



Financial Transparency in Municipal Council Election Campaigns from the Perspective of Islamic Jurisprudence and Human Rights: Challenges and Solutions

Fatemeh Ghaedi Bardeh^{1*}

1. Assistant Professor, Department of Jurisprudence and Fundamentals of Islamic Law, Payame Noor University, Tehran, Iran.

ARTICLE INFORMATION

Article Type: Original

Research

Pages: 85-104

Article history:

Received: 27 May 2026

Edition: 11 Jun 2026

Accepted: 21 Jul 2026

Published online: 23 Sep 2026

Keywords:

Financial Transparency, Election Campaigns, Islamic City Councils, Campaign Finance, Electoral Oversight.

Corresponding Author:

Fatemeh Ghaedi Bardeh

Address:

Iran, Tehran, Payame Noor University, Department of Jurisprudence and Fundamentals of Islamic Law.

Orchid Code:

0009-0009-3559-5546

Email:

f.ghaedi@pnu.ac.ir

ABSTRACT

Background and Aim: Financial transparency in electoral competition is one of the most important prerequisites for ensuring the integrity of elections. This study aims to examine the effectiveness of existing regulations in ensuring financial transparency in campaign financing for city council elections and to propose legal reforms to improve the current framework.

Materials and Methods: This study adopts a descriptive–analytical approach. The research data are qualitative and were collected through documentary analysis and note-taking from legal sources and relevant literature.

Ethical Considerations: The principles of academic integrity, including authenticity of sources, honesty, and proper citation, have been observed in this research.

Findings: The findings indicate that the legal framework governing the elections of Islamic city and village councils in Iran suffers from significant legislative gaps. These include the absence of a comprehensive definition of campaign expenditures, the lack of clear spending limits for electoral campaigns, the absence of mandatory centralized registration of financial transactions, and the lack of a specialized electoral auditing authority.

Conclusion: The results suggest that legislative reform—such as adopting a comprehensive law on electoral campaign financing for local councils, requiring candidates to use dedicated campaign bank accounts, establishing a public system for financial disclosure, and introducing effective enforcement mechanisms—can significantly enhance transparency, strengthen candidate accountability, and increase public trust in local electoral processes.

Cite this article as:

Ghaedi Bardeh, F. "Financial Transparency in Municipal Council Election Campaigns from the Perspective of Islamic Jurisprudence and Human Rights: Challenges and Solutions". 2026.

دوره سوم، شماره سوم، پائیز ۱۴۰۵

شفافیت مالی تبلیغات انتخاباتی شوراهای شهر از منظر فقه و حقوق بشر: چالش‌ها و راهکارها

فاطمه قائدی بارده*

۱. استادیار، گروه فقه و مبانی حقوق اسلامی، دانشگاه پیام نور، تهران، ایران.

چکیده

زمینه و هدف: شفافیت مالی در رقابت‌های انتخاباتی یکی از مهم‌ترین پیش‌شرط‌های تضمین سلامت انتخابات است. این پژوهش با هدف بررسی میزان کارآمدی مقررات فعلی در تأمین شفافیت مالی تبلیغات انتخاباتی شوراهای شهر و ارائه پیشنهادهای اصلاحی انجام شده است.

مواد و روش‌ها: مقاله حاضر توصیفی تحلیلی است. مواد و داده‌ها نیز کیفی است و از فیش‌برداری در گردآوری مطالب و داده‌ها استفاده شده است.

ملاحظات اخلاقی: در این مقاله، اصالت متون، صداقت و امانت‌داری رعایت شده است.

یافته‌ها: یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که نظام حقوقی انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا در ایران، با خلأهای تقنینی مهمی مواجه است؛ از جمله فقدان تعریف جامع از هزینه انتخاباتی، نبود سقف مشخص برای مخارج تبلیغاتی، عدم الزام به ثبت متمرکز تراکنش‌های مالی و فقدان نهاد تخصصی حسابرسی انتخاباتی. این وضعیت زمینه بروز نابرابری مالی میان نامزدها و دشواری اثبات تخلفات مالی را فراهم می‌سازد و شفافیت جریان‌های مالی انتخاباتی را با محدودیت جدی روبه‌رو می‌کند.

نتیجه: بر اساس نتایج تحقیق، اصلاح تقنینی در قالب تدوین قانون جامع تأمین مالی انتخابات شوراهای شهر، الزام به استفاده از حساب بانکی انتخاباتی، ایجاد سامانه عمومی انتشار گزارش‌های مالی و پیش‌بینی ضمانت اجرای مؤثر می‌تواند به ارتقای شفافیت، افزایش پاسخگویی نامزدها و تقویت اعتماد عمومی به فرآیند انتخابات محلی بینجامد. بدین ترتیب، استقرار یک نظام منسجم شفافیت مالی نه تنها ضرورتی حقوقی، بلکه پیش‌شرطی اساسی برای تحکیم مشروعیت و کارآمدی مدیریت شهری محسوب می‌شود.

اطلاعات مقاله

نوع مقاله: پژوهشی

صفحات: ۱۰۴-۸۵

سابقه مقاله:

تاریخ دریافت: ۱۴۰۵/۰۳/۰۶

تاریخ اصلاح: ۱۴۰۵/۰۳/۲۱

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۵/۰۴/۳۰

تاریخ انتشار: ۱۴۰۵/۰۷/۰۱

واژگان کلیدی:

شفافیت مالی، تبلیغات انتخاباتی، شوراهای اسلامی شهر، تأمین مالی انتخابات، نظارت انتخاباتی.

نویسنده مسئول:

فاطمه قائدی بارده

آدرس پستی:

ایران، تهران، دانشگاه پیام نور، گروه فقه و مبانی حقوق اسلامی.

کد ارکید:

۰۰۰۹-۰۰۰۹-۳۵۵۹-۵۵۴۶

پست الکترونیک:

f.ghaedi@pnu.ac.ir

۱. مقدمه

انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا یکی از مهم‌ترین جلوه‌های مردم‌سالاری محلی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران است که نقش مستقیم در اداره امور شهری و تحقق مشارکت عمومی دارد. با این حال، سلامت این فرآیند انتخاباتی زمانی تضمین می‌شود که رقابت میان نامزدها در شرایط برابر، شفاف و منصفانه شکل گیرد. در این میان، نقش پول در رقابت انتخاباتی به‌عنوان عاملی اثرگذار بر توازن فرصت‌ها اهمیت ویژه‌ای پیدا می‌کند، زیرا نابرابری در دسترسی به منابع مالی می‌تواند منجر به برهم خوردن عدالت انتخاباتی و تضعیف اعتماد عمومی شود. از این‌رو، شفافیت مالی تبلیغات انتخاباتی به‌عنوان یکی از شاخص‌های بنیادین سلامت انتخابات، مستلزم بررسی دقیق چارچوب‌های قانونی موجود است.

در نظام حقوقی ایران، چارچوب کلی انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا در «قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران و دهیاران» پیش‌بینی شده و آیین‌نامه اجرایی برگزاری انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا نیز به استناد مواد ۱۳۳ و ۱۳۴ همان قانون تصویب گردیده است. این پیوند میان قانون مادر و آیین‌نامه اجرایی نشان می‌دهد که تنظیم جزئیات اجرایی، از جمله نحوه تبلیغات انتخاباتی و استفاده از امکانات عمومی، در سطح آیین‌نامه صورت گرفته و مبنای آن در قانون اصلی پیش‌بینی شده است. از منظر شفافیت مالی تبلیغات انتخاباتی، مواد ۹۸، ۱۰۱، ۱۰۲ و ۱۰۳ آیین‌نامه اجرایی اهمیت اساسی دارند. بر اساس

ماده ۹۸، تمامی نهادها و دستگاه‌های اجرایی، از جمله سازمان صداوسیما جمهوری اسلامی ایران و شهرداری‌ها، مکلف‌اند پیش از آغاز دوره مجاز فعالیت تبلیغات انتخاباتی، فهرست و مشخصات کامل امکانات و تسهیلات، برنامه زمان‌بندی ارائه آنها و نیز هزینه استفاده از این امکانات را به هیئت اجرایی شهرستان مربوط ارسال کنند. این حکم بیانگر پذیرش اصل اعلام عمومی امکانات و هزینه‌هاست و می‌تواند زمینه‌ساز شفافیت در بهره‌برداری از منابع عمومی باشد.

در ادامه، ماده ۱۰۱ فرمانداران را موظف می‌کند با تأیید هیئت اجرایی، فهرست نهایی امکانات و تسهیلات به همراه برنامه زمان‌بندی، هزینه استفاده و نحوه مراجعه نامزدها را حداقل سه هفته پیش از آغاز تبلیغات تنظیم کنند. ماده ۱۰۲ نیز با پیش‌بینی حضور هیئت نظارت در فرآیند معرفی امکانات تبلیغی، پیوندی میان ساختار اجرایی و نظارتی برقرار می‌کند. افزون‌بر این، ماده ۱۰۳ دستگاه‌های اجرایی را ملزم می‌سازد در دوره مجاز تبلیغات، امکانات مذکور را مطابق برنامه زمان‌بندی در اختیار نامزدها قرار دهند. تبصره این ماده تصریح می‌کند که تعیین و اعلام هزینه‌های تمام‌شده خدمات صرفاً بر عهده هیئت اجرایی شهرستان است و تمامی دستگاه‌ها و نامزدها مکلف به رعایت آن هستند. مجموعه این مقررات نشان می‌دهد که قانون‌گذار در حوزه استفاده از امکانات عمومی، سازوکاری برای اعلام هزینه‌ها و جلوگیری از تبعیض پیش‌بینی کرده است.

۴. یافته‌ها

یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که در نظام حقوقی انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا در ایران، مقررات موجود عمدتاً بر سامان‌دهی اداری تبلیغات و نحوه استفاده از امکانات عمومی تمرکز دارند و چارچوب جامعی برای تنظیم، افشا و نظارت بر منابع مالی و هزینه‌های انتخاباتی نامزدها پیش‌بینی نشده است. در واقع، چارچوب حقوقی فعلی با خلأهای تقنینی مهمی مواجه است؛ از جمله فقدان تعریف جامع از هزینه انتخاباتی، نبود سقف مشخص برای مخارج تبلیغاتی، عدم الزام به ثبت متمرکز تراکنش‌های مالی و فقدان نهاد تخصصی حسابرسی انتخاباتی. این وضعیت زمینه بروز نابرابری مالی میان نامزدها و دشواری اثبات تخلفات مالی را فراهم می‌سازد و شفافیت جریان‌های مالی انتخاباتی را با محدودیت جدی روبه‌رو می‌کند.

۵. بحث

۵-۱. شفافیت مالی در حقوق انتخابات

از منظر نظری، شفافیت مالی در انتخابات با اصول بنیادین حقوق عمومی از جمله اصل برابری فرصت‌ها در رقابت انتخاباتی، اصل پاسخگویی سیاسی و اصل حاکمیت قانون ارتباط مستقیم دارد (الکلیت و رینولدز، ۲۰۰۲، ۸۷). در نتیجه، می‌توان گفت که شفافیت مالی تنها یک ابزار اداری یا مالی نیست، بلکه یک سازوکار حقوقی برای تضمین عدالت انتخاباتی و جلوگیری از برهم خوردن توازن رقابت میان نامزدها محسوب می‌شود.

در تحلیل حقوقی شفافیت مالی انتخابات، معمولاً میان چند مؤلفه یا بُعد مختلف تمایز قائل می‌شوند که هر یک نقش خاصی در تنظیم فعالیت‌های مالی

با وجود این، پرسش اساسی آن است که آیا این مقررات برای تضمین کامل شفافیت مالی تبلیغات انتخاباتی کفایت می‌کند یا خیر. به نظر می‌رسد احکام مزبور عمدتاً ناظر بر سامان‌دهی استفاده از امکانات عمومی و تعیین هزینه خدمات ارائه‌شده از سوی دستگاه‌های اجرایی است و کمتر به موضوعاتی همچون منشأ منابع مالی نامزدها، سقف کلی هزینه‌های انتخاباتی، الزام به ارائه گزارش مالی جامع و ضمانت اجرای تخلفات مالی پرداخته است. از این منظر، خلأ تقنینی در زمینه نظام جامع تأمین مالی انتخابات شوراهای شهر قابل طرح است.

روش تحقیق در این مقاله توصیفی-تحلیلی است و با تکیه بر مطالعه مستقیم مواد قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران و دهیاران و آیین‌نامه اجرایی آن انجام می‌شود. در بخش تحلیلی، کارآمدی مقررات موجود در تأمین سلامت انتخابات و تضمین برابری فرصت‌های تبلیغاتی ارزیابی خواهد شد. نوآوری پژوهش در آن است که با تمرکز بر مواد مشخص قانونی و تحلیل ظرفیت‌ها و محدودیت‌های آنها، تصویری منسجم از وضعیت شفافیت مالی تبلیغات انتخابات شوراهای شهر ارائه می‌کند و زمینه نظری لازم برای اصلاحات تقنینی آینده را فراهم می‌سازد.

۲. مواد و روش‌ها

مقاله حاضر توصیفی تحلیلی است. مواد و داده‌ها نیز کیفی است و از فیش‌برداری در گردآوری مطالب و داده‌ها استفاده شده است.

۳. ملاحظات اخلاقی

در این مقاله، اصالت متون، صداقت و امانت‌داری رعایت شده است.

تعیین سقف هزینه‌ها علاوه بر ایجاد عدالت نسبی در رقابت انتخاباتی، به کنترل تورم هزینه‌های انتخاباتی نیز کمک می‌کند و مانع از تبدیل شدن انتخابات به عرصه رقابت مالی میان نامزدها می‌شود.

بعد سوم شفافیت مالی انتخابات به گزارش‌دهی مالی مربوط می‌شود. در این چارچوب، نامزدها یا احزاب سیاسی موظف هستند در بازه‌های زمانی مشخص، اطلاعات دقیق مربوط به دریافت‌ها و هزینه‌های انتخاباتی خود را در قالب گزارش‌های مالی به مراجع نظارتی ارائه دهند. این گزارش‌ها معمولاً شامل اطلاعاتی درباره منابع مالی، میزان کمک‌های دریافتی، هزینه‌های تبلیغاتی و نحوه مصرف منابع مالی است. در بسیاری از کشورها، این گزارش‌ها علاوه بر ارائه به نهادهای نظارتی، به صورت عمومی نیز منتشر می‌شوند تا رسانه‌ها و شهروندان بتوانند آنها را بررسی کنند (سازمان همکاری و توسعه اقتصادی (OECD)، ۲۰۱۶، ۴۱). در نتیجه، گزارش‌دهی مالی را می‌توان یکی از مهم‌ترین ابزارهای عملیاتی تحقق شفافیت مالی دانست، زیرا این سازوکار امکان دسترسی عمومی به اطلاعات مالی انتخابات را فراهم می‌کند و زمینه نظارت اجتماعی بر رقابت‌های انتخاباتی را گسترش می‌دهد.

چهارمین بُعد شفافیت مالی انتخابات به حسابرسی و نظارت مالی مربوط می‌شود. حتی در صورتی که نامزدها ملزم به ارائه گزارش‌های مالی باشند، بدون وجود سازوکارهای مؤثر برای بررسی صحت این گزارش‌ها، امکان سوءاستفاده و ارائه اطلاعات نادرست همچنان وجود خواهد داشت (کاساس‌سامورا و زوواتو، ۲۰۱۶، ۲۷). به همین دلیل در بسیاری از

انتخاباتی دارند. نخستین بُعد، شفافیت منابع مالی است. این مفهوم ناظر بر الزام نامزدها یا احزاب سیاسی به اعلام منشأ منابع مالی مورد استفاده در فعالیت‌های انتخاباتی است. هدف از این قاعده جلوگیری از تأمین مالی پنهان، ورود منابع مالی غیرقانونی و نفوذ گروه‌های فشار اقتصادی در رقابت‌های سیاسی است. در بسیاری از نظام‌های حقوقی، قوانین انتخاباتی نامزدها را موظف می‌کنند تمامی کمک‌های مالی دریافتی از اشخاص حقیقی یا حقوقی را ثبت و اعلام کنند و در مواردی نیز محدودیت‌هایی برای نوع یا میزان این کمک‌ها تعیین می‌شود (مؤسسه بین‌المللی دموکراسی و کمک‌های انتخاباتی (IDEA)، ۲۰۱۴، ۵۲). بنابراین، شفافیت منابع مالی به عنوان نخستین گام در نظام تنظیم مالی انتخابات، نقش مهمی در جلوگیری از پنهان کاری مالی و ایجاد امکان نظارت بر روابط مالی میان نامزدها و حامیان آنها ایفا می‌کند.

دومین بُعد شفافیت مالی انتخابات به تعیین سقف هزینه‌های انتخاباتی مربوط می‌شود. تعیین سقف هزینه‌ها یکی از ابزارهای مهم برای حفظ تعادل نسبی در رقابت‌های انتخاباتی است، زیرا در نبود چنین محدودیتی، نامزدهایی که از منابع مالی گسترده‌تری برخوردارند می‌توانند با صرف هزینه‌های سنگین تبلیغاتی بر فضای رقابت مسلط شوند و فرصت‌های برابر برای سایر نامزدها کاهش یابد. از این رو، بسیاری از نظام‌های حقوقی با تعیین سقف قانونی برای هزینه‌های تبلیغاتی تلاش می‌کنند از تأثیر نامتوازن پول در رقابت‌های انتخاباتی جلوگیری کنند (نوریس و گرومپینگ، ۲۰۱۹، ۶). تحلیل این سازوکار نشان می‌دهد که

می‌شود و رقابت از حالت منصفانه خارج می‌گردد. دیوان‌های قانون اساسی در بسیاری از کشورها، محدودیت‌های مالی انتخاباتی را با استناد به همین اصل توجیه کرده‌اند (یوئینگ، ۲۰۰۷، ۴۵). در ادبیات حقوق عمومی ایران نیز بر این نکته تأکید شده است که اصل مساوات در برابر قانون (اصل ۲۰ قانون اساسی) و اصل مشارکت عمومی، مستلزم فراهم بودن شرایط رقابت عادلانه در انتخابات است (قاضی شریعت‌پناهی، ۱۴۰۳، ۲۱۲). بنابراین می‌توان نتیجه گرفت که شفافیت مالی ابزاری برای تحقق عملی اصل برابری در عرصه رقابت سیاسی است؛ زیرا با آشکارسازی منابع مالی، امکان ارزیابی و کنترل نابرابری‌های شدید مالی فراهم می‌شود.

۵-۲-۲. اصل رقابت آزاد

رقابت آزاد انتخاباتی زمانی معنا پیدا می‌کند که فرآیند رقابت بر پایه اقناع سیاسی و برنامه‌های عمومی شکل گیرد، نه بر مبنای قدرت اقتصادی. در نظریه‌های حقوق اساسی، «بازار سیاسی» زمانی کارآمد تلقی می‌شود که اطلاعات مربوط به بازیگران و منابع آنها در دسترس رأی‌دهندگان باشد. اگر منابع مالی نامزدها پنهان بماند، رأی‌دهندگان قادر به تشخیص وابستگی‌های احتمالی یا تعارض منافع نخواهند بود. در حقوق ایران نیز برخی پژوهشگران بر این باورند که سلامت رقابت انتخاباتی مستلزم شفافیت در تبلیغات و جلوگیری از «رانت انتخاباتی» است (هاشمی، ۱۴۰۳، ۱۸۷). در نتیجه، شفافیت مالی شرط تکمیلی تحقق رقابت آزاد است؛ زیرا از تبدیل رقابت سیاسی به رقابت سرمایه‌جویی می‌کند و امکان داوری آگاهانه شهروندان را افزایش می‌دهد.

نظام‌های حقوقی، نهادهای مستقل نظارتی مسئول بررسی و حسابرسی گزارش‌های مالی انتخاباتی هستند. این نهادها می‌توانند اسناد مالی نامزدها را بررسی کنند، گزارش‌ها را با هزینه‌های واقعی تطبیق دهند و در صورت مشاهده تخلف، اقدامات قانونی لازم را انجام دهند. بنابراین، حسابرسی و نظارت مالی را می‌توان حلقه تکمیلی نظام شفافیت مالی انتخابات دانست، زیرا بدون نظارت مؤثر، قواعد افشای مالی و گزارش‌دهی نیز کارایی لازم را نخواهند داشت و امکان تحقق واقعی شفافیت مالی فراهم نمی‌شود.

۵-۲. ارتباط شفافیت مالی با اصول بنیادین

حقوق عمومی

شفافیت مالی در انتخابات در سطح نظری، بخشی از معماری حقوق عمومی برای مهار قدرت سیاسی و اقتصادی در فرآیند رقابت انتخاباتی است. تنظیم تأمین مالی انتخابات، در واقع تلاقی دو حوزه مهم «حقوق اساسی» و «حقوق اداری-انتخاباتی» است، زیرا از یک سو با حقوق سیاسی شهروندان ارتباط دارد و از سوی دیگر با سازوکارهای کنترلی دولت و نهادهای نظارتی مرتبط است (ایساکاروف و همکاران، ۲۰۱۰، ۵۰۱). از این منظر، شفافیت مالی نه یک قاعده صرفاً فنی، بلکه تجلی عملی اصول بنیادین نظم عمومی دموکراتیک است.

۵-۲-۱. اصل برابری فرصت‌ها

اصل برابری فرصت‌ها در رقابت انتخاباتی اقتضا می‌کند که نامزدها از امکان دسترسی نسبتاً متوازن به ابزارهای تبلیغاتی و منابع رقابت برخوردار باشند. در صورت فقدان شفافیت مالی، امکان تمرکز نامتوازن منابع در اختیار برخی نامزدها فراهم

۵-۲-۳. اصل حاکمیت قانون

حاکمیت قانون ایجاب می‌کند که فعالیت‌های انتخاباتی در چارچوب قواعد روشن، عمومی و قابل اجرا انجام شود. در حوزه تأمین مالی انتخابات، این اصل مستلزم وجود مقررات صریح درباره منابع مجاز، سقف هزینه‌ها، تکالیف گزارش‌دهی و ضمانت اجراهای مؤثر است. بدون شفافیت، اجرای قانون عملاً ناممکن می‌شود؛ زیرا تخلفات مالی در فضای غیر شفاف قابل کشف و پیگیری نیست (تاشنیت، ۲۰۱۵، ۲۴۷). در نظام حقوقی ایران نیز اصل ۳۶ و ۳۷ قانون اساسی بر قانونی بودن مجازات‌ها و اصل برائت تأکید دارد که در حوزه تخلفات انتخاباتی نیز جاری است (مدنی، ۱۴۰۲، ۳۴۱). تحقق این اصول نیازمند قواعد شفاف و قابل نظارت در زمینه تأمین مالی انتخابات است. بنابراین، شفافیت مالی پیش‌شرط اجرایی شدن حاکمیت قانون در فرآیند انتخابات است. از این‌رو، شفافیت مالی صرفاً یک تدبیر اداری نیست، بلکه شرط عملی حاکمیت قانون در فرایند انتخابات و تضمینی برای مشروعیت و اعتماد عمومی به نتایج آن به‌شمار می‌آید.

۵-۲-۴. اصل پاسخگویی

پاسخگویی سیاسی یکی از ارکان نظام‌های مردم‌سالار است. بر اساس این اصل، مقامات منتخب باید در برابر شهروندان درباره تصمیمات و روابط خود توضیح دهند. اگر منابع مالی فعالیت‌های انتخاباتی نامزدها مشخص نباشد، امکان ارزیابی استقلال سیاسی آنان کاهش می‌یابد. افشای اطلاعات مالی انتخاباتی به رأی‌دهندگان این امکان را می‌دهد که درباره میزان وابستگی احتمالی

نامزدها به گروه‌های خاص داوری کنند (تام، ۲۰۱۰، ۵۶۴).

در ادبیات فارسی نیز تأکید شده است که شفافیت مالی یکی از ابزارهای تحقق «نظارت همگانی» بر قدرت سیاسی است که در اصول ۸ و ۵۶ قانون اساسی ریشه دارد (عمید زنجانی، ۱۴۰۴، ۲۷۸). بنابراین، شفافیت مالی را می‌توان حلقه اتصال میان انتخابات و سازوکارهای پاسخگویی سیاسی دانست. شفافیت مالی حلقه اتصال مهمی میان فرایند انتخابات و سازوکارهای پاسخگویی سیاسی است. با دسترسی به اطلاعات مالی شفاف، شهروندان می‌توانند عملکرد نمایندگان و نهادهای حکومتی را بهتر ارزیابی کرده و بر اساس آن، پاسخگویی سیاسی را مطالبه کنند. این شفافیت، بستر لازم برای تصمیم‌گیری آگاهانه رأی‌دهندگان و نظارت مؤثرتر عمومی را فراهم می‌آورد.

۵-۳. چارچوب حقوقی تبلیغات و تأمین مالی

انتخابات شوراهای شهر در ایران

۵-۳-۱. مقررات قانونی موجود

چارچوب حقوقی تبلیغات و تأمین مالی انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا در ایران بر اساس «قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران و دهیاران» و نیز «آیین‌نامه اجرایی انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا» تنظیم شده است. آیین‌نامه یادشده به استناد مواد ۱۳۳ و ۱۳۴ قانون شوراهای تصویب شده و جزئیات اجرایی مرتبط با نحوه برگزاری انتخابات، تبلیغات انتخاباتی و استفاده از امکانات عمومی را مشخص می‌کند (قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای، ۱۳۷۵؛ آیین‌نامه اجرایی انتخابات شوراهای

اسلامی شهر و روستا، ۱۴۰۲). در ادبیات حقوق انتخابات نیز تأکید شده است که وجود مقررات اجرایی برای تنظیم فرآیندهای انتخاباتی ضروری است، اما در صورتی که قواعد مشخصی درباره منابع مالی نامزدها وجود نداشته باشد، این مقررات نمی‌توانند به‌طور کامل سلامت مالی انتخابات را تضمین کنند (اکبری و همکاران، ۱۴۰۱، ۱۰۱).

یکی از مهم‌ترین مقررات موجود در این حوزه ماده ۹۸ آیین‌نامه اجرایی انتخابات شوراهاست. مطابق این ماده، تمامی دستگاه‌های اجرایی از جمله سازمان صداوسیما جمهوری اسلامی ایران و شهرداری‌ها مکلف‌اند یک ماه پیش از آغاز دوره مجاز تبلیغات انتخاباتی، فهرست کامل امکانات و تسهیلات تبلیغاتی، برنامه زمان‌بندی ارائه آنها و هزینه استفاده از این امکانات را به هیئت اجرایی شهرستان اعلام کنند (آیین‌نامه اجرایی انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا، ۱۴۰۲، ماده ۹۸). هدف این مقررہ ایجاد نوعی شفافیت در دسترسی نامزدها به امکانات عمومی و جلوگیری از تبعیض میان آنان است. در مطالعات مرتبط با تنظیم‌گری مالی انتخابات نیز اشاره شده است که دسترسی برابر به امکانات عمومی یکی از عناصر مهم تضمین عدالت انتخاباتی و رقابت سالم میان نامزدها محسوب می‌شود (نریمان و همکاران، ۱۴۰۲، ۱۳۸).

در ادامه این چارچوب، ماده ۱۰۱ آیین‌نامه مقرر می‌کند که فرمانداران با تأیید هیئت اجرایی موظف‌اند حداقل سه هفته پیش از آغاز دوره مجاز تبلیغات انتخاباتی، فهرست نهایی امکانات و تسهیلات تبلیغاتی، برنامه زمان‌بندی استفاده از آنها، هزینه خدمات و نحوه مراجعه نامزدها را تهیه و

حداقل دو هفته پیش از شروع تبلیغات به اطلاع نامزدها برسانند (آیین‌نامه اجرایی انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا، ۱۴۰۲، ماده ۱۰۱). همچنین ماده ۱۰۲ معرفی امکانات تبلیغی را با حضور هیئت نظارت پیش‌بینی کرده است (آیین‌نامه اجرایی انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا، ۱۴۰۲، ماده ۱۰۲) و ماده ۱۰۳ دستگاه‌های اجرایی را ملزم می‌کند در دوره مجاز تبلیغات، این امکانات را مطابق برنامه زمان‌بندی در اختیار نامزدها قرار دهند. تبصره این ماده نیز تعیین هزینه خدمات تبلیغاتی را در صلاحیت هیئت اجرایی شهرستان قرار داده است. تحلیل این مقررات نشان می‌دهد که قانون‌گذار در نظام حقوقی ایران بیشتر بر تنظیم و شفاف‌سازی دسترسی به امکانات عمومی تمرکز کرده است، درحالی‌که تنظیم منابع مالی نامزدها کمتر مورد توجه قرار گرفته است؛ موضوعی که در پژوهش‌های حقوقی به‌عنوان یکی از ضعف‌های نظام مالی انتخابات در ایران مطرح شده است (اکبری و همکاران، ۱۴۰۱، ۱۰۷).

علاوه بر مقررات مربوط به امکانات تبلیغاتی، برخی مواد آیین‌نامه نیز به سامان‌دهی نحوه تبلیغات انتخاباتی می‌پردازند. برای نمونه، ماده ۹۴ آیین‌نامه نامزدها را ملزم می‌کند محل ستاد تبلیغاتی خود را مشخص کرده و تابلو مشخصات ستاد را نصب کنند (آیین‌نامه اجرایی انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا، ۱۴۰۲، ماده ۹۴). تبصره‌های این ماده محدودیت‌هایی برای استفاده از بلندگو و برگزاری تجمع خارج از ستاد تبلیغاتی تعیین کرده‌اند. همچنین ماده ۹۵ تدوین دستورالعمل مصادیق مجاز و غیرمجاز تبلیغات در فضای حقیقی و مجازی

مالی نامتوازن در رقابت‌های سیاسی محسوب می‌شود. پژوهش‌های انجام‌شده در حوزه نظام مالی انتخابات ایران نیز نشان می‌دهد که نبود سقف قانونی مشخص برای هزینه‌های انتخاباتی می‌تواند موجب افزایش نابرابری میان نامزدها و تقویت رقابت‌های مبتنی بر توان مالی شود (اکبری و همکاران، ۱۴۰۱، ۱۰۹).

از منظر نظری نیز در ادبیات تنظیم‌گری انتخابات تأکید می‌شود که تعیین سقف هزینه‌های انتخاباتی علاوه بر کنترل هزینه‌ها، به حفظ برابری فرصت‌ها میان نامزدها کمک می‌کند و از تبدیل رقابت انتخاباتی به رقابت مالی جلوگیری می‌نماید. بنابراین می‌توان گفت نبود سقف قانونی صریح برای هزینه‌های تبلیغاتی در انتخابات شوراهای شهر یکی از خلأهای مهم چارچوب حقوقی موجود محسوب می‌شود.

۵-۳-۳. الزامات گزارش‌دهی مالی

یکی از مهم‌ترین عناصر شفافیت مالی در انتخابات، الزام نامزدها به ارائه گزارش‌های مالی درباره منابع و هزینه‌های تبلیغاتی است. با این حال، بررسی مقررات آیین‌نامه اجرایی انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا نشان می‌دهد که الزام صریحی برای ارائه گزارش مالی جامع از سوی نامزدها پیش‌بینی نشده است. مواد موجود بیشتر به اعلام امکانات و هزینه‌های خدمات تبلیغاتی توسط دستگاه‌های اجرایی اختصاص دارند. برای مثال، ماده ۹۸ اعلام فهرست امکانات و هزینه‌ها را بر عهده دستگاه‌های اجرایی گذاشته است (آیین‌نامه اجرایی انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا، ۱۴۰۲، ماده ۹۸) و

را به هیئت اجرایی مرکزی و هیئت مرکزی نظارت واگذار کرده است (آیین‌نامه اجرایی انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا، ۱۴۰۲، ماده ۹۵). این مقررات نشان می‌دهد که رویکرد قانون‌گذار بیشتر بر سامان‌دهی شکل و چارچوب تبلیغات انتخاباتی متمرکز است و کمتر به ساختار مالی رقابت‌های انتخاباتی توجه شده است؛ درحالی‌که شفافیت مالی یکی از مهم‌ترین مؤلفه‌های سلامت انتخابات در ادبیات حقوق عمومی محسوب می‌شود.

۵-۳-۲. وضعیت سقف هزینه‌های تبلیغاتی

یکی از ابزارهای مهم حقوقی برای تضمین عدالت انتخاباتی، تعیین سقف هزینه‌های تبلیغاتی است. با این حال، بررسی مقررات آیین‌نامه اجرایی انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا نشان می‌دهد که سقف عددی مشخصی برای مجموع هزینه‌های تبلیغاتی نامزدها تعیین نشده است. مقررات موجود عمدتاً به تعیین هزینه استفاده از امکانات تبلیغاتی دستگاه‌های اجرایی اختصاص دارند. برای مثال، ماده ۹۸ آیین‌نامه دستگاه‌های اجرایی را موظف به اعلام هزینه استفاده از امکانات تبلیغاتی کرده است (آیین‌نامه اجرایی انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا، ۱۴۰۲، ماده ۹۸) و تبصره ماده ۱۰۳ نیز تعیین و اعلام هزینه‌های خدمات تبلیغاتی را در صلاحیت هیئت اجرایی شهرستان قرار داده است.

این وضعیت نشان می‌دهد که کنترل هزینه‌ها در چارچوب حقوقی موجود بیشتر ناظر بر خدمات ارائه‌شده توسط نهادهای عمومی است، نه بر کل مخارج انتخاباتی نامزدها. درحالی‌که در بسیاری از نظام‌های حقوقی، تعیین سقف هزینه‌های انتخاباتی یکی از مهم‌ترین ابزارهای جلوگیری از نفوذ منابع

ماده ۱۰۱ نیز تهیه و اعلام این اطلاعات را بر عهده فرمانداران قرار داده است.

در نتیجه، در چارچوب حقوقی موجود اطلاعاتی درباره منشأ منابع مالی نامزدها، میزان کمک‌های مالی دریافتی یا نحوه هزینه‌کرد آنها به صورت رسمی ثبت و منتشر نمی‌شود. چنین وضعیتی می‌تواند امکان ورود منابع مالی غیر شفاف به رقابت انتخاباتی را افزایش دهد. در پژوهش‌های حقوقی نیز تأکید شده است که نبود نظام گزارش‌دهی مالی یکی از مهم‌ترین آسیب‌های نظام مالی انتخابات در ایران محسوب می‌شود و می‌تواند زمینه بروز فساد انتخاباتی یا نفوذ منافع اقتصادی در فرآیند انتخابات را فراهم کند (اکبری و همکاران، ۱۴۰۱، ۱۱۲).

در ادبیات تنظیم‌گری نیز گزارش‌دهی مالی یکی از مهم‌ترین ابزارهای پاسخگویی در انتخابات به شمار می‌رود؛ زیرا امکان نظارت عمومی و نهادی بر جریان مالی انتخابات را فراهم می‌کند. بنابراین نبود چنین سازوکاری در انتخابات شوراهای شهر را می‌توان یکی از مهم‌ترین چالش‌های نظام حقوقی موجود در زمینه شفافیت مالی دانست.

۵-۳-۴. نهادهای ناظر

در ساختار حقوقی انتخابات شوراهای شهر در ایران، نظارت بر اجرای مقررات انتخاباتی عمدتاً بر عهده هیئت‌های اجرایی و هیئت‌های نظارت قرار دارد. بر اساس ماده ۱۰۱ آیین‌نامه اجرایی انتخابات شوراهای فرمانداران با تأیید هیئت اجرایی مسئول تهیه و اعلام فهرست امکانات و تسهیلات تبلیغاتی هستند (آیین‌نامه اجرایی انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا، ۱۴۰۲، ماده ۱۰۱). این امر نشان می‌دهد که

هیئت‌های اجرایی نقش اصلی در مدیریت اجرایی فرآیند تبلیغات انتخاباتی دارند.

در کنار این نهاد، هیئت‌های نظارت نیز در فرآیند نظارت بر انتخابات مشارکت دارند. ماده ۱۰۲ آیین‌نامه به حضور هیئت نظارت در معرفی امکانات تبلیغی اشاره می‌کند (آیین‌نامه اجرایی انتخابات شوراهای، ۱۴۰۲، ماده ۱۰۲). همچنین مطابق ماده ۱۲ آیین‌نامه، در صورت بروز اختلاف یا رد برخی تصمیمات اجرایی، موضوع به هیئت نظارت استان ارجاع می‌شود و نظر این هیئت قطعی و لازم‌الاجرا خواهد بود (آیین‌نامه اجرایی انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا، ۱۴۰۲، ماده ۱۲).

با وجود این، در مقررات موجود سازوکار مشخصی برای نظارت تخصصی بر منابع مالی انتخابات مشاهده نمی‌شود. درحالی‌که در نظام‌های تنظیم‌گری پیشرفته، معمولاً نهادهای مستقلی برای حسابرسی مالی انتخابات پیش‌بینی می‌شود. پژوهش‌های مرتبط با تنظیم‌گری مالی انتخابات نیز نشان می‌دهد که وجود نهاد نظارتی مستقل و تخصصی یکی از مؤلفه‌های کلیدی در طراحی نظام کارآمد تأمین مالی انتخابات است.

۵-۴. چالش‌های حقوقی و اجرایی شفافیت مالی تبلیغات شوراهای شهر

۵-۴-۱. خلأ تقنینی و محدود بودن قلمرو شفافیت مالی

یکی از مهم‌ترین چالش‌های شفافیت مالی در انتخابات شوراهای شهر در ایران به ساختار تقنینی این حوزه بازمی‌گردد. بررسی مقررات نشان می‌دهد که چارچوب حقوقی موجود بیشتر بر شفافیت در

می‌توان گفت که چارچوب حقوقی موجود در انتخابات شوراهای شهر بیشتر نوعی «شفافیت نهادی» را فراهم می‌کند، درحالی‌که «شفافیت مالی نامزدها» به صورت نظام‌مند در آن پیش‌بینی نشده است.

۵-۴-۲. ابهام در تعریف هزینه‌های تبلیغاتی

چالش دیگر در نظام حقوقی انتخابات شوراهای شهر، ابهام در تعریف و حدود هزینه‌های تبلیغاتی است. مقررات آیین‌نامه اجرایی انتخابات شوراهای بیشتر بر جنبه‌های شکلی و سازمانی فعالیت‌های تبلیغاتی تمرکز دارند. برای مثال، نامزدها ملزم شده‌اند محل ستاد تبلیغاتی خود را مشخص کرده و تابلو مشخصات آن را نصب کنند و برگزاری تجمع یا استفاده از بلندگو نیز تنها در چارچوب مقررات تعیین‌شده امکان‌پذیر است (آیین‌نامه اجرایی انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا، ۱۴۰۲، ماده ۹۴). همچنین تدوین دستورالعمل مربوط به مصادیق مجاز و غیرمجاز تبلیغات در فضای حقیقی و مجازی به هیئت اجرایی مرکزی و هیئت مرکزی نظارت واگذار شده است.

با این حال، در این مقررات تعریف روشنی از «هزینه تبلیغاتی» ارائه نشده است و دامنه دقیق مخارجی که باید به عنوان هزینه انتخاباتی محسوب شوند مشخص نیست. در نتیجه، بسیاری از هزینه‌های واقعی رقابت انتخاباتی -از جمله تولید محتوا، مدیریت صفحات مجازی، خدمات رسانه‌ای، فعالیت‌های تبلیغاتی غیررسمی یا حمایت‌های مالی غیرمستقیم- ممکن است خارج از چارچوب رسمی هزینه‌های تبلیغاتی قرار گیرند. مطالعات حقوق انتخابات نشان می‌دهد که فقدان تعریف دقیق از

دسترسی به امکانات عمومی تبلیغاتی تمرکز دارد و کمتر به شفافیت منابع و هزینه‌های مالی نامزدها می‌پردازد. در آیین‌نامه اجرایی انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا، دستگاه‌های اجرایی از جمله صداوسیما جمهوری اسلامی ایران و شهرداری‌ها مکلف شده‌اند پیش از آغاز دوره مجاز تبلیغات، فهرست امکانات و تسهیلات تبلیغاتی، برنامه زمان‌بندی استفاده از آنها و هزینه خدمات مربوط را به هیئت اجرایی اعلام کنند (آیین‌نامه اجرایی انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا، ۱۴۰۲، ماده ۹۸). همچنین فرمانداران موظفاند فهرست نهایی این امکانات و هزینه‌ها را با رعایت اصل برابری فرصت‌های تبلیغاتی به نامزدها اطلاع دهند (ماده ۱۰۱) و دستگاه‌های اجرایی نیز مکلف‌اند در دوره مجاز تبلیغات، امکانات یادشده را طبق برنامه زمان‌بندی در اختیار نامزدها قرار دهند (آیین‌نامه اجرایی انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا، ۱۴۰۲، ماده ۱۰۳).

با وجود اهمیت این مقررات در ایجاد نوعی شفافیت اداری، قلمرو آنها عمدتاً به امکانات و خدماتی محدود می‌شود که از سوی نهادهای عمومی ارائه می‌گردد. در نتیجه، بخش مهمی از جریان مالی رقابت‌های انتخاباتی، از جمله منابع مالی نامزدها، کمک‌های مالی حامیان و هزینه‌های واقعی ستادهای انتخاباتی، خارج از حوزه شفافیت قانونی باقی می‌ماند. در ادبیات حقوق انتخابات نیز تأکید شده است که شفافیت مالی زمانی تحقق می‌یابد که نه تنها خدمات عمومی بلکه کلیه منابع مالی و هزینه‌های انتخاباتی نامزدها در معرض افشا و نظارت قرار گیرد (هاسن، ۲۰۱۶، ۲۳). از این منظر،

به شمار می‌روند و بدون چنین سازوکارهایی، شفافیت مالی عملاً تحقق نمی‌یابد (فالگرا و همکاران، ۲۰۱۴، ۱۱۲). بنابراین فقدان نظام گزارش‌دهی و حسابرسی مالی را می‌توان یکی از مهم‌ترین ضعف‌های ساختار حقوقی انتخابات شوراهای شهر در ایران دانست.

۴-۴-۵. ضعف ضمانت اجرا و دشواری اثبات

تخلفات مالی

علاوه بر خلأهای تقنینی، مسئله ضمانت اجرا نیز در کارآمدی مقررات شفافیت مالی نقش مهمی دارد. هرچند آیین‌نامه اجرایی انتخابات شوراهای مسئولیت برخی تخلفات انتخاباتی را متوجه مسئولان ستادها و احزاب یا جبهه‌های سیاسی می‌داند (آیین‌نامه اجرایی انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا، ۱۴۰۲، ماده ۹۷)، اما در عمل اثبات تخلفات مالی با دشواری‌های قابل توجهی همراه است. بسیاری از پرداخت‌های مرتبط با فعالیت‌های انتخاباتی ممکن است خارج از ساختار رسمی ستادها و از طریق اشخاص ثالث انجام شود؛ در چنین شرایطی، شناسایی منشأ واقعی این پرداخت‌ها و ارتباط آنها با فعالیت‌های انتخاباتی نامزدها دشوار خواهد بود.

مطالعات مربوط به سلامت انتخابات نیز نشان می‌دهد که اثربخشی مقررات مالی به میزان زیادی به قابلیت کشف و اثبات تخلفات بستگی دارد. در صورتی که سازوکارهای نظارتی و اطلاعاتی کافی برای شناسایی تخلفات مالی وجود نداشته باشد، ضمانت اجرای قانونی نیز تأثیر محدودی خواهند داشت (نوریس، ۲۰۱۵، ۱۸۹؛ بریچ، ۲۰۱۱، ۹۶). از این‌رو، ضعف سازوکارهای کشف تخلفات مالی در کنار نبود نظام گزارش‌دهی مالی، یکی از عوامل

هزینه‌های انتخاباتی می‌تواند اجرای مقررات مالی را با مشکل مواجه کند و امکان پنهان‌سازی بخشی از هزینه‌ها را فراهم سازد (یوئینگ و ایساکاروف، ۲۰۰۶، ۷۵). از این منظر، ابهام مفهومی در تعریف هزینه‌های تبلیغاتی یکی از عوامل مهم محدود شدن کارآمدی نظام شفافیت مالی در انتخابات شوراهای شهر محسوب می‌شود.

۵-۴-۳. نبود نظام جامع گزارش‌دهی و

حسابرسی مالی

یکی دیگر از چالش‌های اساسی در این حوزه، فقدان سازوکار نظام‌مند برای ثبت و گزارش‌دهی مالی فعالیت‌های انتخاباتی است. در مقررات موجود، الزام مشخصی برای ارائه گزارش مالی از سوی نامزدها درباره منابع مالی و نحوه هزینه‌کرد آنها مشاهده نمی‌شود. مقررات آیین‌نامه عمدتاً بر اعلام هزینه خدمات و امکانات ارائه‌شده توسط دستگاه‌های عمومی متمرکز است و تعیین هزینه این خدمات نیز در مواردی به هیئت اجرایی شهرستان واگذار شده است (آیین‌نامه اجرایی انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا، ۱۴۰۲، تبصره ماده ۱۰۳). در نتیجه، اطلاعاتی درباره میزان منابع مالی در اختیار نامزدها یا نحوه توزیع هزینه‌های تبلیغاتی آنها در نظام رسمی ثبت نمی‌شود.

این وضعیت از منظر نظارت مالی پیامدهای مهمی به همراه دارد. بدون وجود سازوکار گزارش‌دهی مالی، امکان ارزیابی دقیق میزان هزینه‌های انتخاباتی و تطبیق آنها با قواعد قانونی فراهم نمی‌شود. در ادبیات تطبیقی نیز تأکید شده است که گزارش‌دهی مالی و حسابرسی مستقل از مهم‌ترین ابزارهای نظارت بر تأمین مالی انتخابات

کمک‌های انتخاباتی (IDEA)، ۲۰۱۷، ۵۴). در مقابل، در انتخابات شوراهای شهر در ایران، نبود ساختار نظارتی تخصصی در حوزه مالی باعث شده است نظارت بر جریان مالی رقابت‌های انتخاباتی بیشتر جنبه اداری و موردی داشته باشد و از یک نظام منسجم و تخصصی برخوردار نباشد.

۵-۴-۶. چالش‌های عملی: تبلیغات غیررسمی و فضای مجازی

علاوه بر مسائل حقوقی، تحولات عملی در شیوه‌های تبلیغات انتخاباتی نیز چالش‌های جدیدی برای شفافیت مالی ایجاد کرده است. گسترش شبکه‌های اجتماعی و رسانه‌های دیجیتال موجب شده است بخش قابل توجهی از فعالیت‌های تبلیغاتی خارج از ساختار رسمی ستادهای انتخاباتی انجام شود. هرچند در مقررات آیین‌نامه به تبلیغات در فضای مجازی اشاره شده است (آیین‌نامه اجرایی انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا، ۱۴۰۲، ماده ۹۵)، اما سازوکار مشخصی برای ثبت و ردیابی هزینه‌های مربوط به این نوع تبلیغات پیش‌بینی نشده است.

در نتیجه، بسیاری از فعالیت‌های تبلیغاتی در قالب حمایت‌های غیررسمی حامیان، مدیریت صفحات مجازی یا تولید و انتشار گسترده محتوا در شبکه‌های اجتماعی انجام می‌شود که ارزش مالی آنها به‌طور دقیق قابل اندازه‌گیری یا ثبت در نظام رسمی نیست. پژوهش‌های مربوط به تنظیم تبلیغات انتخاباتی نیز نشان می‌دهد که فضای مجازی می‌تواند امکان انجام فعالیت‌های تبلیغاتی گسترده با منابع مالی غیر شفاف را فراهم سازد و نظارت بر هزینه‌های انتخاباتی را با پیچیدگی‌های

مهم محدود شدن کارآمدی مقررات موجود در حوزه شفافیت مالی انتخابات شوراهای شهر به شمار می‌آید. ضعف سازوکارهای کشف تخلفات مالی و نبود نظام گزارش‌دهی کارآمد، کارایی مقررات شفافیت مالی در انتخابات شوراهای شهر را به شدت محدود می‌کند. این کاستی‌ها اجازه می‌دهد تا تخلفات مالی پنهان بمانند و از پاسخگویی مؤثر مسئولان جلوگیری شود که این امر اعتماد عمومی را خدشه‌دار می‌سازد.

۵-۴-۵. نبود نهاد تخصصی نظارت مالی

در ساختار حقوقی انتخابات شوراهای شهر در ایران، نظارت بر فرآیند انتخابات عمدتاً بر عهده هیئت‌های اجرایی و هیئت‌های نظارت قرار دارد. در برخی مقررات آیین‌نامه نیز به حضور هیئت نظارت در فرآیند معرفی امکانات تبلیغاتی اشاره شده است (آیین‌نامه اجرایی انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا، ۱۴۰۲، ماده ۱۰۲). با این حال، این نهادها وظایف گسترده‌ای در مدیریت و نظارت بر جنبه‌های مختلف انتخابات دارند و ساختار آنها اساساً برای نظارت مالی تخصصی طراحی نشده است.

در بسیاری از نظام‌های انتخاباتی، نظارت بر تأمین مالی انتخابات به نهادهای تخصصی یا کمیسیون‌های مستقل انتخاباتی سپرده می‌شود که وظیفه دریافت گزارش‌های مالی، بررسی حساب‌های انتخاباتی و رسیدگی به تخلفات مالی را بر عهده دارند. پژوهش‌های تطبیقی نشان می‌دهد که وجود چنین نهادهایی نقش مهمی در ارتقای شفافیت مالی و افزایش اعتماد عمومی به فرآیند انتخابات ایفا می‌کند (مؤسسه بین‌المللی دموکراسی و

جدیدی مواجه کند (تام، ۲۰۱۴، ۱۳۲؛ زینال‌بای و آمان، ۲۰۲۰، ۶۷).

مجموع این ملاحظات نشان می‌دهد که چالش‌های شفافیت مالی در انتخابات شوراهای شهر در ایران صرفاً ناشی از فقدان مقررات نیست، بلکه بیشتر به ساختار و دامنه محدود مقررات موجود مربوط می‌شود. مقررات فعلی اگرچه در زمینه اعلام امکانات و تسهیلات تبلیغاتی دستگاه‌های عمومی گامی در جهت شفافیت برداشته‌اند، اما در حوزه‌های کلیدی مانند افشای منابع مالی نامزدها، تعیین حدود هزینه‌های انتخاباتی، گزارش‌دهی مالی و نظارت تخصصی بر جریان مالی رقابت‌های انتخاباتی با خلأهای قابل توجهی مواجه‌اند. در نتیجه، بخش مهمی از گردش مالی فعالیت‌های انتخاباتی در خارج از حوزه نظارت رسمی باقی می‌ماند و همین امر می‌تواند تحقق کامل شفافیت مالی در انتخابات شوراهای شهر را با چالش‌های جدی مواجه سازد.

۵-۵. بررسی تطبیقی

مطالعه تطبیقی یکی از روش‌های مهم در تحلیل نظام‌های حقوقی است؛ زیرا امکان ارزیابی نقاط قوت و ضعف مقررات داخلی را در پرتو تجربه سایر کشورها فراهم می‌کند. در حوزه شفافیت مالی انتخابات، بسیاری از نظام‌های دموکراتیک سازوکارهای دقیق‌تری برای کنترل منابع مالی و هزینه‌های انتخاباتی ایجاد کرده‌اند. در میان این نظام‌ها، فرانسه نمونه‌ای قابل توجه است، زیرا مقررات نسبتاً جامع و نهادمندی برای نظارت بر تأمین مالی انتخابات دارد که شامل تعیین سقف هزینه‌های انتخاباتی، الزام به استفاده از حساب

بانکی انتخاباتی و نظارت یک نهاد تخصصی مستقل است.

۵-۵-۱. سقف هزینه‌های انتخاباتی

یکی از مهم‌ترین ابزارهای کنترل تأمین مالی انتخابات در فرانسه تعیین سقف قانونی برای هزینه‌های انتخاباتی است. بر اساس قانون انتخابات فرانسه، برای هر حوزه انتخابیه سقف مشخصی از هزینه‌های مجاز تعیین می‌شود که میزان آن بر اساس جمعیت حوزه انتخابیه و نوع انتخابات محاسبه می‌گردد. هدف اصلی این محدودیت، جلوگیری از تأثیر نامتناسب منابع مالی بر رقابت انتخاباتی و حفظ اصل برابری فرصت‌ها میان نامزدها است.

در ادبیات حقوق انتخابات نیز تأکید شده است که تعیین سقف هزینه‌ها می‌تواند از تبدیل رقابت‌های انتخاباتی به رقابت مالی میان نامزدها جلوگیری کند و احتمال نفوذ منافع اقتصادی در فرآیند سیاسی را کاهش دهد (نوریس، ۲۰۱۵، ۱۹۱). در واقع، بدون وجود چنین محدودیتی، نامزدهایی که به منابع مالی گسترده‌تری دسترسی دارند می‌توانند از طریق تبلیغات گسترده‌تر یا سازمان‌دهی بهتر ستادها، مزیت ناعادلانه‌ای در رقابت انتخاباتی به دست آورند. در مقایسه با این رویکرد، در نظام حقوقی انتخابات شوراهای شهر در ایران مقرر شده مشخصی درباره سقف هزینه‌های تبلیغاتی نامزدها پیش‌بینی نشده است. در نتیجه، امکان ایجاد عدم توازن مالی میان نامزدها وجود دارد و این امر می‌تواند اصل رقابت منصفانه انتخاباتی را تحت تأثیر قرار دهد.

۵-۵-۲. الزام به افتتاح حساب بانکی انتخاباتی

یکی دیگر از سازوکارهای مهم در نظام حقوقی فرانسه الزام نامزدها به استفاده از یک حساب بانکی اختصاصی برای فعالیت‌های انتخاباتی است. بر اساس مقررات انتخاباتی، هر نامزد باید یک «حساب انتخاباتی» افتتاح کند و تمامی درآمدها و هزینه‌های مرتبط با کمپین انتخاباتی صرفاً از طریق همین حساب انجام شود. این الزام امکان ردیابی دقیق منابع مالی و هزینه‌های انتخاباتی را فراهم می‌کند و از انجام پرداخت‌های غیر شفاف یا خارج از سیستم رسمی جلوگیری می‌نماید. مطالعات مربوط به تنظیم مالی انتخابات نشان می‌دهد که استفاده از حساب بانکی اختصاصی یکی از مؤثرترین ابزارهای نظارت بر جریان مالی کمپین‌ها است؛ زیرا امکان ثبت و مستندسازی همه پرداخت‌ها و دریافت‌ها را فراهم می‌کند و فرآیند حسابرسی مالی را تسهیل می‌نماید (فالگرا و همکاران، ۲۰۱۴، ۱۱۸). در مقابل، در انتخابات شوراهای شهر در ایران چنین الزامی به‌صورت نظام‌مند در مقررات آیین‌نامه‌ای پیش‌بینی نشده است و نامزدها ملزم به انجام تمامی تراکنش‌های مالی انتخاباتی از طریق یک حساب مشخص نیستند. همین امر می‌تواند ردیابی منابع مالی و هزینه‌های انتخاباتی را با دشواری‌های قابل توجهی مواجه سازد.

۵-۵-۳. نظارت کمیسیون حساب‌های انتخاباتی

یکی از مهم‌ترین ویژگی‌های نظام نظارت مالی انتخابات در فرانسه، وجود نهادی تخصصی و

مستقل با عنوان «کمیسیون ملی حساب‌های انتخاباتی و تأمین مالی سیاسی» است. این کمیسیون مسئول بررسی و ارزیابی حساب‌های مالی نامزدها و احزاب سیاسی پس از پایان انتخابات است. نامزدها موظف‌اند در مهلت مقرر، گزارش کامل حساب‌های مالی کمپین انتخاباتی خود را به این کمیسیون ارائه دهند. کمیسیون پس از بررسی اسناد و مدارک مالی، می‌تواند حساب‌های انتخاباتی را تأیید کند، اصلاح آنها را مطالبه نماید یا در صورت وجود تخلف، حساب‌ها را رد کند. چنین نهادی باعث شده است که نظارت بر تأمین مالی انتخابات در فرانسه از یک ساختار تخصصی و نسبتاً مستقل برخوردار باشد.

در پژوهش‌های تطبیقی نیز تأکید شده است که وجود نهادهای مستقل نظارت بر تأمین مالی انتخابات نقش مهمی در افزایش شفافیت مالی و اعتماد عمومی به فرآیند انتخابات دارد (مؤسسه بین المللی دموکراسی و کمک‌های انتخاباتی (IDEA)، ۲۰۱۷، ۵۶). در حالی که در انتخابات شوراهای شهر در ایران، نظارت بر فرآیند انتخابات عمدتاً بر عهده هیئت‌های اجرایی و هیئت‌های نظارت است که وظایف گسترده‌ای در مدیریت انتخابات دارند و سازوکار تخصصی مستقلی برای نظارت مالی پیش‌بینی نشده است.

۵-۵-۴. ضمانت اجرا: رد حساب مالی و محرومیت انتخاباتی

در نظام حقوقی فرانسه، مقررات مربوط به تأمین مالی انتخابات با ضمانت اجرای نسبتاً جدی همراه است. اگر کمیسیون حساب‌های انتخاباتی پس از بررسی گزارش مالی نامزد، تخلفات مهمی را احراز

تبلیغات انتخاباتی و نحوه استفاده از امکانات عمومی تمرکز دارد و سازوکارهای جامع برای ثبت، افشا و نظارت بر منابع مالی نامزدها در آن به‌طور کامل پیش‌بینی نشده است. از این‌رو، بهره‌گیری از تجربه نظام‌هایی مانند فرانسه می‌تواند در طراحی چارچوب حقوقی مؤثرتر برای ارتقای شفافیت مالی انتخابات در ایران مورد توجه قرار گیرد.

۵-۶. راهکارهای پیشنهادی برای اصلاح نظام شفافیت مالی شوراهای شهر

بررسی چالش‌های موجود نشان می‌دهد که مشکل اصلی شفافیت مالی در انتخابات شوراهای شهر در ایران نه صرفاً فقدان مقررات، بلکه نبود یک نظام منسجم برای مدیریت و نظارت بر جریان مالی رقابت‌های انتخاباتی است. مقررات موجود بیشتر بر جنبه‌های اداری تبلیغات و نحوه استفاده از امکانات عمومی تمرکز دارد و سازوکارهای جامعی برای ثبت، افشا و کنترل منابع مالی نامزدها در آن پیش‌بینی نشده است. از این‌رو، اصلاح این وضعیت مستلزم مجموعه‌ای از اقدامات هماهنگ در سطح تقنین، اجرا و نظارت است که بتواند شفافیت مالی را به صورت نظام‌مند در فرآیند انتخابات شوراهای نهادینه کند.

نخستین گام در اصلاح نظام شفافیت مالی انتخابات شوراهای شهر، تدوین و تصویب یک قانون جامع در زمینه تأمین مالی انتخابات است. مقررات پراکنده آیین‌نامه‌ای نمی‌تواند پاسخگوی پیچیدگی‌های مالی رقابت‌های انتخاباتی باشد و لازم است چارچوبی قانونی و منسجم برای این حوزه ایجاد شود. در چنین قانونی باید تعریف دقیقی از هزینه‌های انتخاباتی ارائه شود تا کلیه مخارج مرتبط با

کند، می‌تواند حساب مالی کمپین را رد کند. رد حساب مالی ممکن است پیامدهای حقوقی مهمی برای نامزد داشته باشد، از جمله: (۱) الزام به بازپرداخت کمک‌های عمومی دریافت‌شده، (۲) جریمه‌های مالی، (۳) و در برخی موارد، محرومیت از نامزدی در انتخابات برای مدت معین.

وجود چنین ضمانت‌اجراهایی باعث می‌شود نامزدها انگیزه بیشتری برای رعایت مقررات مالی داشته باشند و تلاش کنند فعالیت‌های انتخاباتی خود را در چارچوب قانونی انجام دهند. به همین دلیل در ادبیات حقوق انتخابات تأکید شده است که اثربخشی مقررات تأمین مالی انتخابات تا حد زیادی به شدت و قابلیت اجرای ضمانت‌اجراهای آن بستگی دارد (بریچ، ۲۰۱۱، ۱۰۲). در مقایسه، در نظام حقوقی انتخابات شوراهای شهر در ایران ضمانت‌اجراهای مشخص و مستقلی برای تخلفات مالی انتخاباتی به صورت نظام‌مند پیش‌بینی نشده است و همین امر می‌تواند کارآمدی مقررات مربوط به شفافیت مالی را محدود کند.

مقایسه مقررات ایران با نظام حقوقی فرانسه نشان می‌دهد که شفافیت مالی انتخابات در فرانسه بر پایه مجموعه‌ای از سازوکارهای مکمل استوار است؛ از جمله تعیین سقف هزینه‌های انتخاباتی، الزام به استفاده از حساب بانکی اختصاصی، ارائه گزارش مالی پس از انتخابات و نظارت یک نهاد تخصصی مستقل. این سازوکارها در کنار ضمانت‌اجراهای مؤثر، چارچوبی نسبتاً منسجم برای کنترل تأمین مالی رقابت‌های انتخاباتی ایجاد کرده‌اند.

در مقابل، مقررات موجود در انتخابات شوراهای شهر در ایران بیشتر بر تنظیم جنبه‌های اداری

کارآمدی نظام نظارت مالی را افزایش دهد. علاوه بر این، نظام شفافیت مالی زمانی کارآمد خواهد بود که مقررات آن با ضمانت اجرای مؤثر همراه باشد. در صورتی که تخلفات مالی پیامدهای جدی برای نامزدها نداشته باشد، انگیزه کافی برای رعایت مقررات نیز ایجاد نخواهد شد. از این رو، لازم است در کنار الزامات مربوط به ثبت و گزارش‌دهی مالی، مجموعه‌ای از ضمانت اجرای متناسب برای تخلفات مالی انتخاباتی پیش‌بینی شود.

۶. نتیجه

بررسی چارچوب حقوقی حاکم بر تبلیغات انتخاباتی شوراهای اسلامی شهر و روستا نشان می‌دهد که نظام مقرراتی موجود بیش از آنکه بر شفافیت مالی رقابت‌های انتخاباتی متمرکز باشد، بر مدیریت اداری فرآیند تبلیغات و نحوه استفاده از امکانات عمومی تأکید دارد. تحلیل مواد ۹۴ تا ۱۰۳ آیین‌نامه اجرایی انتخابات شوراهای نشان داد که اگرچه برخی محدودیت‌ها در زمینه استفاده از منابع دولتی و امکانات عمومی پیش‌بینی شده است، اما سازوکارهای مشخصی برای ثبت، افشا و نظارت بر منابع مالی نامزدها وجود ندارد. پرسش اصلی این پژوهش ناظر بر این بود که چارچوب حقوقی موجود تا چه اندازه توانایی تأمین شفافیت مالی در تبلیغات انتخاباتی شوراهای شهر را دارد و چه اصلاحاتی برای ارتقای آن ضروری است. یافته‌های تحقیق نشان می‌دهد که مقررات فعلی به دلیل محدود بودن دامنه نظارت مالی و فقدان ابزارهای شفاف‌سازی، ظرفیت کافی برای تضمین شفافیت مالی رقابت‌های انتخاباتی را ندارند. همچنین بررسی‌های تطبیقی نشان داد که در بسیاری از

فعالیت‌های انتخاباتی، اعم از هزینه‌های تبلیغات محیطی، رسانه‌ای و دیجیتال، خدمات مشاوره‌ای و رسانه‌ای، فعالیت‌های ستادی و سایر هزینه‌هایی که با هدف جلب آرای رأی‌دهندگان انجام می‌شود، در زمره هزینه‌های انتخاباتی محسوب گردد. تعیین قلمرو روشن برای هزینه‌های انتخاباتی از آن جهت اهمیت دارد که مانع از انتقال مخارج واقعی کمپین‌ها به عناوین غیر انتخاباتی و در نتیجه پنهان ماندن بخشی از جریان مالی رقابت‌های انتخاباتی می‌شود. یکی از مهم‌ترین ابزارهای تحقق شفافیت مالی در انتخابات، تمرکز تمامی تراکنش‌های مالی مرتبط با فعالیت‌های انتخاباتی در یک حساب بانکی مشخص است. در این چارچوب، هر نامزد باید پیش از آغاز دوره تبلیغات انتخاباتی یک حساب بانکی اختصاصی برای فعالیت‌های انتخاباتی خود افتتاح کند و تمامی دریافت‌ها و پرداخت‌های مربوط به کمپین انتخاباتی صرفاً از طریق این حساب انجام شود. تمرکز جریان مالی در یک حساب رسمی امکان ردیابی دقیق منابع مالی و نحوه هزینه‌کرد آنها را فراهم می‌سازد و نظارت بر فعالیت‌های مالی نامزدها را برای نهادهای نظارتی تسهیل می‌کند. در کنار ابزارهای تقنینی و اطلاعاتی، وجود یک نهاد تخصصی برای نظارت بر تأمین مالی انتخابات نیز اهمیت اساسی دارد. نظارت بر جریان مالی رقابت‌های انتخاباتی نیازمند دانش و تخصص در حوزه‌های حقوقی، مالی و حسابداری است و انجام آن در قالب ساختارهای اداری عمومی که وظایف گسترده‌ای در مدیریت انتخابات دارند، با محدودیت‌هایی مواجه است. از این رو، ایجاد یک نهاد یا کمیسیون تخصصی با وظیفه بررسی و حسابداری گزارش‌های مالی نامزدها می‌تواند

۷. سهم نویسندگان

نگارش متن توسط نویسنده مسئول صورت گرفت.

۸. تضاد منافع

در این پژوهش هیچ‌گونه تضاد منافی وجود ندارد.

نظام‌های انتخاباتی، شفافیت مالی از طریق مجموعه‌ای از سازوکارهای مکمل مانند تعیین سقف هزینه‌ها، الزام به استفاده از حساب بانکی انتخاباتی، انتشار عمومی گزارش‌های مالی و نظارت نهادهای تخصصی تحقق می‌یابد؛ سازوکارهایی که در نظام حقوقی انتخابات شوراهای شهر در ایران یا پیش‌بینی نشده‌اند یا به‌صورت محدود مورد توجه قرار گرفته‌اند.

بر این اساس، نتایج پژوهش بر ضرورت اصلاح تقنینی در حوزه تأمین مالی انتخابات شوراهای شهر تأکید دارد. ایجاد یک چارچوب قانونی جامع برای تنظیم منابع مالی و هزینه‌های انتخاباتی، پیش‌بینی سازوکارهای شفاف برای ثبت و گزارش‌دهی مالی و تقویت ابزارهای نظارتی می‌تواند به کاهش نقش منابع مالی غیر شفاف در رقابت‌های انتخاباتی کمک کند. چنین اصلاحاتی علاوه بر ارتقای سلامت فرآیند انتخابات، امکان نظارت مؤثرتر نهادهای مسئول و افزایش پاسخگویی نامزدها را نیز فراهم می‌سازد. در نهایت باید توجه داشت که شفافیت مالی صرفاً یک مسئله فنی یا اداری در مدیریت انتخابات نیست، بلکه ارتباط مستقیمی با اعتماد عمومی به فرآیندهای دموکراتیک دارد. هر اندازه منابع مالی رقابت‌های انتخاباتی شفاف‌تر و قابل نظارت‌تر باشد، شهروندان اطمینان بیشتری نسبت به عدالت و سلامت انتخابات خواهند داشت. از این‌رو، تقویت شفافیت مالی در انتخابات شوراهای شهر را می‌توان یکی از الزامات اساسی برای تحکیم اعتماد عمومی و ارتقای کارآمدی نظام مدیریت محلی دانست.

Washington, Brookings Institution Press, 2016.

- Elklit, J & Reynolds, A, The Impact of Election Administration on the Legitimacy of Emerging Democracies, *Commonwealth & Comparative Politics*, 2002.

- Ewing, K. D, *The Cost of Democracy*, Oxford, Hart Publishing, 2007.

- Ewing, K. D & Issacharoff, S, Disclosure in Political Campaign Finance, In *The Funding of Political Parties: Where Now?*, London, Routledge, 2006.

- Falguera, E, Jones, S & Ohman, M, *Funding of Political Parties and Election Campaigns: A Handbook on Political Finance*, Stockholm, International IDEA, 2014.

- Hasen, R, L, *Plutocrats United: Campaign Money, the Supreme Court, and the Distortion of American Elections*, New Haven, Yale University Press, 2016.

- International IDEA, *Funding of Political Parties and Election Campaigns: A Handbook on Political Finance*, Stockholm, International IDEA, 2014.

- International IDEA, *Political Finance Regulations Around the World: An Overview of the International IDEA Database*, Stockholm, International IDEA, 2017.

- Issacharoff, S; Karlan, P & Pildes, R, *The Law of Democracy*, New York, Foundation Press, 2012.

منابع

الف. منابع فارسی

- اکبری، محمدتقی؛ رستمی، ولی و هاشمی، سیدمحمد، «آسیب‌شناسی نظام مالی انتخابات جمهوری اسلامی ایران»، *مجله دانش حقوق عمومی*، دوره یازدهم، شماره سی‌وپنجم، ۱۴۰۱.

- عمید زنجانی، عباسعلی، *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، چاپ پنجم، تهران، انتشارات سمت، ۱۴۰۴.

- قاضی شریعت‌پناهی، ابوالفضل، *بایسته‌های حقوق اساسی*، چاپ شصت‌وهشتم، تهران، انتشارات میزان، ۱۴۰۳.

- مدنی، جلال‌الدین، *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، چاپ ششم، تهران، انتشارات پایدار، ۱۴۰۲.

- نریمان، سعید؛ زینالو، مهدی و اعلمی‌هرندی، محمدحسین، «استخراج مؤلفه‌های کلیدی طراحی نظام تنظیم‌گری تأمین مالی انتخابات»، *مجله سیاستگذاری عمومی*، دوره نهم، شماره چهارم، ۱۴۰۲.

- وزارت کشور، *آیین‌نامه اجرایی انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا*، تهران، هیئت وزیران، ۱۴۰۲.

- هاشمی، سیدمحمد، *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، چاپ هجدهم، تهران، انتشارات میزان، ۱۴۰۳.

ب. منابع لاتین

- Birch, S, *Electoral Malpractice*, Oxford, Oxford University Press, 2011.

- Casas Zamora, K & Zovatto, D, *Political Finance in Latin America*,

- Norris, P, *Why Elections Fail*, Cambridge, Cambridge University Press, 2015.
- Norris, P & Grömping, M, *Electoral Integrity Worldwide*, Sydney, Electoral Integrity Project, 2019.
- OECD, *Financing Democracy: Funding of Political Parties and Election Campaigns*, Paris, OECD Publishing, 2016.
- Tham, J-C, *Money and Politics: The Case for Regulation*, UNSW Press, 2010.
- Tham, Joo-Cheong, *Money and Politics: The Democracy We Can't Afford*, Sydney, UNSW Press, 2014.
- Tushnet, M, *Advanced Introduction to Comparative Constitutional Law*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2015.
- Zainulbhai, H & Ohman, M, *Political Finance and Digital Campaigning: Emerging Regulatory Challenges*, Stockholm, International IDEA, 2020.