌های مالی خود را یک‌بار قبل از روز انتخابات، بار دیگر حداکثر تا ۱۰ روز بعد از انتخابات و گزارش سوم را هم حداکثر تا ۳۰ روز پس از انتشار نتایج انتخابات، ارائه کند». همچنین نامزدها و انجمن‌های انتخاباتی، باید باقیمانده کمک‌های مالی را که خرج نشده و در حساب‌های انتخاباتی است، پس از رأی‌گیری به نسبت کمک‌های مالی شهروندان و اشخاص حقوقی، که به صندوق انتخاباتی‌شان واریز شده است، برای آن‌ها حواله کنند.<sup>۹</sup>

<sup>۹</sup> درآمدی مقایسه‌ای بر منابع مالی تبلیغات انتخاباتی - شجاع احمدوند، صابر ماهانی - ۱۳۹۴

### شفافیت هزینه‌های انتخاباتی

در کشور فیلیپین هم کمیته‌ای با عنوان کمیته انتخابات وجود دارد که وظیفه رسیدگی به مسائل مختلف انتخابات از جمله هزینه‌های آن را برعهده دارد، کاندیداها موظف هستند تا اظهارنامه‌ی منابع مالی و هزینه‌کرد خود را روی سامانه‌ای جهت مشاهده عموم قرار دهند. آن‌ها باید اطلاعات هر قراردادی را که منعقد می‌کنند به صورت عمومی اعلام نمایند. به عنوان مثال اگر کاندیدایی قراردادی تبلیغاتی با یک شرکت می‌بندد، موظف است اطلاعاتی از جمله: نام شرکت، مبلغ، تاریخ و اینکه این قرارداد بابت انجام چه کاری منعقد شده است را منتشر کند.

### طراحی مکانیزم برای سقف هزینه‌های انتخاباتی

کمیسیون انتخابات در کشور فیلیپین برای هزینه‌کرد هر نامزد در انتخابات محدودیت‌هایی در نظر گرفته است. کاندیداها به ازای هر فرد واجد شرایط رأی‌دهی در حوزه انتخابیه خود، می‌توانند مبلغی معین هزینه کنند؛ به عنوان مثال برای انتخابات مجلس، به ازای هر فرد واجد شرایط که می‌تواند رأی دهد، سه سنت در نظر گرفته شده است و احزاب هم همین مبلغ را می‌توانند کمک کنند، که مجموعاً به ازای هر نفر شش سنت می‌شود و بیش از آن نامزد مجاز به هزینه نمی‌باشد. بدین ترتیب برای هزینه‌کرد نامزدها مکانیزم معقولی طراحی شده است.

### شفافیت هزینه‌های انتخابات در ایران

در حال حاضر هیچ قانون مصوبی در حوزه‌ی هزینه‌های انتخاباتی در ایران وجود ندارد، در حالی که تأثیرات تبلیغات و جریان‌های مالی سازنده این تبلیغات بر کسی پوشیده نیست و لازم است برای برگزاری انتخاباتی سالم در راستای انتخاب افراد شایسته مقرراتی در این حوزه پیش‌بینی شود.



عدم وجود قانون در این حوزه باعث شد تا رهبری معظم انقلاب در سال ۹۵ در بند چهارم سند ابلاغی سیاست‌های کلی انتخابات، به این موضوع اشاره کند. بند ۴ این ابلاغیه به این شرح است: «تعیین حدود و نوع هزینه‌ها و منابع مجاز و غیرمجاز انتخاباتی، شفاف‌سازی منابع و هزینه‌های انتخاباتی داوطلبان و تشکل‌های سیاسی و اعلام به مراجع ذی‌صلاح و اعمال نظارت دقیق بر آن و تعیین شیوه و چگونگی برخورد با تخلفات مالی.»

متأسفانه طرح اصلاح موادی از قانون انتخابات که در سال ۹۷ با گذشت دو سال از این ابلاغیه اعلام وصول شده است، در ابتدا هیچ اشاره‌ای به موضوع هزینه‌های انتخاباتی ندارد. در بهمن ماه سال ۹۷ دولت خبر از تصویب لایحه‌ای در هیئت وزیران تحت عنوان لایحه جامع انتخابات می‌دهد که شفافیت هزینه‌های انتخاباتی یکی از مواردی است که در این لایحه به آن پرداخته شده بود. این لایحه در تاریخ ۱۲ اسفند ماه ۹۷ در مجلس شورای اسلامی اعلام وصول می‌شود و همانند طرح مذکور به کمیسیون امور داخلی کشور و شوراها ارجاع داده می‌شود. تا زمان نگارش این نوشتار با گذشت حدود هشت ماه از اعلام وصول این لایحه هیچ گزارشی بر روی آن برای بررسی در صحن علنی مجلس، توسط کمیسیون مربوطه ارائه نشده است.

مطرح شدن این لایحه در مجلس و رسانه‌ها باعث می‌شود تا موادی از این لایحه از جمله مواد مربوط به شفافیت هزینه‌های انتخاباتی، به طرح اصلاح موادی از قانون انتخابات مجلس، با تغییراتی اضافه شود. در ماده ۴۵ اولین نسخه‌ی ارسالی به شورای نگهبان، به موضوع هزینه‌های انتخاباتی پرداخته شده است. شورای نگهبان این طرح را همراه با ایرادات تشخیص داده‌شده دوباره به مجلس باز می‌گرداند و کمیسیون امور داخلی کشور و شوراها برای اعمال اصلاحات به بررسی دوباره‌ی طرح می‌پردازد. البته ایرادات مدنظر شورای نگهبان در بخش هزینه‌های انتخاباتی جزئی بوده و قسمت عمده ایرادات مربوط به بخش استانی شدن انتخابات می‌باشد. مع‌الاسف شواهد نشان می‌دهند این قانون به انتخابات مجلس یازدهم نخواهد رسید.

در لایحه جامع انتخابات هم که توسط دولت تهیه شده است مواد ۱۲۴ تا ۱۲۹ این لایحه به مدیریت هزینه‌های انتخاباتی پرداخته‌اند. همان‌طور که بیان شد محتوای طرح و لایحه شباهت بسیار زیادی در بخش هزینه‌های انتخاباتی با یکدیگر دارند. این محتوا شامل موارد زیر می‌شوند:

۱. تعیین منابع تأمین هزینه‌های انتخاباتی: به شکلی که داوطلبان نتوانند از هر منبعی هزینه‌های خود را تأمین کنند و سلامت انتخابات را مورد تهدید قرار دهند.

۲. تعیین موارد مصارف انتخاباتی: به این معنی که نامزدها موظفند منابع انتخاباتی خود را فقط در موارد تعیین شده مصرف کنند و مثلاً نمی‌توانند از این منابع برای کمک به افراد یا گروه‌ها در راستای جذب آن‌ها استفاده کنند که به نوعی خرید رأی محسوب می‌شود.

۳. تعیین سقف برای هزینه‌های انتخاباتی: از دیگر موارد مطروحه در طرح است چرا که تبلیغات فراتر از حد متعارف، بستر تصمیم‌گیری‌های عقلانی را از بین می‌برد و ممکن است بسیاری از مردم نتوانند انتخاب درستی انجام دهند.

۴. معرفی یک حساب بانکی: به عنوان تنها محل واریز و برداشت منابع تأمین مالی و هزینه‌های انتخاباتی یکی از موارد مهمی است که در طرح و لایحه وجود دارد. این موضوع در صورت اجرایی شدن فواید بسیاری دارد چرا که مبدأ و مقصد پول‌ها قابل رصد می‌شوند و موارد خوداظهاری کاندیداها در مورد منابع تأمین هزینه‌های انتخاباتی و موارد مصرف آن‌ها قابل اعتبار سنجی می‌شود.

۵. ثبت سامانه‌محور اطلاعات: همه‌ی احزاب و جبهه‌ها و داوطلبان شرکت در انتخابات موظفند تمام مصارف و مخارج انتخاباتی خود و منابع تأمین این هزینه‌ها را اعم از نقدی و غیرنقدی با رعایت روش‌های اصول حسابداری در سامانه ثبت کنند تا توسط کمیسیون ماده ۱۰ قانون نحوه فعالیت احزاب و گروه‌های سیاسی و هیئت‌های اجرایی و نظارت حسب مورد قابل دسترس، حسابرسی و رسیدگی باشند.

۶. جرم‌انگاری حداقلی: در این قوانین در مورد تخطی از موارد مطرح شده جرم‌انگاری محدودی در نظر گرفته شده‌است.

لازم به ذکر است شفافیت به معنای دسترسی عموم مردم به اطلاعات هزینه‌های تبلیغاتی نامزدها در متن طرح یا لایحه وجود ندارد و دسترسی به اطلاعات برای تعداد محدودی از گروه‌های حاکمیتی درگیر در فرآیند انتخابات امکان دارد که این نقص جدی، کارآمدی این اسناد را به شدت کاهش می‌دهد چرا که کنترل و پیشگیری از جرایم در این حوزه توسط چند نهاد حاکمیتی امکان‌پذیر نمی‌باشد. در ادامه به نقد محتوای طرح مجلس در زمینه هزینه‌های انتخاباتی پرداخته شده‌است.

## نقد محتوای طرح مجلس در زمینه‌ی هزینه‌های انتخاباتی

محتوای موجود در زمینه مدیریت هزینه‌کردهای انتخاباتی که توسط مجلس محترم تصویب شده‌است (قابل مشاهده در جدول زیر) در سه سطح مختلف قابل نقد و بررسی است. بخش اول مربوط به عدم برنامه‌ریزی و عملکرد ضعیف مجلس شورای اسلامی در اجرای سیاست‌های کلی انتخابات، ابلاغی مقام معظم رهبری در سال ۹۵ می‌باشد.

اجرای این سیاست‌ها که یکی از بندهای آن به موضوع هزینه‌های انتخاباتی پرداخته‌است، گامی بلند در راستای برگزاری انتخاباتی با کیفیت‌تر و در نتیجه برگزیدگانی بهتر است که متأسفانه با وجود فاصله بسیار زیاد این ابلاغیه تا انتخابات مجلس یازدهم که بیش از ۳ سال زمان است، اقدامات به گونه‌ای صورت گرفته است که به احتمال زیاد قوانین آن به انتخابات مجلس یازدهم نخواهد رسید. این مسئله یعنی عدم اجرای سیاست‌های کلی و عدم پیگیری آن، نه تنها در این موضوع بلکه در بسیاری از موارد دیگر هم قابل مشاهده‌است، که نشان از شکافی عمیق در ساختار حاکمیتی دارد که به طور مفصل قابل بحث و بررسی است.

بخش دوم نقد، مربوط به رویکردهای کلی اتخاذشده در زمینه کنترل هزینه‌های انتخاباتی در طرح و لایحه است. مهم‌ترین نقد موجود در این بخش مربوط به عدم شفافیت هزینه‌های انتخاباتی می‌شود. **موارد موجود در طرح و لایحه که از آن‌ها به عنوان مواد مربوط به شفافیت هزینه‌های انتخاباتی یاد می‌شود، در واقع هیچ اشاره‌ای به شفافیت این هزینه‌ها ندارند. شفافیت به معنای دسترسی عموم مردم به این اطلاعات به شکل ساده و قابل فهم است و دسترسی چند نهاد نظارتی به این اطلاعات شفافیت محسوب نمی‌شود.** متأسفانه در متن این قوانین بازهم از مفهوم نظارت مردمی غفلت شده‌است، این موضوع در حالی است که مدل نظارت بر این هزینه‌ها و نحوه

تأمین منابع آن‌ها در قانون، بسیار ناکارآمد است چراکه با توجه به تعداد زیاد کاندیداها و تعداد زیاد ستادها یا محل‌های مصرف این هزینه‌ها، چند نهاد نظارتی با تعداد محدودی نیروی انسانی به هیچ وجه توانایی رسیدگی به این گستره و اعتبارسنجی اطلاعات ثبت شده توسط کاندیداها را ندارند. این مسئله راه‌حلی به جز شفافیت هزینه‌های انتخاباتی برای عموم مردم و استفاده از ظرفیت نظارت مردمی در این زمینه ندارد.

موضوع دیگر جرم انگاری ضعیف در این قوانین است که باید مورد بازنگری قرار گیرد و جرم انگاری با جزئیات بیشتر به شکل سلسله مراتبی با توجه به جرم صورت گرفته انجام پذیرد.

موضوع پیشگیری از جرائم و تخلفات انتخاباتی موضوع دیگری است که در بند ۷ سیاست‌های کلی انتخابات هم به آن اشاره شده‌است اما در این قانون به آن پرداخته نشده و اقدامات نظارتی پس از وقوع جرم و اطلاع نهادهای نظارتی صورت می‌گیرد و هیچ راهکار کارآمدی برای پیشگیری از تخلفات وجود ندارد. برای ایجاد نظارت مستمر در راستای پیشگیری از تخلفات با توجه به گستره‌ی انتخابات در یک نگاه باید سازمان‌های عریض و طولی تشکیل شوند و بودجه بسیار زیادی به آن‌ها تعلق گیرد تا این وظیفه را انجام دهند که در عمل این کار نه تنها غیرمعقول است بلکه چنین ساختارهایی خود بستر تخلفات و فسادهای جدیدی می‌شوند که باید سازمان دیگری ایجاد شود تا بر آن نظارت داشته باشد و این چرخه‌ی معیوب تکثیر سازمان‌های ناظر تا بی نهایت ادامه خواهد یافت. راه‌حل آسان، اجرایی و موثر برای پیشگیری از تخلفات، ایجاد بسترهای مناسب برای مشارکت مردم در بخش نظارت و حمایت از سوت زنی و گزارشگری تخلف است. متأسفانه به این مورد هم در این طرح توجه نشده و از آن غفلت شده‌است.

در بخش سوم مشکلات طرح مصوب مجلس به شکل جزئی و بذبند بررسی شده‌است که نتایج این بررسی در جدول زیر قابل مشاهده‌است.

موضوع	طرح انتخابات	ایرادات
منابع قانونی تأمین مالی اعم از نقدی و غیر نقدی	بند ۱ ماده ۶۵ مکرر ۱-۱- دارایی شخصی نامزد ۱-۲- کمک‌های مستقیم احزاب و جبهه‌ها ۱-۳- کمک‌های اشخاص حقیقی ایرانی ۱-۴- منابع و امکانات عمومی که مطابق این قانون و سایر قوانین مرتبط استفاده از آن برای انجام فعالیت‌ها و تبلیغات انتخاباتی مجاز است، از قبیل سالنهای اجتماعات، جایگاه‌های نصب تبلیغات و صدا و سیما؛ مؤسسات و نهادهای خیریه و اوقاف،	مواردی که دریافت کمک از آن‌ها ممنوع اعلام شده‌است از جامعیت کافی برخوردار نیستند و شایسته است تکمیل شود.

	<p>اشخاص دارای تابعیت غیرایرانی و افرادی که به یکی از جرائم اقتصادی محکوم شده اند از هر گونه کمک به فعالیت های انتخاباتی تحت هر عنوانی به صورت مستقیم و غیرمستقیم ممنوع می باشند،</p>	
<p>این بند بیشتر یک سیاست کلی است نه یک متن قانونی به دلیل این که نه معنی شفاف و معلوم، مشخص است، نه نحوه اجرای و نه ضمانت اجرا و... حذف این بند هیچ تاثیری در این طرح نمی گذارد که نشان از نامناسب بودن نحوه نگارش آن دارد.</p>	<p>بند ۲ ماده ۶۵ مکرر ۲- دریافت و پرداخت کمک مالی نقدی یا غیرنقدی برای تأمین منابع مالی فعالیت های انتخاباتی باید شفاف و معلوم باشد.</p>	<p>شفافیت</p>
<p>قسمت دوم این بند در بخشی که بیان کرده «هزینه ها و مخارجی که با موافقت نامزدها ...» باید اصلاح شود چرا که مشخصا مورد سواستفاده قرار می گیرد به این شکل که نامزد به راحتی می تواند موافقت خود را انکار کند و سقف را رعایت نکند. همچنین لازم است در این قسمت تأکید شود این سقف برای تمام هزینه ها اعم از نقدی و غیر نقدی است و شیوهی مناسبی برای محاسبه ارزش هزینه های غیر نقدی ارائه دهد. (برای مثال در اختیار گذاشتن مکانی برای برپایی ستاد یا حتی اجاره ای مکانی به مبلغی بسیار پایین تر از عرف کمک محسوب شده و مقدار آن باید محاسبه گردد.)</p>	<p>بند ۳ ماده ۶۵ مکرر حداکثر هزینه هر نامزد انتخاباتی در هر دوره انتخابات با پیشنهاد کمیسیون بررسی تبلیغات استان به تصویب هیأت اجرائی استان و تأیید هیات مرکزی نظارت می رسد. هزینه ها و مخارجی که با موافقت نامزدها با ستاد انتخاباتی آنها توسط اشخاص حقیقی و یا احزاب و جبهه ها صورت می گیرد، در سقف هزینه نامزدها محاسبه می شود. مخارج احزاب و جبهه ها در خارج از زمان شروع فرآیند انتخابات مشمول این محدودیت نمی باشد.</p>	<p>تعیین سقف برای هزینه های انتخاباتی</p>
<p>نظارت در نظر گرفته شده بسیار فسادپذیر و ناکارآمد است و نه تنها در پیشگیری از جرم هیچ اثری ندارد بلکه در مرحله ی کشف جرم و مقابله با آن هم کارکرد لازم را ندارد. در این بند باید ظرفیت نظارت</p>	<p>بند ۴ ماده ۶۵ مکرر - هزینه های انتخاباتی هر داوطلب شامل موارد زیر است: ۴-۱- هزینه های مربوط به دایر کردن محل ستاد انتخابات اعم از اجاره بهای آن</p>	<p>مصادیق هزینه های انتخاباتی</p>

<p>عمومی در بستر شفافیت مورد توجه قرار می‌گرفت.</p>	<p>و هزینه‌های خدمات و حمل و نقل و سایر موارد مربوطه؛</p> <p>۲ - ۴ - هزینه‌های برپایی تجمع عمومی مرتبط با اهداف انتخاباتی؛</p> <p>۳ - ۴ - هزینه‌های تبلیغات مجاز اعم از تبلیغات در رسانه‌ها و سایر موارد؛</p> <p>۴ - ۴ - هزینه و حق الزحمه عوامل اجرایی و کارشناسی در فعالیتهای انتخاباتی؛</p> <p>سایر هزینه‌ها و تعهدات به جز موارد موضوع این ماده، از جمله ارائه کمک‌های نقدی و خدمات غیر نقدی به افراد، توسط نامزد یا از طرف وی ممنوع است و جرم محسوب می‌شود. فرمانداری و بخشداری مربوطه مکلفند ضمن ارائه تذکر کتبی و انجام اقدامات لازم جهت جلوگیری از این اقدامات، مراتب را به مراجع قضائی صالح و هیأت‌های اجرائی و نظارت گزارش دهند.</p> <p>نامزدها مکلفند از طریق ستادهای انتخاباتی خود، نحوه و نوع تبلیغات را مدیریت کرده و از تخلفات مقرر در قوانین جلوگیری کنند.</p>	
<p>اهمیت آیین‌نامه مذکور در این بند بسیار زیاد است بنابراین شاید بهتر باشد جزئیات بیشتری از آن در قانون بیان شود.</p>	<p>بند ۵ ماده ۶۵ مکرر</p> <p>۵- داوطلبان و یا احزاب و جبهه‌ها موظفند حسابی را جهت واریز، برداشت و هرگونه نقل و انتقال وجوه و کمک‌ها و منابع نقدی مربوط به هزینه‌های انتخاباتی، نزد یکی از بانک‌های دارای مجوز از بانک مرکزی، افتتاح کنند و هنگام ثبت نام و با درخواست مجوز، شماره و مشخصات آن و گواهی بانک مربوطه را در این خصوص ارائه دهند.</p> <p>هر گونه پرداخت و کمک نقدی باید از طریق اسناد بانکی یا به صورت</p>	<p>افتتاح شماره حساب واحد</p>

	<p>الکترونیکی و از طریق شماره حساب موضوع این بند انجام شود.</p> <p>نگهداری و نحوه بررسی حساب مذکور و سوابق منابع مالی انتخاباتی نحوه تقویم اموال غیر نقدی و گزارش‌دهی از منابع مالی انتخابات به هیأت‌های اجرائی و نظارت، مطابق این قانون به موجب آیین‌نامه‌ای است که ظرف مهلت شش ماه قبل از برگزاری انتخابات با پیشنهاد مشترک بانک مرکزی و وزارت امور اقتصادی و دارایی به تصویب وزیر کشور می‌رسد.</p>	
<p>موارد این سامانه باید با تراکنش‌های حساب مذکور در بند ۵ هم مطابقت داده شود و دسترسی آن برای عموم مردم باشد. دسترسی ذکر شده در این قانون بسیار محدود است و عملاً با توجه به گستره‌ی انتخابات نظارت کارآمدی صورت نمی‌گیرد. نیاز است بسترهای نظارت مردمی فراهم شود.</p>	<p>بند ۷ ماده ۶۵ مکرر</p> <p>۷- احزاب و جبهه‌ها و داوطلبان شرکت در انتخابات موظفند تمامی مصارف و مخارج مرتبط با فعالیت‌های انتخاباتی و هزینه‌های تبلیغاتی خود و منابع تأمین مالی این هزینه‌ها و میزان کمک‌های مالی نقدی و غیرنقدی دریافتی را به نحو شفاف و با رعایت روش‌های اصول حسابداری از حیث میزان و ارزش به نحوی که بیانگر مجموع منابع تأمین هزینه‌های انتخاباتی و تبلیغاتی به تفکیک و قابل ارزیابی باشد در سامانه مالی انتخابات ثبت کنند، به گونه‌ای که از طریق کمیسیون ماده (۱۰) قانون نحوه فعالیت احزاب و گروه‌های سیاسی و هیأت‌های اجرائی و نظارت حسب مورد قابل دسترس، حسابرسی و رسیدگی باشد و مراجع مربوطه موظفند در صورت مشاهده موارد تخلف، گزارش آن را به مراجع دادگستری ارسال کنند.</p>	<p>ثبت موارد در سامانه ملی انتخابات</p>