

საარჩევნო კამპანიის დაფინანსება საქართველოში

2016 წლის საპარლამენტო
არჩევნები



2017 წლის
თებერვალი



საერთაშორისო
გამჭვირვალობა
საქართველო

კვლევის ავტორები

გიგი ჩიხლაძე
თამთა კახიძე
გიორგი ბერაია

კვლევის თანაავტორი და ხელმძღვანელი

ლევან ნატროშვილი



ამ ანგარიშის გამოცემა შესაძლებელი გახდა ამერიკელი ხალხის მხარდაჭერით „ამერიკის შეერთებული შტატების საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს“, USAID-ის მეშვეობით. ანგარიშში გამოთქმული მოსაზრებები ეკუთვნის „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველოს“ და შესაძლოა, არ ასახავდეს USAID-ის ანდა ამერიკის შეერთებული შტატების მთავრობის შეხედულებებს.

სარჩევი

შემოკლებები	2
შესავალი	3
ძირითადი მიზნები	5
თავი I. საარჩევნო კამპანიის დაფინანსების საკანონმდებლო ჩარჩო	7
1. კანონმდებლობაში განხორციელებული ცვლილებები	7
2. ძირითადი პრინციპები	8
3. საერთაშორისო ორგანიზაციების შეფასებები	9
თავი II. შემოსავლები და ხარჯები	12
1. შემოსავლების მარეგულირებელი ჩარჩო	12
1.1. სახელმწიფო დაფინანსება	12
1.2. კერძო დაფინანსება	15
2. კვალიფიციური საარჩევნო სუბიექტების მიერ მიღებული შემოსავლები	17
2.1 საბიუჯეტო დაფინანსება	21
2.2. შემოწირულებები	24
2.3 საბანკო კრედიტი	32
3. ხარჯების მარეგულირებელი ჩარჩო	32
4. კვალიფიციური საარჩევნო სუბიექტების მიერ გაწეული ხარჯები	33
4.1. კვალიფიციური სუბიექტების სატელევიზიო და გარერეკლამის ხარჯების პარალელური მონიტორინგი	35
თავი III. ფინანსური ანგარიშგება და გამჭვირვალობა	41
თავი IV. ფინანსებზე ზედამხედველობა, მონიტორინგი და სანქციები	43
1. აუდიტის სამსახურის მიერ საარჩევნო პერიოდში გატარებული სანქციები	48
თავი V. ქალები, ეროვნული უმცირესობები და შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირები	52
რეკომენდაციები	53

შემოკლებები

ააიპ - არაკომერციული (არასამეწარმეო) იურიდიული პირი

ევთო-ოფირი - ევროპის უსაფრთხოებისა და თანამშრომლობის ორგანიზაცია, დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისი

კონსერვატორები - საქართველოს კონსერვატიული პარტია

ლეიბორისტები - საქართველოს ლეიბორისტული პარტია

მ.პ.გ. - მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანება

მრეწველები - მრეწველობა გადაარჩენს საქართველოს

პატრიოტთა ალიანსი - საქართველოს პატრიოტთა ალიანსი

რესპუბლიკელები - საქართველოს რესპუბლიკური პარტია

სსიპ - საჯარო სამართლის იურიდიული პირი

ქართული ოცნება - ქართული ოცნება - დემოკრატიული საქართველო

შპს - შეზღუდული პასუხისმგებლობის საზოგადოება

ცესკო - საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისია

GRECO – Group of States against Corruption. ევროპის საბჭოს კორუფციის წინააღმდეგ მებრძოლ სახელმწიფოთა ჯგუფი

OSCE - ODIHR – Organization for Security and Co-operation in Europe, Office for Democracy and Human Rights

შესავალი

პოლიტიკურ პარტიებს შორის კონკურენტული გარემოს არსებობა ნებისმიერი დემოკრატიული სახელმწიფოს ერთ-ერთი საფუძველია. მნიშვნელოვანია, რომ საზოგადოებას ჰქონდეს არჩევანი სხვადასხვა პოლიტიკურ ჯგუფს შორის, რათა არ მოხდეს ერთპიროვნული სახელმწიფო მმართველობის ჩამოყალიბება. პოლიტიკური პარტიების სიძლიერე და პოპულარობა კი დიდ წილად მათ ფინანსურ შესაძლებლობებზე არის დამოკიდებული. გარდამავალ ეტაპზე მყოფ ქვეყნებში ხშირად ოპოზიციურ პოლიტიკურ პარტიებს დაფინანსების მოპოვება უჭირთ ხოლმე და ხელისუფლებაში მყოფ პოლიტიკურ გუნდს ამ მხრივ დიდი უპირატესობა აქვს. ეს კი ასუსტებს კონკურენციას პოლიტიკურ პარტიებს შორის, რასაც, თავის მხრივ, მიყვანართ ქვეყანაში დემოკრატიული პროცესების შეფერხებისკენ. სწორედ ამიტომ, ვფიქრობთ, საზოგადოებისთვის საინტერესო უნდა იყოს პოლიტიკური პარტიების დაფინანსების საკითხი, რომელსაც „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო“ წლებია უკვე, რაც სწავლობს და პერიოდულად აქვეყნებს ანგარიშებს.

ამჯერად წარმოგიდგენთ კვლევას, რომელშიც გაანალიზებულია 2016 წლის საპარლამენტო არჩევნების საარჩევნო კამპანიის დაფინანსების საკითხი. კანონმდებლობის შესაბამისად, საარჩევნო კამპანია საქართველოში არჩევნების დღემდე (8 ოქტომბერი) ოთხი თვით ადრე - 8 ივნისს დაიწყო, მას შემდეგ, რაც პრემიერმინისტრის კონტრასიგნებით პრეზიდენტის ბრძანებულება გამოქვეყნდა^[1] 30 ოქტომბერს დაინიშნა არჩევნების მეორე ტური, შედეგები კი საბოლოოდ 16 ნოემბერს შეჯამდა. აქედან გამომდინარე, წინამდებარე კვლევის საანგარიშო პერიოდი მოიცავს 8 ივნისიდან 16 ნოემბრამდე არსებულ პერიოდს.

რაც შეეხება კვლევის ობიექტებს, ამ მიზნისთვის მხოლოდ კვალიფიციური პოლიტიკური პარტიები შეირჩა. საქართველოს „საარჩევნო კოდექსის“ თანახმად, კვალიფიციურია პარტია, რომელიც „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანების შესახებ“ ორგანული კანონით გათვალისწინებულ პირდაპირ სახელმწიფო დაფინანსებას იღებს. 2016 წლის წინასაარჩევნო პერიოდში ასეთი სტატუსის მქონე სულ 11 პარტია არსებობდა:

- „ქართული ოცნება - დემოკრატიული საქართველო“ (შემდგომში „ქართული ოცნება“)
- „საქართველოს კონსერვატიული პარტია“ („კონსერვატორები“)
- „მრეწველობა გადაარჩენს საქართველოს“ („მრეწველები“)
- „საქართველოს რესპუბლიკური პარტია“ („რესპუბლიკელები“)
- „თავისუფალი დემოკრატები“
- „ეროვნული ფორუმი“
- „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა“
- „საქართველოს ქრისტიან-კონსერვატიული პარტია“
- „გაერთიანებული დემოკრატიული მოძრაობა“
- „საქართველოს პატრიოტთა ალიანსი“ („პატრიოტთა ალიანსი“)
- „საქართველოს ლეიბორისტული პარტია“. („ლეიბორისტები“)

ვინაიდან ამ ანგარიშის მიზანი საარჩევნო კამპანიის ფინანსების ანალიზია, ჩვენი კვლევის ობიექტი არა პოლიტიკური პარტიები, არამედ კვალიფიციური საარჩევნო სუბიექტებია. საარჩევნო სუბიექტი არის შესაბამისი საარჩევნო კომისიის მიერ რეგისტრირებული პარტია, ხოლო ის კვალიფიციური ხდება იმ შემთხვევაში, თუ რეგისტრირებული პარტია არის კვალიფიციური, ან ბლოკის შემთხვევაში მასში შემავალი ერთი პარტია მაინც არის კვალიფიციური.^[2]

¹ პრეზიდენტის 2016 წლის 3 ივნისის №03/06/02 განკარგულება: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3301488>

² „საქართველოს საარჩევნო კოდექსი“ მე-2 მუხლის „რ“, „რ“ და „უ“ პუნქტები

მხოლოდ კვალიფიციური სუბიექტების შერჩევა ლოგიკური იყო, რადგანაც, გარდა იმისა რომ ისინი წარმოადგენენ ყველაზე რეიტინგულ მოთამაშეებს ქართულ პოლიტიკურ სივრცეში, არჩევნებში მონაწილე პარტიებიდან მხოლოდ ისინი იღებენ სახელმწიფო დაფინანსებას და წინასაარჩევნო კამპანიის ფინანსების თითქმის 100%-ს ეს პარტიები განკარგავენ.

მონაცემები ძირითადად აღებულია საარჩევნო სუბიექტების მიერ შევსებული საარჩევნო კამპანიის შემატყობველი ფინანსური დეკლარაციებიდან, რომლებიც ატვირთულია სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ვებგვერდზე.^[3] კერძო შემოწირულობების შესახებ ინფორმაციის ნაწილი, ასევე, აღებულია ამავე ვებგვერდზე არსებულ შემომწირველთა მონაცემთა ბაზიდან. გარკვეული სტატისტიკა გამოთხოვილ იქნა ცენტრალური საარჩევნო კომისიიდან (ცესკო) და კომუნიკაციების მარეგულირებელი ეროვნული კომისიიდან.

ანგარიში მომზადდა, კანონმდებლობის, ასევე, სტატისტიკური მონაცემების თვისებრივი და რაოდენობრივი ანალიზის საფუძველზე. კვლევის მეთოდოლოგიის გარკვეული ნაწილი დაფუძნებულია ეუთო-ოდირის (OSCE-ODIHR) საარჩევნო კამპანიის დაფინანსებაზე დაკვირვების სახელმძღვანელოზე.^[4] საარჩევნო კამპანიის სარეკლამო ხარჯების ზოგიერთი სახეობის გაანალიზება განხორციელდა პარალელური მონიტორინგის სპეციალური მეთოდოლოგიით. ანგარიშის ზოგიერთი ნაწილი აღებულია პოლიტიკური პარტიების დაფინანსების შესახებ „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს“ წინა ანგარიშიდან.^[5]

ანგარიშის დასაწყისში მიმოხილულია პოლიტიკური პარტიების დაფინანსების საქართველოში არსებული ზოგადი საკანონმდებლო ჩარჩო. შემდეგ თავებში განხილულია უფრო კონკრეტული საკითხები. კერძოდ, ცალკე თავები ეთმობა პოლიტიკური პარტიების ა) შემოსავლებს; ბ) ხარჯებს; გ) პოლიტიკური პარტიების ფინანსური ანგარიშგებასა და გამჭვირვალობას; დ) ფინანსებზე ზედამხედველობას, მონიტორინგსა და სანქციებს; ასევე, ე) ქალებთან, უმცირესობებსა და შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირებთან დაკავშირებულ პოლიტიკური პარტიების დაფინანსების საკითხებს. კვლევის ბოლოს წარმოდგენილია რეკომენდაციები.

³ <http://www.monitoring.sao.ge/>

⁴ <http://www.osce.org/odihr/elections/135516?download=true>

⁵ პოლიტიკური პარტიების დაფინანსება საქართველოს 2016 წელს, „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო“, 2016 წლის სექტემბერი: <https://goo.gl/ffUyLo>

ძირითადი მიგნებები

2016 წლის 8 ივნისიდან 16 ნოემბრის ჩათვლით განხორციელებულმა კვლევამ შემდეგი ძირითადი მიგნებები გამოკვეთა:

შეოსავლები

- კვალიფიციურმა საარჩევნო სუბიექტებმა სულ 32 მლნ ლარამდე შემოსავალი მიიღეს. ამ თანხის უდიდესი ნაწილი 21 310 211 ლარი (66%) მიიღო „ქართულმა ოცნებამ“, შემდეგ მოდის „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა“ 2 811 045 ლარით, მესამეზე კი „საქართველოს პატრიოტთა ალიანსი“ 1 674 908 ლარით;
- „ქართული ოცნების“ მიერ მიღებული შემოსავალი შვიდჯერ აღემატება მეორე ადგილზე გასულ „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობის“ შემოსავლებს და თითქმის ორჯერ აღემატება სხვა კვალიფიციური პარტიების ერთად აღებულ შემოსავლებს. პარტიების შემოსავლებს შორის ამხელა სხვაობა 2010 წლის შემდეგ არ დაფიქსირებულა;
- სუბიექტების მიერ მიღებულ შემოსავლების ყველაზე მსხვილი სამი კატეგორია არის: ა) სახელმწიფო დაფინანსება, ბ) კერძო შემოწირულობები და გ) საბანკო სესხები;
- გარდა „ქართული ოცნებისა“ და „პატრიოტთა ალიანსისა“, ყველა სხვა კვალიფიციური საარჩევნო სუბიექტისთვის შემოსავლის უდიდეს ნაწილს სახელმწიფო დაფინანსება შეადგენდა;
- კვალიფიციურმა საარჩევნო სუბიექტებმა მთლიანობაში 21 726 165 ლარის კერძო შემოწირულება მიიღეს. ამ თანხის უდიდესი ნაწილი 19 183 489 ლარი (86%) მიიღო „ქართულმა ოცნებამ“, შემდეგ მოდის „საქართველოს პატრიოტთა ალიანსი“ 998 001 ლარით, მესამეზე კი „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა“ 972 764 ლარით. ამ ოდენობის შემოწირულებები 2012 წლის საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ პირველად დაფიქსირდა;
- საარჩევნო პერიოდში „ქართული ოცნების“ მიერ მიღებული შემოწირულება 19-ჯერ აღემატება მეორე ადგილზე გასულ „პატრიოტთა ალიანსის“ შემოწირულებას და 6-ჯერ მეტია ყველა კვალიფიციური სუბიექტის ჯამურ შემოწირულებებზე. მმართველი პარტიისა და დანარჩენების შემოწირულებებს შორის ამხელა სხვაობა საქართველოს საარჩევნო ისტორიისთვის უპრეცედენტოა;
- ყველა კვალიფიციური პარტიის სასარგებლოდ განხორციელებული მთლიანი შემოწირულებების 85% 1 233-მა ფიზიკურმა პირმა გაიღო, ხოლო დანარჩენი 15% - 65-მა იურიდიულმა პირმა;
- „ქართული ოცნების“ 53 შემომწირველი კომპანიიდან 2016 წელს მხოლოდ ხუთმა მიიღო გამარტივებული წესით პირდაპირი სახელმწიფო კონტრაქტები საერთო ღირებულებით დაახლოებით 420 000 ლარი. ვინაიდან ამ ხუთმა კომპანიამ პარტიის სასარგებლოდ მთლიანად 313 075 ლარი გაიღო, პირდაპირი კონტრაქტების ასეთი მცირე ღირებულება პოლიტიკური კორუფციის კუთხით კითხვებს არ აჩენს;
- რაც შეეხება შემომწირველ ფიზიკურ პირებს, 1 233 შემომწირველიდან 201 ადამიანი (თავად ან მისი ოჯახის წევრი) 935 იურიდიულ პირთან იყო სხვადასხვა სტატუსით დაკავშირებული. 201 ადამიანიდან 76 პირი ისეთ კომპანიებთან არის დაკავშირებული, რომლებმაც 2016 წელს გამარტივებული წესით სახელმწიფო შესყიდვების ერთი კონტრაქტი მაინც მიიღეს. ამ 76 ფიზიკური პირიდან 55 „ქართული ოცნების“ შემომწირველია, რომლებმაც საარჩევნო პერიოდში მმართველ პარტიას მთლიანობაში 1 661 470 ლარი შესწირეს, ამ 55 ადამიანთან დაკავშირებულმა 49 კომპანიამ კი დაახლოებით 2 400 000 ლარის ღირებულების კონტრაქტები მიიღო;
- საარჩევნო პერიოდში სულ 122-მა სახელმწიფო თანამდებობის პირმა და მათმა ოჯახის წევრმა განახორციელა ფულადი შემოწირულება. 122 თანამდებობის პირიდან 8 პირის შემთხვევა აჩენს გარკვეულ კითხვებს, ჰქონდათ თუ არა მათ საკმარისი საკუთარი შემოსავალი, რათა შეეწირათ პოლიტიკური პარტიისთვის.

ხარჯები

- საარჩევნო პერიოდში 9 კვალიფიციური სუბიექტის მიერ გაწეულმა ხარჯმა მთლიანობაში 31 618 225 ლარი შეადგინა. ამ ხარჯის უდიდესი ნაწილი - 22 291 484 ლარი (70%) „ქართულმა ოცნებამ“ გაიღო, შემდეგ მოდის „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა“ 2 613 102 ლარით, მესამეზე კი „თავისუფალი დემოკრატები“ 1 415 539 ლარით;
- სუბიექტები საარჩევნო პერიოდში ყველაზე დიდ თანხებს ხარჯავდნენ საქონელსა და მომსახურეობაზე, რეკლამასა და ხელფასებზე;
- არჩევნებამდე სამი თვის განმავლობაში „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო“ კვალიფიციური საარჩევნო სუბიექტების ფასიანი სატელევიზიო რეკლამისა და თბილისში არსებული ბილბორდების ხარჯების პარალელური მონიტორინგი განახორციელა. საარჩევნო სუბიექტების მიერ მითითებული მონაცემები ჩვენი დაკვირვების შედეგებს არ ეწინააღმდეგება, გარდა ერთი შემთხვევისა, როდესაც პარტიამ „თავისუფალი დემოკრატები“ „ტელევიმედზე“ განთავსებული 4 ფასიანი რეკლამა ფინანსურ დეკლარაციებში არ დააფიქსირა.

სხვა საკითხები

- ფინანსური გამჭვირვალობის მაღალი სტანდარტებისა და სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ დარღვევებზე რეაგირების მიუხედავად, მნიშვნელოვან პრობლემად რჩება პოლიტიკური პარტიების / საარჩევნო სუბიექტების ანგარიშგებების სრულყოფილად შევსება. დეკლარაციების აბსოლუტური უმრავლესობა არასრულად და არაერთგვაროვნად არის შევსებული. ანგარიშგებების ბევრ ველში სავალდებულო ინფორმაცია საერთოდ არ არის მითითებული. იქმნება შთაბეჭდილება, რომ პოლიტიკურმა პარტიებმა კარგად არ იციან თუ როგორ უნდა შეივსოს დეკლარაციები და რა ინფორმაცია რა ფორმით უნდა იყოს მითითებული, ან კიდევ შეგნებულად არ ავსებენ სწორად;
- 2016 წლის საპარლამენტო არჩევნებისთვის კვალიფიციური სუბიექტიდან ხუთს პარტიულ სიაში გენდერული კვოტა დაცული ჰქონდა, რომელთაგან მხოლოდ „პატრიოტთა ალიანსმა“ გადალახა ბარიერი.

თავი I. საარჩევნო კამპანიის დაფინანსების საკანონმდებლო ჩარჩო

როგორც წინა ანგარიშში უკვე ითქვა, პოლიტიკური პარტიების დაფინანსების საკითხი საქართველოში რამდენიმე საკანონმდებლო აქტით რეგულირდება. რეგულირების სფერო, თავის მხრივ, მოიცავს საარჩევნო კამპანიის მიმდინარეობისას საარჩევნო სუბიექტების მიერ მიღებული შემოწირულობების და ხარჯების აღრიცხვას, ასევე, მათი გამჭვირვალობის და კანონით განსაზღვრული ვალდებულებების ეფექტური აღსრულების უზრუნველყოფას.^[6]

პოლიტიკური დაფინანსების რეგულირების ძირითადი სამართლებრივი საფუძვლები განსაზღვრულია ორგანული კანონებით „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ“ და „საარჩევნო კოდექსი“, ასევე, კანონებით - „სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ“, „ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი“, „ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსი“ - და სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის გენერალური აუდიტორის ბრძანებებით.

1. კანონმდებლობაში განხორციელებული ცვლილებები

ბოლო ოთხი წლის განმავლობაში საქართველოში პოლიტიკური პარტიების დაფინანსების რეგულირების მხრივ რადიკალური რეფორმები განხორციელდა. ამ კუთხით ქვეყანაში სერიოზული გარდატეხა 2011 წლის ბოლოდან მოხდა, როდესაც „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების“ შესახებ ორგანულ კანონში მნიშვნელოვანი ცვლილებები შევიდა. ახალმა რეგულაციებმა დიდ წილად შეავსეს პოლიტიკური ფინანსების კუთხით ფაქტობრივად არსებული საკანონმდებლო ვაკუუმი. რამდენიმე მნიშვნელოვანი ცვლილება 2012 წლის საპარლამენტო არჩევნების შემდეგაც განხორციელდა.

2016 წელს რაც შეეხება, 23 მაისს საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ დააკმაყოფილა „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების „თავისუფალი საქართველო“ და „ახალი მემარჯვენეები“ სარჩელი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“ და არაკონსტიტუციურად ცნო საქართველოს „საარჩევნო კოდექსის“ 51-ე მუხლის მე-5 პუნქტის პირველი წინადადება.

სადავო ნორმა განსაზღვრავდა საარჩევნო სუბიექტების მიერ წინასაარჩევნო პერიოდში საზოგადოებრივ მაუწყებელში, საზოგადოებრივი მაუწყებლის აჭარის ტელევიზიასა და რადიოში, აგრეთვე, სათემო მაუწყებლის ეთერში უფასო წინასაარჩევნო რეკლამის განთავსების წესს. რეკლამის განთავსების უფლება მინიჭებული ჰქონდა მხოლოდ იმ საარჩევნო სუბიექტებს, რომელში გაერთიანებულმა პარტიამ ბოლო საპარლამენტო ან ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებზე ამომრჩეველთა ხმების, შესაბამისად, არანაკლებ 4 ან 3 პროცენტი მიიღო, ან ბოლო არჩევნებში მონაწილეობდა როგორც იმ საარჩევნო ბლოკის წევრი, რომელმაც მიიღო იმავე ოდენობის მხარდაჭერა და იყო ბლოკის პირველი ნომერი. სასამართლომ მიიჩნია, რომ სადავო ნორმა დისკრიმინაციული იყო იმ პარტიებთან მიმართებით, რომლებიც წინა არჩევნებში მონაწილეობდნენ საარჩევნო ბლოკის წევრებად და ამ ბლოკმა საჭირო მხარდაჭერა მიიღო, თუმცა არ იყვნენ ამ ბლოკის პირველი ნომერი.

⁶ პოლიტიკური პარტიების დაფინანსება საქართველოს 2016 წელს, „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო“, 2016 წლის სექტემბერი: <https://goo.gl/ffUyLo>

საკონსტიტუციო სასამართლოს ამ გადაწყვეტილების გამო, საქართველოს პარლამენტი იძულებული გახდა, მიეღო ახალი საკანონმდებლო ცვლილებები, რომლითაც ჩამოყალიბდებოდა უფასო სარეკლამო დროის განაწილების ახალი წესი. კანონპროექტი შემუშავდა პარლამენტართა მცირე ჯგუფმა და პროცესიდან ფაქტობრივად გამოთიშული იყო პოლიტიკური პარტიების მთელი სპექტრი. ვინაიდან, ეს საკითხი პირდაპირ გავლენას ახდენდა მათ საქმიანობაზე, ყველა წამყვანი პოლიტიკური პარტია აუცილებლად უნდა ყოფილიყო კანონპროექტის შემუშავების პროცესში ჩართული.

22 ივნისს პარლამენტმა შემჭიდროვებულ ვადებში მიიღო ახალი ცვლილებები, რომლებმაც აღმოეჩინა დისკრიმინაციული მიდგომა საარჩევნო ბლოკის წევრების მიმართ. ახალი რეგულაციით, უფასო სარეკლამო დრო თანაბრად ნაწილდება ყველა პოლიტიკურ პარტიაზე რომლებმაც ინდივიდუალურად ან საარჩევნო ბლოკთან ერთად წინა საპარლამენტო არჩევნებზე პროპორციული წესით მიიღეს ამომრჩეველთა არანაკლებ 4%, ან წინა ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებზე - არანაკლებ 3%.

ახალი წესის ნაკლოვანებებზე „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო“ ადრეც წერდა, მათ შორის, ყველაზე პრობლემური საკითხი ის იყო, რომ არსებობდა რისკი, პარტიები ხელოვნურად გაერთიანებულიყვნენ ბლოკში, რათა უფრო მეტი უფასო სარეკლამო დრო მოეპოვებინათ. ასეთი ქმედებით ამ ინსტრუმენტს ფასი დაეკარგებოდა, ვინაიდან თითოეულ პარტიას ძალიან მცირე სარეკლამო დრო შეხვდებოდა. სწორედ ეს მოხდა 2016 წლის საპარლამენტო არჩევნებისას, რომლის შედეგებითაც მივიღეთ 20 კვალიფიციური პარტია, რაც იმას ნიშნავს, რომ სამომავლოდ ისედაც შეზღუდული უფასო სარეკლამო დრო თეორიულად ოცივეზე თანაბრად უნდა გადანაწილდეს.

რეკომენდაცია

უფასო სარეკლამო დროის პოლიტიკურ პარტიებზე გადანაწილების წესი შესაცვლელია. ახალ წესში გარკვეულწილად გათვალისწინებული უნდა იყოს საარჩევნო სუბიექტების მიერ მიღებული ხმების რაოდენობა. ასევე, საარჩევნო ბლოკში შემავალ პარტიასა და არჩევნებში ინდივიდუალურად მონაწილე პარტიებს შორის სარეკლამო დროის განაწილება უნდა მოხდეს დიფერენცირებულად, უპირატესობა უნდა მიენიჭოს ამ უკანასკნელს.

2. ძირითადი პრინციპები

როგორც აღინიშნა, საქართველოში პოლიტიკური პარტიების დაფინანსების საკითხი სხვადასხვა საკანონმდებლო აქტებით არის რეგულირებული, შესაბამისად, სხვადასხვა კანონებში არის განმარტებული პოლიტიკურ პარტიებთან დაკავშირებული მნიშვნელოვანი პრინციპები.

„მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანების“ საქართველოს ორგანული კანონი განსაზღვრავს იმ პირებს ვისზეც ვრცელდება პოლიტიკურ ფინანსებთან დაკავშირებული შემზღუდველი რეგულირებები. კერძოდ, ზემოაღნიშნული კანონი იცნობს, როგორც პოლიტიკური პარტიის, ასევე განცხადებული საარჩევნო მიზნების მქონე პირის ცნებას. კანონის თანახმად, მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანება (პარტია) არის საერთო მსოფლმხედველობრივ და ორგანიზაციულ საფუძველზე შექმნილი მოქალაქეთა ნებაყოფლობითი დამოუკიდებელი გაერთიანება, რომელიც რეგისტრირებულია კანონით დადგენილი წესით და თავის საქმიანობას ახორციელებს საქართველოს კონსტიტუციისა და კანონმდებლობის ფარგლებში.

საქართველოს კანონმდებლობაში სპეციალური რეგულირება არსებობს საარჩევნო კამპანიისთვის / წინასაარჩევნო პერიოდისთვის. საარჩევნო კამპანია ოფიციალურად მაშინ იწყება, როდესაც საქართველოს პრეზიდენტი საქართველოს პრემიერმინისტრის კონტრასიგნაციით გამოაქვეყნებს არჩევნების დღის დანიშვნის შესახებ ბრძანებულებას. არჩევნებში მონაწილეობის სურვილის შემთხვევაში პოლიტიკური პარტიები ვალდებული არიან, გაიარონ საარჩევნო რეგისტრაცია არჩევნების დღემდე არაუგვიანეს 57-ე დღისა. რეგისტრაციის შემდეგ პოლიტიკური პარტია ხდება საარჩევნო სუბიექტი, რომელმაც ყოველ სამ კვირაში ერთხელ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურს უნდა წარუდგინოს მიღებული შემოსავლებისა და გაწეული ხარჯების ამსახველი ფინანსური დეკლარაციები. არჩევნების შედეგების შეჯამების შემდეგ კი საარჩევნო სუბიექტი ერთი თვის ვადაში წარადგენს მთლიანი საარჩევნო კამპანიის ანგარიშგებას, პოლიტიკური პარტიების გარდა საარჩევნო სუბიექტი შეიძლება იყოს, საინიციატივო ჯგუფი ან დამოუკიდებელი კანდიდატი, რომლებზეც, ასევე, ვრცელდება საარჩევნო კამპანიის პოლიტიკურ ფინანსებთან დაკავშირებული რეგულაციები.

3. საერთაშორისო ორგანიზაციების შეფასებები

პოლიტიკური პარტიების დაფინანსების რეგულირების მხრივ საქართველო მსოფლიოში ერთ-ერთი მოწინავეა. საერთაშორისო არასამთავრობო ორგანიზაციის Sunlight Foundation-ის მიერ შედგენილ გავლენიან რეიტინგში საქართველო მსოფლიოს 55 ქვეყანას შორის პირველ ადგილს იკავებს პოლიტიკური ფინანსების რეგულირების კუთხით.^[7]

საქართველოში ყოველი საერთო არჩევნების დროს ეუთო-ოდირი (OSCE-ODIHR) და სხვა საერთაშორისო სადამკვირვებლო ორგანიზაციები თავიანთ ანგარიშებში პოლიტიკური პარტიების დაფინანსებასაც ეხებიან ხოლმე. ამ მხრივ გამორჩეულია **ევროპის საბჭოს კორუფციის წინააღმდეგ მებრძოლ სახელმწიფოთა ჯგუფი (GRECO)**, რომელსაც, სხვებთან შედარებით, ვრცელი შეფასებები აქვს ხოლმე. GRECO-ს მიერ 2015 წლის 15-19 ივნისს მიღებულ ანგარიშში^[8] შეფასებულია საქართველოს ხელისუფლების მიერ ამავე ორგანიზაციის ადრინდელი რეკომენდაციების შესრულების საკითხი. GRECO-ს რეკომენდაციები იყოფა ორ ჯგუფად, პირველი ეხება შიდა კანონმდებლობაში ევროსაბჭოს კორუფციაზე სისხლისსამართლებრივი კონვენციის რიგი მუხლების კრიმინალიზების საკითხს, ხოლო მეორე ნაწილი ეთმობა პოლიტიკური პარტიების და საარჩევნო კამპანიის დაფინანსების გამჭვირვალობასთან დაკავშირებულ საკითხებს. იმის გათვალისწინებით, რომ საქართველოს ხელისუფლების მხრიდან ინფორმაცია იმ რეკომენდაციებთან დაკავშირებით, რომლებიც ნაწილობრივ იყო შესრულებული მხოლოდ 2016 წლის 1 აგვისტოს მიიღეს, GRECO-მ 2016 წლის 2 დეკემბერს კიდევ ერთი, დამატებითი ანგარიში გამოსცა. ანგარიშში აღნიშნულია, რომ ცესკო და სახელმწიფო აუდიტის სამსახური „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონსა და „საარჩევნო კოდექსში“ ისეთი ცვლილებების პაკეტზე მუშაობენ, რომელიც GRECO-ს მიერ წინა წლებში გაცემული რეკომენდაციების შესაბამისი იქნება. საერთო ჯამში, ანგარიშის მიხედვით, საქართველოს 2015 წლის 19 ივნისის შემდეგ პოლიტიკური პარტიებისა და საარჩევნო კამპანიის დაფინანსების კუთხით არსებული რეკომენდაციების შესრულების ნაწილში მნიშვნელოვანი პროგრესი არ განუცდია.

⁷ <http://moneypoliticstransparency.org/>

⁸ პოლიტიკური პარტიების დაფინანსების გამჭვირვალობა, შეფასების მესამე რაუნდი, შესრულების მეორე ანგარიში, GRECO, 2016 წლის 11 აგვისტო: <https://goo.gl/k8Ro9n>

GRECO-ს შეფასებით, მეორე ჯგუფის საკითხებში 10 რეკომენდაციიდან სამი სრულად, ხოლო 7 ნაწილობრივ შესრულებულად რჩება. საკანონმდებლო ჩარჩოს კუთხით GRECO-ს შემდეგი რეკომენდაციები ჰქონდა:

1. GRECO მოუწოდებდა ხელისუფლებას, გადაეხედა არსებული კანონმდებლობა პოლიტიკურ დაფინანსებასთან დაკავშირებით ისე, რომ ჩამოყალიბებულიყო ერთიანი საკანონმდებლო სისტემა „საარჩევნო კოდექსსა“ და „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ“ კანონს შორის.

აღნიშნული რეკომენდაცია ნაწილობრივ არის შესრულებული. პირველ რიგში, აღსანიშნავია „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ“ კანონის რეგულირების ფარგლების გაფართოვების საკითხი. აღნიშნული კანონი არეგულირებს პოლიტიკური პარტიების საქმიანობასთან დაკავშირებულ თემებს, შესაბამისად, მისი გავრცელება სხვა სუბიექტების დაფინანსებასთან მიმართებით, GRECO-ს შეფასებით, კითხვის ნიშნის ქვეშ დგას. ასევე, მიუხედავად განხორციელებული ცვლილებებისა, ამ კანონებში („საარჩევნო კოდექსი“ და „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ“ კანონი) ისევ რჩება ურთიერთმიითებითი სხვადასხვა საკითხებზე, რაც იწვევს დაბნეულობას.

GRECO აღნიშნავს, რომ ამ მხრივ ხელშესახები შედეგი მიღწეული ჯერ კიდევ არ არის და ხელისუფლებას მოუწოდებს დააჩქაროს კანონმდებლობაში ცვლილებების განხორციელების პროცესი.

2. GRECO-ს შეფასებით ისევ პრობლემურია ცნების - „განცხადებული საარჩევნო მიზნის მქონე პირის“ განჭვრეტადობა. კერძოდ, კანონი განცხადებული საარჩევნო მიზნის მქონე პირებს შორის მოიაზრებს მხოლოდ ფიზიკურ პირებს, ხოლო იურიდიული პირებზე ვრცელდება სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ბრძანება. ამასთანავე, არასაარჩევნო პერიოდში ფინანსური მონაცემების გამოქვეყნების მოთხოვნა განცხადებული პოლიტიკური მიზნის მქონე პირებისთვის გამომდინარეობს არა კანონიდან, არამედ მხოლოდ აუდიტის სამსახურის ბრძანებიდან. ამ საკითხთან დაკავშირებით ანგარიშში აღნიშნულია, რომ საქართველოს ხელისუფლების განცხადებით, რეფორმის ფარგლებში დაგეგმილია ასევე სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესაბამისი ბრძანებულებების კანონში გადატანა და ცვლილებათა პაკეტის პარლამენტისთვის წარდგენა. GRECO-ს რეკომენდაციით, უმჯობესი იქნება ხელისუფლებამ აღნიშნული რეფორმის პროცესი სწრაფად, ყოველგვარი შეფერხების გარეშე განახორციელოს.

GRECO-ს რეკომენდაციების სრულად შეუსრულებლობაზე საუბარია, ასევე, ეუთო-ოდირის მიერ 3 თებერვალს გამოქვეყნებულ საბოლოო ანგარიშში, რომელიც 2016 წლის 8 და 30 ოქტომბერს გამართულ საპარლამენტო არჩევნების მონიტორინგს ეხება.^[9] ანგარიში აფასებს არჩევნების პერიოდში, მანამდე და შემდგომ არსებულ საარჩევნო გარემოსა და პირობებს, მათ შორის, აღნიშნავს სადამკვირვებლო მისიის მიერ საარჩევნო კამპანიის დაფინანსებასთან დაკავშირებულ მიგნებებსა და შესაბამის რეკომენდაციებს.

ანგარიშის თანახმად, 2013-2016 წლებში განხორციელებული საკანონმდებლო ცვლილებები, პარტიებისა და საარჩევნო კამპანიის დაფინანსებასთან დაკავშირებით, მხოლოდ ნაწილობრივ პასუხობს საერთაშორისო რეკომენდაციებს, GRECO-ს მიერ შემუშავებულ რეკომენდაციებს, როგორებიცაა ერთგვაროვანი იურიდიული ჩარჩოს ჩამოყალიბება, ყველა ტიპის ადმინისტრაციული რესურსების არამიზნობრივი გამოყენების პრევენცია და ყველა დარღვევისთვის შესაბამისი სანქციების შემოღება.

⁹ 2016 წლის საპარლამენტო არჩევნების საბოლოო შეფასება, ეუთო, 2017 წლის 3 თებერვალი: <https://goo.gl/rL7nkg>

ანგარიშში აღნიშნულია, რომ მნიშვნელოვანი დისბალანსი შეიმჩნევა პარტიებისა და დამოუკიდებელი კანდიდატების მიერ მიღებულ შემოწირულ თანხებს შორის. უარყოფითად არის ასევე შეფასებული ის ფაქტი, რომ დამოუკიდებელ კანდიდატებს, პარტიების / ბლოკებისგან განსხვავებით, არ შეუძლიათ სახელმწიფო დაფინანსების მიღება, მაშინაც კი თუ ისინი არჩევნებში გაიმარჯვებენ. აღნიშნული კი საერთაშორისო პრაქტიკას ეწინააღმდეგება.

ეუთო-ოდირის ანგარიშში, ასევე, შეეხო პარტია „ქართული ოცნების“ მიერ „ქართუ ბანკისგან“ ერთი მილიონი ლარის სესხის სახით აღების საკითხს.^[10] ანგარიშის თანახმად, მიუხედავად იმისა, რომ მოცემულ შემთხვევაში არ დარღვეულა კანონი, აღნიშნული ფაქტი არჩევნების პროცესში ჩართული სხვადასხვა მხარის მიერ აღქმულ იქნა უარყოფითად, რადგან მოცემულ საკითხზე შესაბამისი კანონმდებლობის არარსებობის პირობებში, ჩნდება შესაძლებლობა, რომ აღებული თანხა დაბრუნდეს სახელმწიფო ფონდებიდან.

ეუთო-ოდირის სადამკვირვებლო მისიამ შეაფასა ასევე სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მუშაობა, რომელიც პარტიებისა და კამპანიის ფინანსების, შემოსავლებისა და ხარჯების ზედამხედველობაზე არის პასუხისმგებელი. საარჩევნო სუბიექტების ანგარიშების შესწავლის პროცესში სამსახური ყურადღებას მხოლოდ შემოსავლების ნაწილზე ამახვილებდა (თუმცა მეტი გამჭვირვალობის უზრუნველყოფისთვის ყველა ანგარიშს აქვეყნებდა თავის ვებგვერდზე). ეს კი გამოწვეული იყო იმით, რომ აუდიტის სამსახურს არ ჰქონდა საკმარისი ადამიანური რესურსი შემოსავლებისა და ხარჯების გამოძიებისა და ზედამხედველობისთვის. გარდა ამისა, კანონი არ განსაზღვრავს ვადებს აუდიტის სამსახურის მიერ ანგარიშების შესწავლისთვის და არც ავალდებულებს მას საკუთარი საქმიანობის პროცესში შემუშავებული დასკვნები გაასაჯაროს, რაც წინააღმდეგობაში მოდის საერთაშორისო პრაქტიკასთან.

ანგარიშის მიხედვით, აუდიტის სამსახურის ეფექტურობა, ასევე, დაასუსტა ახალმა პროცედურულმა საკითხმა, რომლის თანახმადაც აუდიტის სამსახური ვალდებულია გამოძიების დასაწყებად მიიღოს სასამართლოს ნებართვა, რადგან გამოძიების პროცესის შენელებას, ასევე, განაპირობებდა, სხვა ინსტიტუტებისგან გამოთხოვილი ინფორმაციის დაგვიანებით მიღება. შესაბამისად, ეუთო-ოდირი მოუწოდებს ხელისუფლებას:

1. განიხილოს კანონის ცვლილება, რათა დამოუკიდებელმა კანდიდატებმა მიიღონ თანაბარი შესაძლებლობები სახელმწიფო ფინანსებიდან საარჩევნო კამპანიის დაფინანსების ხარჯების კომპენსირებისთვის;
2. საარჩევნო კამპანიის ფინანსების ეფექტური ზედამხედველობისა და გამჭვირვალობის უზრუნველსაყოფად, გაზარდოს აუდიტის სამსახურის რესურსები და შესაძლებლობები, მათ შორის, ადამიანური რესურსი. ყურადღება გაამახვილოს ასევე, აუდიტის სამსახურის მიერ არჩევნებში მონაწილეთა ფინანსური ანგარიშების შესახებ მომზადებული დასკვნების გამოქვეყნებაზე, როგორც არჩევნებამდე ასევე მის შემდეგ;
3. ნათლად განსაზღვროს კანონში ის ვადები, რომელიც აუდიტის სამსახურის მიერ საარჩევნო კამპანიის დაფინანსების წესების დარღვევის შემოწმებისა და რეაგირებისთვის იქნება განკუთვნილი. ასევე უზრუნველყოს რელევანტურ ინფორმაციასთან დროული ხელმისაწვდომობა და თანამშრომლობის უზრუნველყოფა სხვა ინსტიტუტებთან, რათა აუდიტის სამსახურმა შეძლოს ეფექტური ზედამხედველობის გაწევა.

¹⁰ <https://goo.gl/ZTBNXx>

თავი II. შემოსავლები და ხარჯები

1. შემოსავლების მარეგულირებელი ჩარჩო

საარჩევნო პერიოდში პოლიტიკური პარტიების ფინანსების ფორმირება ანალოგიურ წყაროებიდან ხდება როგორც დანარჩენ პერიოდში, მთავარი განსხვავება მდგომარეობს იმაში, რომ ამ პერიოდში შემოსავლების მიმღები (ისევე როგორც ხარჯების გამწვევი) არის არა პარტია, არამედ პარტიის (ერთი ან მეტი პარტიის) დარეგისტრირებული საარჩევნო სუბიექტი. სუბიექტი თავის მხრივ ვალდებულია შექმნას საარჩევნო კამპანიის ფონდი საიდანაც უნდა მოხდეს საარჩევნო კამპანიის დაფინანსება.

მოქმედი კანონმდებლობით საარჩევნო სუბიექტებს შემოსავლების მიღება შემდეგი წყაროებიდან აქვთ ნებადართული: 1. სახელმწიფო დაფინანსება (რომელიც, თავის მხრივ, მოიცავს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან პარტიისთვის პირდაპირ გადაცემულ თანხებს და არაპირდაპირ დაფინანსებას); 2. საწევრო შენატანები; 3. შემოწირულებები; 4. სიმბოლიკის დამზადებითა და გავრცელებით, ლექციების, გამოფენებისა და სხვა საჯარო ღონისძიებების მოწყობით, აგრეთვე, საწესდებო მიზნებიდან გამომდინარე საგამომცემლო და სხვა საქმიანობიდან მიღებული წლიური შემოსავალი; 5. საბანკო სესხები.

1.1. სახელმწიფო დაფინანსება

როგორც შემოსავლის კატეგორიების ჩამონათვალიდან ჩანს, პარტიის დაფინანსების წყარო, კერძოს გარდა, შეიძლება სახელმწიფოსგან მიღებული სახსრებიც იყოს. პოლიტიკური გაერთიანებების სახელმწიფო ბიუჯეტიდან მიღებული თანხები ხშირ შემთხვევაში პარტიების ფინანსების დიდ ნაწილს შეადგენს. სახელმწიფო დაფინანსების ოდენობა და სუბიექტები განისაზღვრება „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ“ ორგანული კანონით. ეს კანონი ადგენს სახელმწიფოსგან დაფინანსების მიღების რამდენიმე გზას.

1.1.1. თანხის პირდაპირ პარტიებისთვის გადაცემა

ბიუჯეტიდან პირდაპირ პარტიისთვის გასანაწილებლად გამოყოფილ თანხას იღებს საქართველოს ცენტრალურ საარჩევნო კომისიაში რეგისტრირებული ის პარტია, რომელიც დამოუკიდებლად ან საარჩევნო ბლოკის შემადგენლობაში მონაწილეობდა არჩევნებში, თუ მან ან საარჩევნო ბლოკმა ბოლო საპარლამენტო ან ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა საერთო არჩევნებში მიიღო არჩევნებში მონაწილე ამომრჩეველთა ხმების მინიმუმ 3%. გამოყოფილი ყოველწლიური თანხა განისაზღვრება ფორმულით,^[11] რომლის თანახმადაც, საბაზო დაფინანსებას, რომელიც 300 000 ლარს შეადგენს, ემატება დამატებითი დაფინანსება პარლამენტში მოპოვებული მანდატებისა და არჩევნებში მიღებული ხმების შესაბამისად. თუმცა, თუ არჩევნებში დამოუკიდებლად მონაწილე პარტიას ან საარჩევნო ბლოკს ბოლო საპარლამენტო ან ბოლო ადგილობრივი თვითმმართველობის საერთო არჩევნებში მიღებული აქვს არჩევნებში მონაწილე ამომრჩეველთა ხმების 6% ან მეტი, მისი საბაზო დაფინანსების ოდენობა ორმაგდება, ანუ 600 000 ლარი ხდება.

¹¹ „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ“ ორგანული კანონის 30-ე მუხლის მე-4 პუნქტის მიხედვით, პარტიის მიერ მისაღები საბიუჯეტო დაფინანსება გაიანგარიშება შემდეგი ფორმულით:

$$Z=B+(M*600*12)+(L*100*12)+(V*1,5)+(W*1)+(H),$$
 სადაც Z არის პარტიის მიერ მისაღები საბიუჯეტო დაფინანსების ოდენობა; B – საბაზო დაფინანსების ოდენობა; M – პროპორციული სისტემით არჩეული 30 და 30-მდე პარლამენტის წევრთა რაოდენობა; L – პროპორციული სისტემით არჩეული 30 წევრის ზემოთ პარლამენტის წევრთა რაოდენობა; V – 200 000 ამომრჩევლამდე მიღებული ხმების ოდენობა; W – 200 000 ამომრჩევლის ზემოთ მიღებული ხმების ოდენობა; H – პარტია, რომელიც ბოლო საპარლამენტო არჩევნებში მონაწილეობის მიზნით რეგისტრირებული იყო საქართველოს ცენტრალურ საარჩევნო კომისიაში და რომლის წევრიც არჩეულ იქნა საქართველოს პარლამენტის წევრად, თუ იგი შექმნის საპარლამენტო ფრაქციას. ამ ფორმულის მიზნებისთვის H=300 000 ლარს.

2016 წლის საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ გამოიკვეთა პრობლემები სახელმწიფო ბიუჯეტიდან პირდაპირ პარტიებისათვის თანხის გადაცემასთან დაკავშირებით. ფორმულა ითვალისწინებს დამატებით 300 000 ლარის გადაცემას ისეთი პარტიისათვის, რომელიც ბოლო საპარლამენტო არჩევნებში მონაწილეობის მიზნით რეგისტრირებული იყო საქართველოს ცენტრალურ საარჩევნო კომისიაში და რომლის წევრიც არჩეულ იქნა საქართველოს პარლამენტის წევრად, თუ იგი შექმნის საპარლამენტო ფრაქციას. თუმცა ამ პირობების დაკმაყოფილების შემთხვევაშიც კი, კანონის ყველაზე მნიშვნელოვანი წინაპირობაა, რომ პარტიას არჩევნებში გადალახული ჰქონდეს 3 %-იანი ზღვარი.

აღნიშნული ნორმის საფუძველზე, ცენტრალური საარჩევნო კომისიის თავმჯდომარემ დამატებითი დაფინანსება პარტიას „მრეწველობა გადაარჩენს საქართველოს“ განუსაზღვრა, რომელიც ყოველწლიურად ბიუჯეტიდან 536 572 ლარის ოდენობით ანაზღაურებას მიიღებს და იმ შვიდ პარტიაში შევა, რომელიც ცესკოში წევრის ყოლის უფლებით ისარგებლებს.

ჩვენი აზრით, ცესკოს ქმედება დაფინანსების გაცემასთან დაკავშირებით ეწინააღმდეგება საარჩევნო კანონმდებლობას, რადგან პარტიას „მრეწველობა გადაარჩენს საქართველოს“ საპარლამენტო არჩევნებში ამომრჩეველთა ხმების მხოლოდ 0.78% აქვს მიღებული და გარდა ამისა, საკამათოა საკითხი, რამდენად შექმნა მან ფრაქცია პარლამენტში.^[12] მიგვაჩნია, რომ კანონში ჩანაწერი „**თუ იგი შექმნის საპარლამენტო ფრაქციას**“ ბუნდოვანია, რადგან არც „საპარლამენტო ფრაქციის შესახებ“ და არც „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონი არ განმარტავს, თუ როდის ითვლება ფრაქცია კონკრეტულად ერთი პარტიის მიერ შექმნილად. ამ შემთხვევაში, ფრაქციაში „ქართული ოცნება - მრეწველები“ ხუთი „ქართული ოცნების“ სიით გასული, ხოლო ერთი - „მრეწველობა გადაარჩენს საქართველოს“ დეპუტატი ერთიანდება, შესაბამისად, გაუგებარია, თუ რა კრიტერიუმით ჩაითვალოს ეს ფრაქცია პარტიის „მრეწველობა გადაარჩენს საქართველოს“ მიერ შექმნილად.

ცესკოს თავმჯდომარის აღნიშნული განკარგულება, სასამართლოში გაასაჩივრა პარტიამ „ირაკლია ალასანია - თავისუფალი დემოკრატები“ და ნაწილობრივ გაუქმება მოითხოვა. პარტიას პროცესზე ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია წარმოადგენდა,^[13] ხოლო „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო“ დავაში სასამართლოს მეგობრის (Amicus Curiae) სტატუსით მონაწილეობდა. პირველი და მეორე ინსტანციების სასამართლოებმა, ჩვენი არგუმენტების მიუხედავად, არ დააკმაყოფილეს სარჩელი და ძალაში დატოვეს ცენტრალური საარჩევნო კომისიის თავმჯდომარის მიერ გამოცემული განკარგულება. შედეგად პარტიამ - „ირაკლი ალასანია - თავისუფალი დემოკრატები“, რომელსაც მოსახლეობის 4.63%-იანი მხარდაჭერა ჰქონდა, ცესკოში წევრის ყოლის უფლება დაკარგა და ამ უფლებით იმ პარტიამ ისარგებლა, რომელსაც ამომრჩეველთა მხოლოდ 0.78% უჭერდა მხარს.

რეკომენდაცია

აუცილებელია სახელმწიფო დაფინანსების პირდაპირ პარტიისთვის გადასაცემი თანხის გამოსათვლელი ფორმულის დახვეწა იმგვარად, რომ აღარ დარჩეს ბუნდოვანება.

¹² <https://goo.gl/WqLN4D>

¹³ <https://goo.gl/IBVwkn>

1.1.2. საარჩევნო კამპანიისას გაწეული ხარჯების დასაფარავად გამოყოფილი დაფინანსება

საარჩევნო სუბიექტი, რომელიც პროპორციულ საპარლამენტო არჩევნებში მიიღებს ამომრჩეველთა ხმების 5%-ს ან მეტს, ხოლო საპრეზიდენტო არჩევნების პირველ ტურში მიიღებს არჩევნებში მონაწილე ამომრჩეველთა ხმების 10%-ს ან მეტს, საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ერთჯერადად აუნაზღაურდება ხარჯები არაუმეტეს 1 000 000 ლარით. თუ საკრებულოების საერთო არჩევნებში მიიღებს არჩევნებში მონაწილე ამომრჩეველთა ხმების 3%-ს ან მეტს საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ერთჯერადად მიიღებს არაუმეტეს 500 000 ლარს.

საარჩევნო სუბიექტები ასეთ დაფინანსებას მიიღებენ საარჩევნო კამპანიის დროს გაწეული ხარჯების თაობაზე ანგარიშის წარდგენის შემდეგ.

1.1.3. გენდერული ბალანსის დაცვის საფუძველზე მიღებული დაფინანსება

პარტია, რომელიც იღებს საბიუჯეტო დაფინანსებას მიიღებს საბაზო დაფინანსებაზე დანამატს საბაზო დაფინანსების 30%-ის ოდენობით, თუ ამ პარტიის ან შესაბამისი საარჩევნო ბლოკის მიერ იმ არჩევნებზე წარდგენილ პარტიულ სიაში (ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა არჩევნებზე – ყველა პარტიულ სიაში), რომლის შედეგების საფუძველზედაც მიიღო დაფინანსება, კანდიდატთა პირველ, მეორე და ყოველ მომდევნო ათეულში ერთიმეორისაგან განსხვავებული სქესი წარმოდგენილია სულ მცირე 30%.

1.1.4. პარტიებისთვის თანხის საარჩევნო სისტემების განვითარების, რეფორმებისა და სწავლების ცენტრის მეშვეობით განაწილება

საბიუჯეტო დაფინანსების გარდა, საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ყოველწლიურად გადაირიცხება თანხა სსიპ „საარჩევნო სისტემების განვითარების, რეფორმებისა და სწავლების ცენტრში“, რომლის მიზანია პარტიებისა და არასამთავრობო სექტორის განვითარებისა და ჯანსაღი, კონკურენტუნარიანი პოლიტიკური სისტემის ჩამოყალიბების ხელშეწყობა. საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გადასარიცხი თანხა არის პირდაპირ გასანაწილებელი თანხის ნახევარი. ცენტრიდან პარტიებისთვის გამოყოფილი თანხა ნაწილდება მათ მიერ მისაღები საბაზო დაფინანსების პროპორციულად. თანხა გაიცემა მხოლოდ კვლევების, სწავლების, კონფერენციების, მივლინებების, რეგიონული პროექტების, ამომრჩეველთა სამოქალაქო და საარჩევნო განათლების პროექტების დაფინანსების მიზნით.

1.1.5. პარტიებისთვის საარჩევნო წელს საბელაშვილი რეკლამისთვის მიზნობრივი დაფინანსების გამოყოფა

საარჩევნო წელს პოლიტიკური პარტიების საარჩევნო კამპანიის ფინანსური მხარდაჭერისათვის საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან დამატებით გამოიყოფა დაფინანსება საბელაშვილი რეკლამის განთავსების ხარჯების დასაფარავად. თანხას იღებენ მხოლოდ ის პარტიები, რომელთაც ბოლო საერთო არჩევნების შედეგების მიხედვით წარმოეშვათ დაფინანსების მიღების უფლება. გამოყოფილი თანხის ოდენობის გამოსაანგარიშებლად შესაბამისი საარჩევნო სუბიექტის მიერ ბოლო საერთო არჩევნებში მიღებული ხმების რაოდენობა მრავლდება სამზე და იყოფა საარჩევნო სუბიექტში შემავალი პოლიტიკური გაერთიანებების რაოდენობაზე. გამოყოფილი თანხის ოდენობა არ აღემატება 600 000 ლარს. საარჩევნო სუბიექტისთვის გამოყოფილი თანხის არანაკლებ 15%-ისა გამოყენებული უნდა იქნეს წინასაარჩევნო რეკლამის განსათავსებლად სულ ცოტა 7 მაუწყებელში, რომლებიც არ არიან ეროვნული მაუწყებლები.

1.1.6. არჩევნების დღეს საოლქო და საუბნო საარჩევნო კომისიებში წარმომადგენლობის დაფინანსება

კვალიფიციური საარჩევნო სუბიექტი არჩევნების დღეს საოლქო და საუბნო საარჩევნო კომისიებში წარმომადგენლობის უზრუნველსაყოფად დაფინანსებას მიიღებს ყოველ საარჩევნო უბანზე 100 ლარის და ყოველ საარჩევნო ოლქზე 150 ლარის ოდენობით. ასევე, ის საარჩევნო ბლოკი, რომლის შემადგენლობაშიც არ შედის არცერთი კვალიფიციური პარტია, მაგრამ მასში გაერთიანებული პარტიების მიერ ბოლო საპარლამენტო ან ბოლო ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა პროპორციული საარჩევნო სისტემით ჩატარებულ საერთო არჩევნებში, ერთ-ერთში მაინც, მიღებული ხმების ჯამი არჩევნებში მონაწილე ამომრჩეველთა ხმების 3% ან მეტია, არჩევნების დღეს საოლქო და საუბნო საარჩევნო კომისიებში წარმომადგენლობის უზრუნველსაყოფად დაფინანსებას მიიღებს ყოველ საარჩევნო უბანზე 100 ლარის და ყოველ საარჩევნო ოლქზე 150 ლარის. ერთი საარჩევნო უბნისთვის გამოყოფილი თანხა გაიცემა მხოლოდ ამ უბანზე დანიშნულ წარმომადგენელზე. დაფინანსება გამოიყოფა არჩევნების დღემდე არაუგვიანეს 3 დღისა.

1.1.7. უფასო სარეკლამო დრო

გარდა პირდაპირი საბიუჯეტო დაფინანსებისა, კანონმდებლობა განსაზღვრავს საარჩევნო სუბიექტების არაპირდაპირ დაფინანსებასაც. საერთო ეროვნული საეთერო მაუწყებელი ვალდებულია საერთო არჩევნებისას საარჩევნო კამპანიის დროს თავის ეთერში ყოველ 3 საათში არანაკლებ 90 წამით უსასყიდლოდ და არადისკრიმინაციულად განათავსოს თითოეული კვალიფიციური საარჩევნო სუბიექტის მიერ მისთვის წარდგენილი წინასაარჩევნო რეკლამა.

აკრძალულია სახელმწიფოსგან დაფინანსების, ან სხვა სახის სიკეთის მიღება, რომელიც არ თავსდება ზემოთ აღწერილ კატეგორიებში.

1.2. კერძო დაფინანსება

კერძო სექტორიდან ფინანსების მოზიდვა მთავარ გამოწვევად რჩება პოლიტიკური პარტიებისთვის, კანონით დადგენილი კერძო დაფინანსების ყველაზე მსხვილი კატეგორიებია: ა) საწევრო შენატანი; ბ) შემოწირულება; გ) საბანკო სესხი.

1.2.1. საწევრო შენატანები

2011 წლის 28 დეკემბრის საკანონმდებლო ცვლილებამდე საწევრო შენატანის განხორციელება დეტალურად არ რეგულირდებოდა და შეზღუდვები არ არსებობდა. ამ ცვლილებით დაწესდა საწევრო შენატანების წლიური ოდენობის ზედა ზღვარი – 1200 ლარი. ზედა ზღვრის დაწესება მართებული გადაწყვეტილება იყო, რადგან მის გარეშე რჩებოდა რისკი, რომ იგი გამოყენებული იქნებოდა შემოწირულებების ლიმიტების თავიდან არიდების მიზნით.

1.2.2. შემოწირულებები

შემოწირულობის შესახებ რეგულაციები გასული წლების განმავლობაში რამდენჯერმე შეიცვალა, მაგალითად, 2011 წელს იურიდიულ პირების შემოწირულებების გაღების უფლება გაუქმდა, 2013 წელს ისევ მიეცათ უფლება, თუმცა გარკვეული დათქმებით. დღეის მდგომარეობით მოქმედი კანონმდებლობა შემოწირულებას შემდეგნაირად განსაზღვრავს:

- პარტიის ანგარიშზე ფიზიკური, ან იურიდიული პირის მიერ ჩარიცხული ფულადი თანხა;
- პარტიის მიერ ფიზიკური ან იურიდიული პირისაგან უსასყიდლოდ ან ფასდაკლებით/შელავათიანი პირობებით მიღებული მატერიალური ან არამატერიალური ფასეულობა (მათ შორის, შეღავათიანი კრედიტი) და მომსახურება (გარდა მოხალისის მიერ ნებაყოფლობით შესრულებული სამუშაოს).

შემოწირულებების განხორციელებისას კანონი ადგენს როგორც თვისებრივ, ისე რაოდენობრივ შეზღუდვებს:

- შემომწირველი ფიზიკური პირი უნდა იყოს საქართველოს მოქალაქე;
- შემომწირველი იურიდიული პირი უნდა იყვნენ რეგისტრირებული საქართველოს ტერიტორიაზე, ხოლო მისი პარტნიორები და საბოლოო ბენეფიციარები მხოლოდ საქართველოს მოქალაქეები უნდა იყვნენ;
- შემომწირველი არ შეიძლება იყოს იურიდიული პირი, რომლის წინა კალენდარული წლის ან საარჩევნო წლის კენჭისყრის დღემდე ფაქტობრივი შემოსავლების 15%-ზე მეტი მიღებულია მის სასარგებლოდ ან მისი მონაწილეობით შექმნილი საწარმოს სასარგებლოდ განხორციელებული გამარტივებული სახელმწიფო შესყიდვებით;
- პარტიის მიერ თითოეული მოქალაქისაგან მიღებული შემოწირულებების საერთო ოდენობა წელიწადში არ უნდა აღემატებოდეს 60 000 ლარს, ხოლო თითოეული იურიდიული პირისაგან მიღებული შემოწირულებების საერთო ოდენობა წელიწადში არ უნდა აღემატებოდეს 120 000 ლარს;

ასევე, აკრძალულია შემოწირულებების მიღება:

- სხვა ქვეყნის ფიზიკური და იურიდიული პირებისაგან, საერთაშორისო ორგანიზაციებისა და მოძრაობებისაგან;
- სახელმწიფო ორგანოსაგან, სახელმწიფო ორგანიზაციისაგან, საჯარო სამართლის იურიდიული პირისაგან, სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი საზოგადოებისაგან;
- არასამეწარმეო იურიდიული პირისაგან და რელიგიური ორგანიზაციისაგან;
- ანონიმური ფორმით.

შემოწირულებებთან დაკავშირებით GRECO-ს 2015 წლის ანგარიშში ჰქონდა კონკრეტული რეკომენდაცია. ამ ორგანიზაციის აზრით, სახელმწიფოს უნდა მიეღო შესაბამისი ღონისძიებები, რათა უზრუნველყოთ არაფულადი შემოწირულობების ეფექტური იდენტიფიცირება. მიუხედავად რიგი პოზიტიური საკანონმდებლო ცვლილებებისა, გენერალური აუდიტორის ბრძანება, GRECO-ს შეფასებით, არ ითვალისწინებს ცხად და ზუსტ გაიდლაინებს, რომელიც უზრუნველყოფდა არაფულადი შემოწირულობების პერიოდულ გამოქვეყნებას პოლიტიკური პარტიების და სხვა საარჩევნო სუბიექტების მიერ. ასევე, სათანადოდ უნდა იქნეს ასახული, რომ ყველა არაფულად საქონელს და მომსახურებას არ აქვს დადგენადი საბაზრო ღირებულება. ამასთანავე, ერთმანეთისგან ცხადად უნდა გაიმიჯნოს გაწეული პროფესიული და არაპროფესიული მოხალისეობრივი სამუშაო.^[14]

1.2.3. საბანკო კრედიტი

პარტიას ასევე უფლება აქვს, აიღოს კრედიტი მხოლოდ საქართველოს კომერციული ბანკისაგან საერთო რაოდენობით არაუმეტეს ერთი მილიონი ლარისა კალენდარული წლის განმავლობაში.

¹⁴ <https://goo.gl/uNXz4l>

2. კვალიფიციური საარჩევნო სუბიექტების მიერ მიღებული შემოსავლები

„საარჩევნო კოდექსის“ თანახმად, კვალიფიციურია პარტია, რომელიც „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანების შესახებ“ ორგანული კანონით გათვალისწინებულ პირდაპირ საბიუჯეტო დაფინანსებას იღებს. 2016 წლის წინასაარჩევნო პერიოდში ასეთი სტატუსის მქონე სულ 11 პარტია არსებობდა:

- „ქართული ოცნება-დემოკრატიული საქართველო“ („ქართული ოცნება“)
- „საქართველოს კონსერვატიული პარტია“ („კონსერვატორები“)
- „მრეწველობა გადაარჩენს საქართველოს“ („მრეწველები“)
- „საქართველოს რესპუბლიკური პარტია“ („რესპუბლიკელები“)
- „თავისუფალი დემოკრატები“
- „ეროვნული ფორუმი“
- „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა“
- „საქართველოს ქრისტიან-კონსერვატიული პარტია“
- „გაერთიანებული დემოკრატიული მოძრაობა“
- „საქართველოს პატრიოტთა ალიანსი“
- „საქართველოს ლეიბორისტული პარტია“. („ლეიბორისტები“)

ვინაიდან ამ ანგარიშის მიზანი საარჩევნო კამპანიის ფინანსებს ანალიზია, ჩვენი კვლევის ობიექტი არა პოლიტიკური პარტიები, არამედ კვალიფიციური საარჩევნო სუბიექტებია. საარჩევნო სუბიექტი არის შესაბამისი საარჩევნო კომისიის მიერ რეგისტრირებული პარტია, ხოლო ის კვალიფიციური ხდება იმ შემთხვევაში თუ რეგისტრირებული პარტია არის კვალიფიციური, ან ბლოკის შემთხვევაში მასში შემავალი ერთი პარტია მაინც არის კვალიფიციური.^[15]

კვლევის ობიექტად მხოლოდ კვალიფიციური სუბიექტების შერჩევის მიზეზი იყო ის, რომ ისინი წარმოადგენენ ყველაზე რეიტინგულ სუბიექტებს ქართულ პოლიტიკურ სივრცეში და ამასთან არჩევნებში მონაწილე პარტიებიდან მხოლოდ ისინი იღებენ სახელმწიფო დაფინანსებას და წინასაარჩევნო კამპანიის ფინანსების თითქმის 100%-ს. როგორც ზემოთ ითქვა, კვლევის საანგარიშო პერიოდი მოიცავს 8 ივნისიდან 16 ნოემბრის ჩათვლით არსებულ პერიოდს.

მონაცემები ძირითადად აღებულია საარჩევნო სუბიექტების მიერ შევსებული საარჩევნო კამპანიის შემატყობილი ფინანსური დეკლარაციებიდან, რომლებიც ატვირთულია სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ვებგვერდზე.^[16] კერძო შემოწირულობების შესახებ ინფორმაციის ნაწილი, ასევე, აღებულია ამავე ვებგვერდზე არსებულ შემომწირველთა მონაცემთა ბაზიდან. გარკვეული სტატისტიკა გამოთხოვილ იქნა ცესკო-დანაც.

ზოგადად უნდა აღინიშნოს, რომ საარჩევნო სუბიექტების მიერ შევსებული დეკლარაციის დიდი ნაწილი შეიცავს ბევრ ხარვეზს, როგორიცაა ინფორმაციის შეცდომით ან/და არასრულად მითითება, დეკლარაციის შევსების განსხვავებული პრაქტიკა და სხვა. ასეთმა ხარვეზებმა კვლევის პერიოდში გარკვეული პრობლემები შეგვიქმნა, რომლებიც ანგარიშის სხვადასხვა თავში უფრო დეტალურად არის განხილული.

11 კვალიფიციური პარტიიდან ორმა „საქართველოს კონსერვატორულმა პარტიამ“ და „საქართველოს ქრისტიან-კონსერვატიულმა პარტიამ“ არ დაარეგისტრირა საარჩევნო სუბიექტი, შესაბამისად, არჩევნებში მონაწილეობა მიიღო 9 კვალიფიციურმა სუბიექტმა (კვალიფიციური სუბიექტები და მათში შემავალი პარტიები იხილეთ ცხრილში 1).

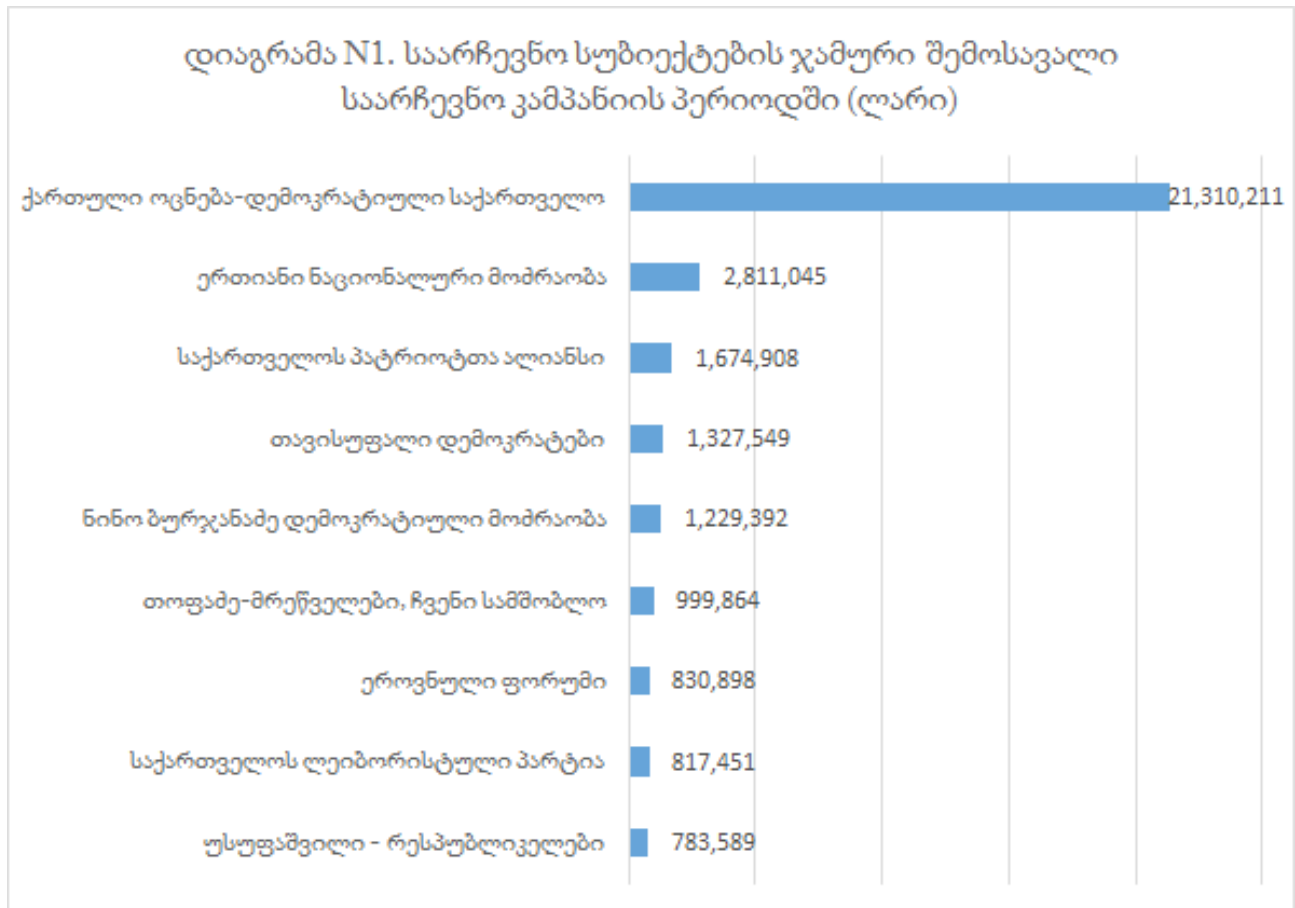
¹⁵ „საქართველოს საარჩევნო კოდექსი“ მე-2 მუხლის „რ“, „რ1“ და „უ1“ პუნქტები

¹⁶ <http://www.monitoring.sao.ge/>

ცხრილი 1. კვალიფიციური საარჩევნო სუბიექტები

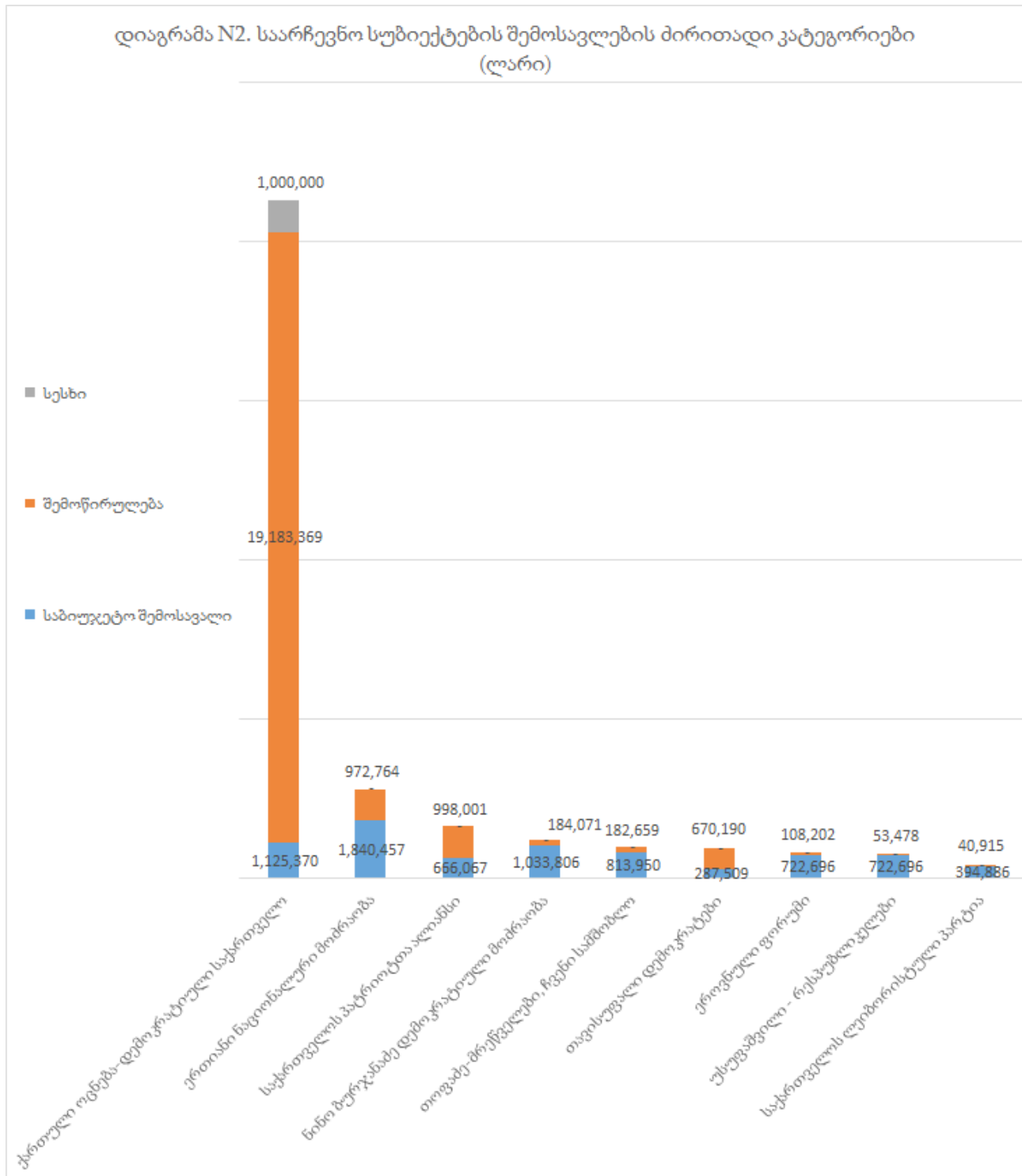
საარჩევნო სუბიექტის დასახელება	სუბიექტში შემავალი პარტიები/პარტია
„ქართული ოცნება-დემოკრატიული საქართველო“	„ქართული ოცნება-დემოკრატიული საქართველო“
„თოფაძე-მრეწველები, ჩვენი სამშობლო“	„თოფაძე -მრეწველები“ („მრეწველობა გადაარჩენს საქართველოს“)
	„ჩვენი სამშობლო“
„უსუფაშვილი - რესპუბლიკელები“	„საქართველოს რესპუბლიკური პარტია“
„ირაკლი ალასანია - თავისუფალი დემოკრატები“	„თავისუფალი დემოკრატები“
„ეროვნული ფორუმი“	„ეროვნული ფორუმი“
„ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა“	„ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა“
	„ევროპული საქართველო“
„ნინო ბურჯანაძე დემოკრატიული მოძრაობა“	„დემოკრატიული მოძრაობა - ერთიანი საქართველო“
	„გაერთიანებული დემოკრატიული მოძრაობა“
„შალვა ნათელაშვილი - საქართველოს ლეიბორისტული პარტია“	„საქართველოს ლეიბორისტული პარტია“
„დავით თარხან-მოურავი, ირმა ინაშვილი - საქართველოს პატრიოტთა ალიანსი, გაერთიანებული ოპოზიცია“	„საქართველოს პატრიოტთა ალიანსი“
	„ტრადიციონალისტები“
	„კახა კუკავა - თავისუფალი საქართველო“
	„თავისუფლება - ზვიად გამსახურდიას გზა“
	„საქართველოს ძალოვან ვეტერანთა და პატრიოტთა პოლიტიკური მოძრაობა“
	„ახალი ქრისტიან- დემოკრატები“

საანგარიშო პერიოდში კვალიფიციურმა სუბიექტებმა სულ 32 მლნ ლარამდე შემოსავალი მიიღეს (იხილეთ დიაგრამა N1). ამ თანხის უდიდესი ნაწილი 21 310 211 ლარი (66%) მიიღო „ქართულმა ოცნებამ“, შემდეგ მოდის „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა“ 2 811 045 ლარით, მესამეზე კი „საქართველოს პატრიოტთა ალიანსი“ 1 674 908 ლარით.



როგორც დიაგრამიდან ჩანს, „ქართული ოცნების“ მიერ მიღებული შემოსავალი შვიდჯერ აღემატება მეორე ადგილზე გასულ „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობის“ შემოსავლებს და თითქმის ორჯერ აღემატება სხვა კვალიფიციური პარტიების ერთად აღებულ შემოსავლებს. პარტიების შემოსავლებს შორის ამხელა სხვაობა 2010 წლის შემდეგ არ დაფიქსირებულა.

დიაგრამა N2 ასახავს სუბიექტების მიერ მიღებულ შემოსავლებს სამი ყველაზე მსხვილი კატეგორიის მიხედვით, ესენია საბიუჯეტო დაფინანსება, კერძო შემოწირულობები და საბანკო სესხები.



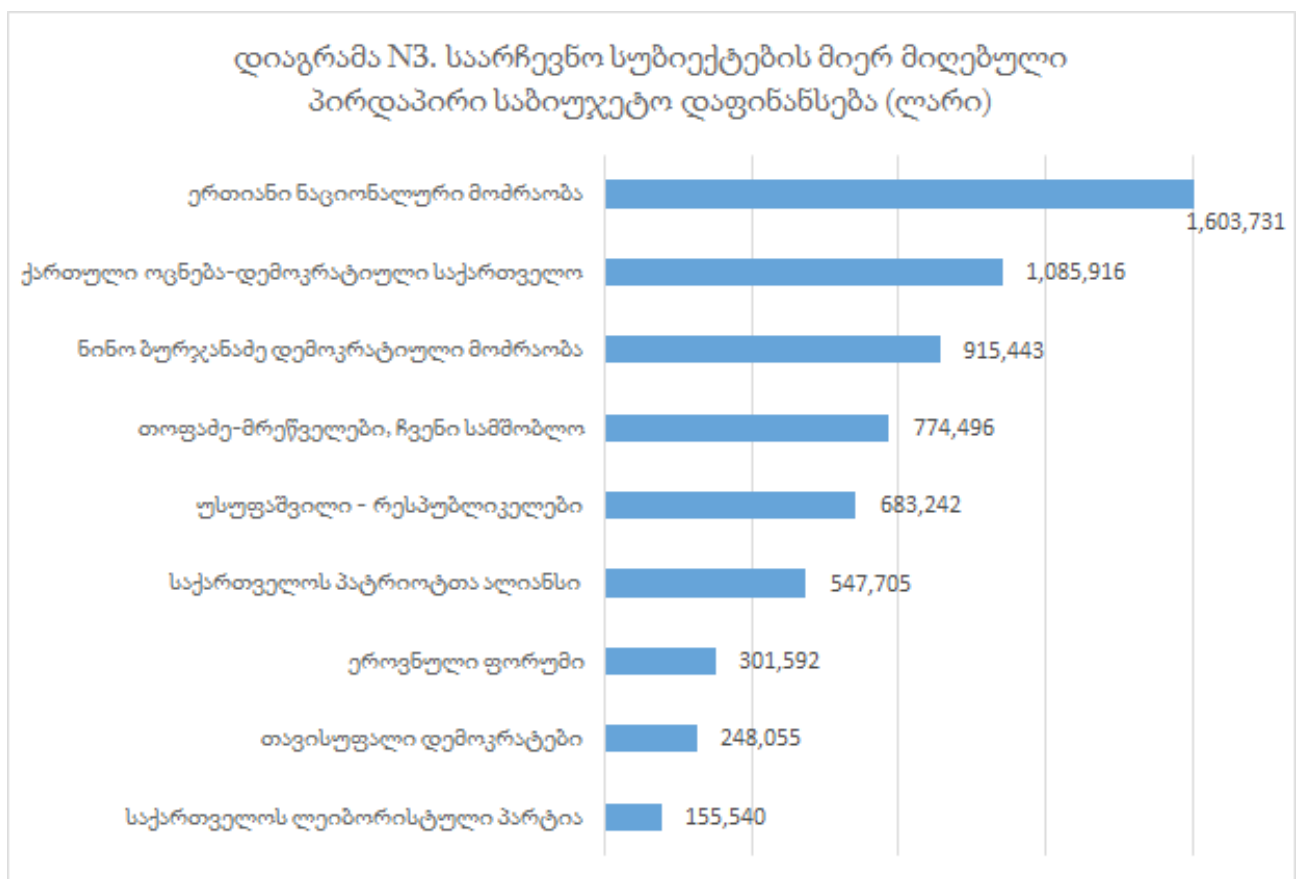
დიაგრამიდან ვხედავთ, რომ გარდა „ქართული ოცნებისა“ და „პატრიოტთა ალიანსისა“ ყველა საარჩევნო სუბიექტისთვის შემოსავლის უდიდეს ნაწილს საბიუჯეტო დაფინანსება შეადგენს. ასევე, თვალში საცემია, რომ „ქართული ოცნების“ შემოსავლების უთანასწორობა განპირობებულია მოზიდული კერძო შემოწირულობების დიდი ოდენობით, ამ კომპონენტში მმართველი პარტია კონკურენტებს მრავალგზის აღემატება.

შემდეგ ქვეთავებში სათითაოდ განვიხილავთ საარჩევნო სუბიექტების შემოსავლის ძირითადი წყაროებს.

2.1 საბიუჯეტო დაფინანსება

საბიუჯეტო დაფინანსება, როგორც ზემოთ განვმარტეთ, მოიცავს როგორც პარტიისთვის ბიუჯეტიდან პირდაპირ გადარიცხულ თანხას, ისე სხვა და სხვა გზით არაპირდაპირ, მიზნობრივ დაფინანსებასაც.

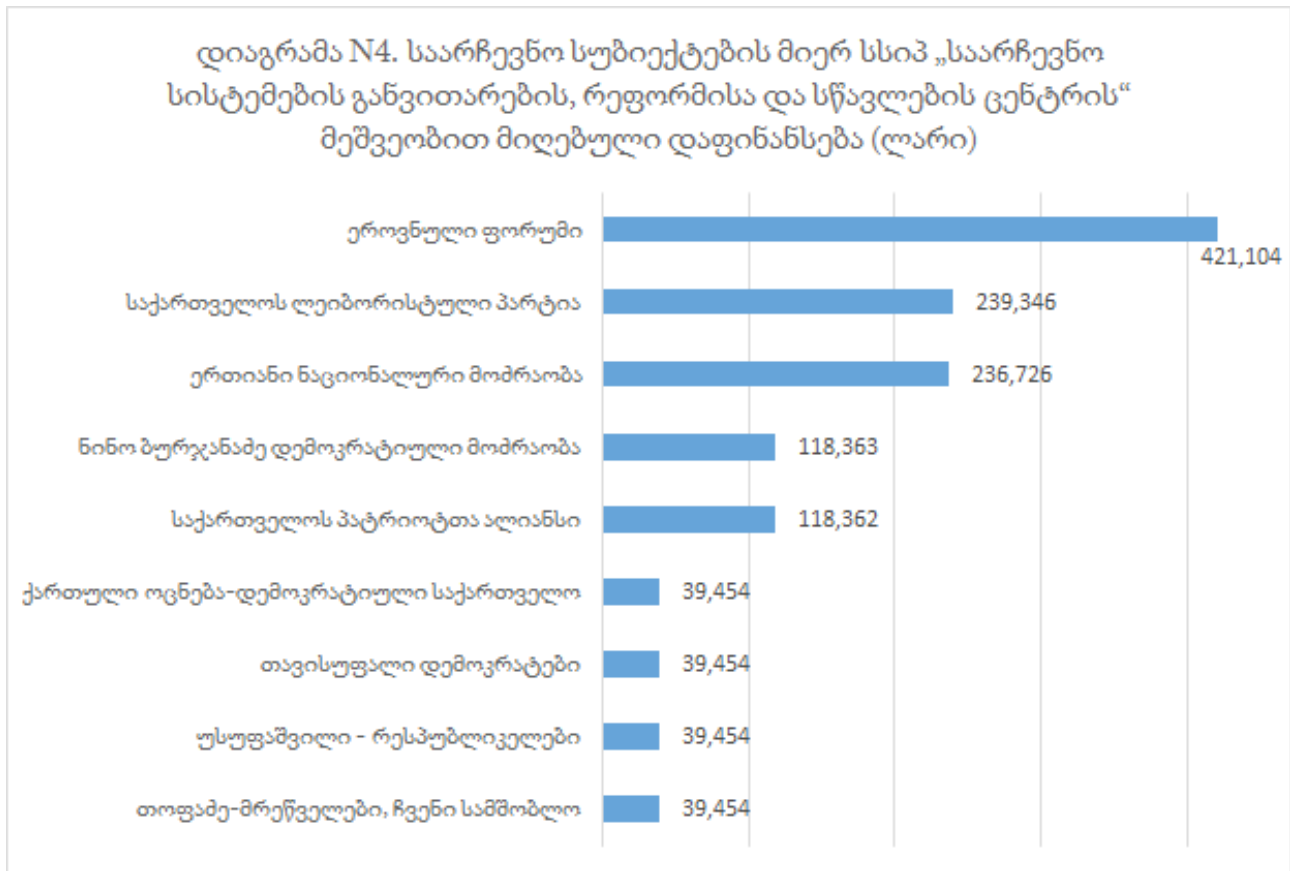
პირდაპირი საბიუჯეტო დაფინანსება დაკავშირებულია პარტიის მიერ წინა საყოველთაო არჩევნების შედეგზე განსაზღვრულია „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის 30-ე მუხლით და გამოითვლება სპეციალური ფორმულით.¹⁷ საანგარიშო პერიოდში ამ მუხლით მიღებული დაფინანსების ოდენობა საარჩევნო სუბიექტების მიხედვით მოცემულია დიაგრამა N3-ზე:



გარდა თანხის პირდაპირ გადაცემისა, რომლის განკარგვის სრული თავისუფლება სუბიექტს აქვს, კანონი ასევე ითვალისწინებს პარტიების დაფინანსებას სსიპ „საარჩევნო სისტემების განვითარების, რეფორმებისა და სწავლების ცენტრის“ მეშვეობით. თანხა გაიცემა მხოლოდ კვლევების, სწავლების, კონფერენციების, მივლინებების, რეგიონული პროექტების, ამომრჩეველთა სამოქალაქო და საარჩევნო განათლების პროექტების დაფინანსების მიზნით. დიაგრამა N4-ში ასახულია ამ კატეგორიის რა ოდენობის დაფინანსება მიიღეს საარჩევნო სუბიექტებმა. სუბიექტების დეკლარაციებზე დაყრდნობით, ამ კატეგორიის ყველაზე მეტი დაფინანსება „ეროვნულ ფორუმს“ ხვდა წილად (421 104 ლარი), თუმცა

¹⁷ დეტალურად პარტიების ბიუჯეტიდან დაფინანსების კატეგორიებზე იხილეთ ამავე თავის პირველი ქვეთავი.

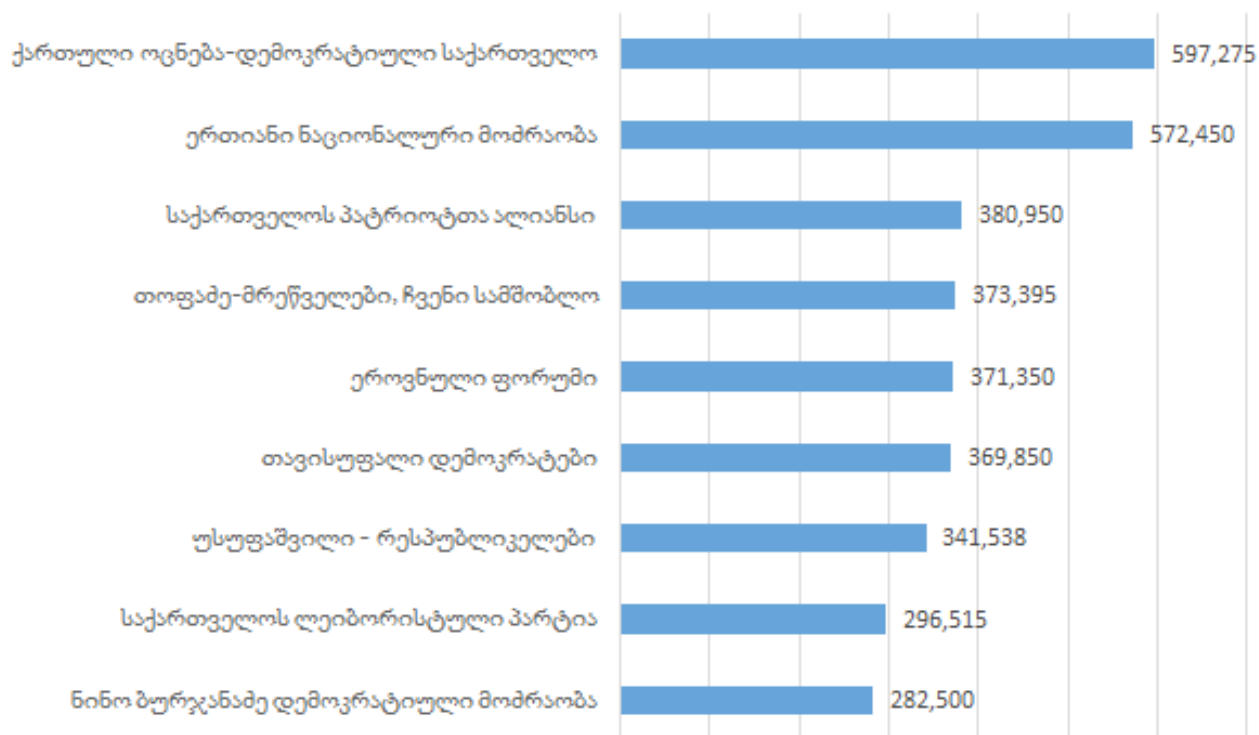
ცესკო-ს მონაცემების მიხედვით, „ეროვნულმა ფორუმმა“ მთელი წლის განმავლობაში 78 908 ლარის ოდენობის დაფინანსება მიიღო.^[18] როგორც ჩანს, ამ მონაცემებიდან ერთ-ერთი შეცდომაა, ლოგიკურად, უფრო სარწმუნოდ კი ცესკო-ს მიერ მითითებული რიცხვი ჩანს.



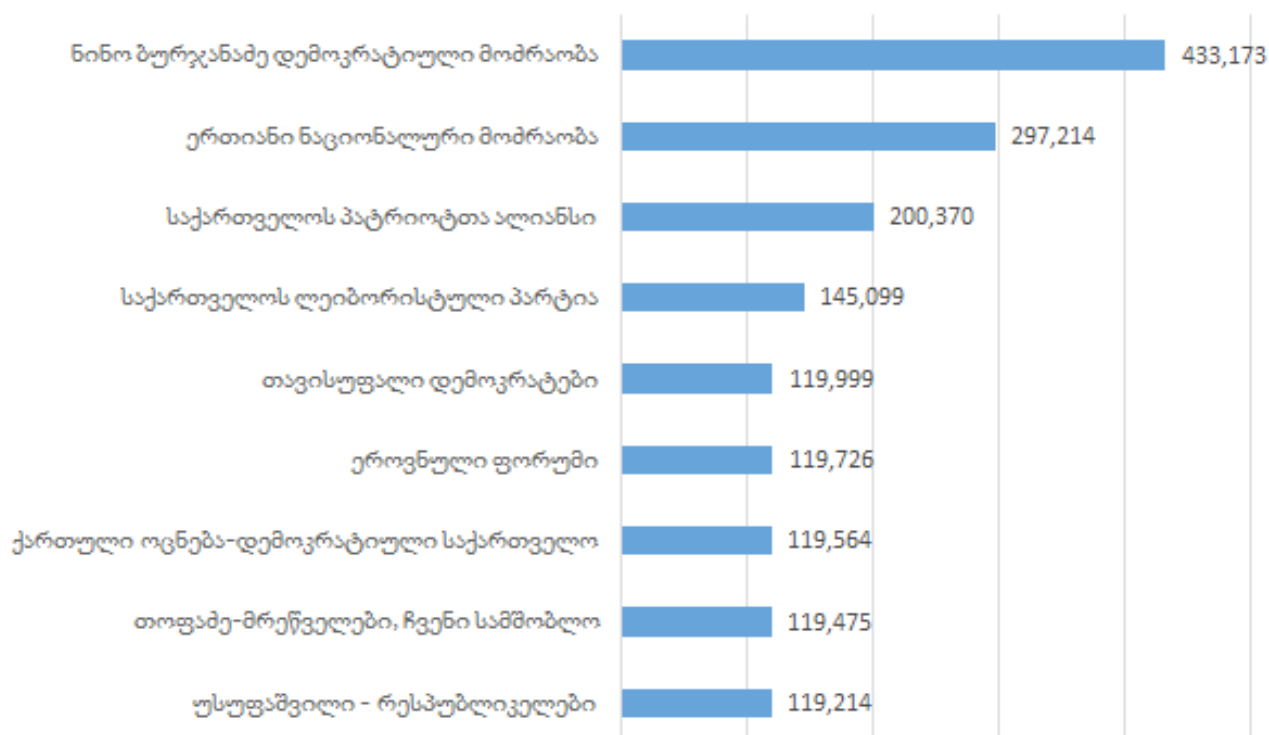
სახელმწიფო ბიუჯეტიდან არაპირდაპირი დაფინანსების სახით სუბიექტებს, ასევე, უფინანსდებათ საარჩევნო კომისიაში წარმომადგენლის და სარეკლამო ხარჯები. საარჩევნო კომისიის წარმომადგენლის დაფინანსება გულისხმობს არჩევნების დღეს საუბნო და საოლქო კომისიებში სუბიექტის წარმომადგენლისთვის თანხის გადარიცხვას. სარეკლამო ხარჯების ანაზღაურება კი მოიცავს გარკვეული რაოდენობის ფარგლებში რეკლამის განთავსების ხარჯების ანაზღაურებას. ამ ტიპის დაფინანსებაზე უფრო ვრცლად იხილეთ ამავე თავის 1.1.5 და 1.1.6 ქვეთავები. მე-5 და მე-6 დიაგრამებზე კი ასახულია ის თუ როგორ გადანაწილდა სუბიექტებზე ზემოაღნიშნული დაფინანსება.

¹⁸ პოლიტიკური გაერთიანებებისა და საარჩევნო სუბიექტების საბიუჯეტო დაფინანსება <https://funding.cec.gov.ge/>

დიაგრამა N5. საარჩევნო სუბიექტების წარმომადგენლის
დაფინანსება სუბიექტების მიხედვით (ლარი)



დიაგრამა N6. სატელევიზიო რეკლამის განთავსების ხარჯების
დაფინანსება სუბიექტების მიხედვით (ლარი)



საარჩევნო პერიოდის დასაწყისში ხუთი პარტია - „ქართული ოცნება - დემოკრატიული საქართველო“, „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა“, „საქართველოს პატრიოტთა ალიანსი“, „საქართველოს ლეიბორისტული პარტია“ და „ნინო ბურჯანაძე დემოკრატიული მოძრაობა“ - სარეგებლობდა უფასო სარეკლამო დროის უფლებით.

მას შემდეგ რაც უფასო სარეკლამო დროის გადანაწილების წესი საკონსტიტუციო სასამართლომ არაკონსტიტუციურად ცნო, 22 ივნისს პარლამენტმა მიიღო ცვლილება „საარჩევნო კოდექსში“ და ჩამოთვლილ ხუთ სუბიექტს დაემატა კიდევ ექვსი პარტია. შემდეგად, ზემოთ ჩამოთვლილ თერთმეტივე კვალიფიციურ პარტიებს მიეცა ეს პრივილეგია. თუმცა საბოლოოდ „საქართველოს კონსერვატიული პარტიამ“ და „საქართველოს ქრისტიან-კონსერვატიული პარტიამ“ მონაწილეობა არ მიიღეს არჩევნებში შესაბამისად საბოლოოდ უფასო სარეკლამო დროით წინასაარჩევნო პერიოდში ცხრა სუბიექტი სარეგებლობდა.

ჩამოთვლილი საბიუჯეტო დაფინანსების გარდა საპარლამენტო არჩევნების შეჯამების შემდეგ სამმა საარჩევნო სუბიექტმა, „ქართული ოცნება - დემოკრატიული საქართველო“, „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობამ“ და „პატრიოტთა ალიანსმა“ 5%-იანი ბარიერის გადალახვისთვის საარჩევნო კამპანიის ხარჯების დასაფარად თითოეულმა 1 მილიონი ლარი მიიღო.

2.2. შემოწირულობები

პოლიტიკური პარტიის კერძო შემოსავლები საქართველოში ყოველთვის დიდ ყურადღებას იქცევდა. განსაკუთრებულად საინტერესო კი შემოწირულობებია. ვინაიდან საქართველო მცირე და ღარიბი ქვეყანაა, პოლიტიკური პარტიების სასარგებლოდ დიდი რაოდენობის შემოწირულობის გაღების ფაქტები ყოველთვის იწვევს ხოლმე ლეგიტიმურ კითხვებს საზოგადოებაში იმის შესახებ, თუ ვინ დგას რეალურად ამ ფინანსური ტრანზაქციის უკან და საქმე ხომ არ გვაქვს კორუფციულ გარიგებასთან.

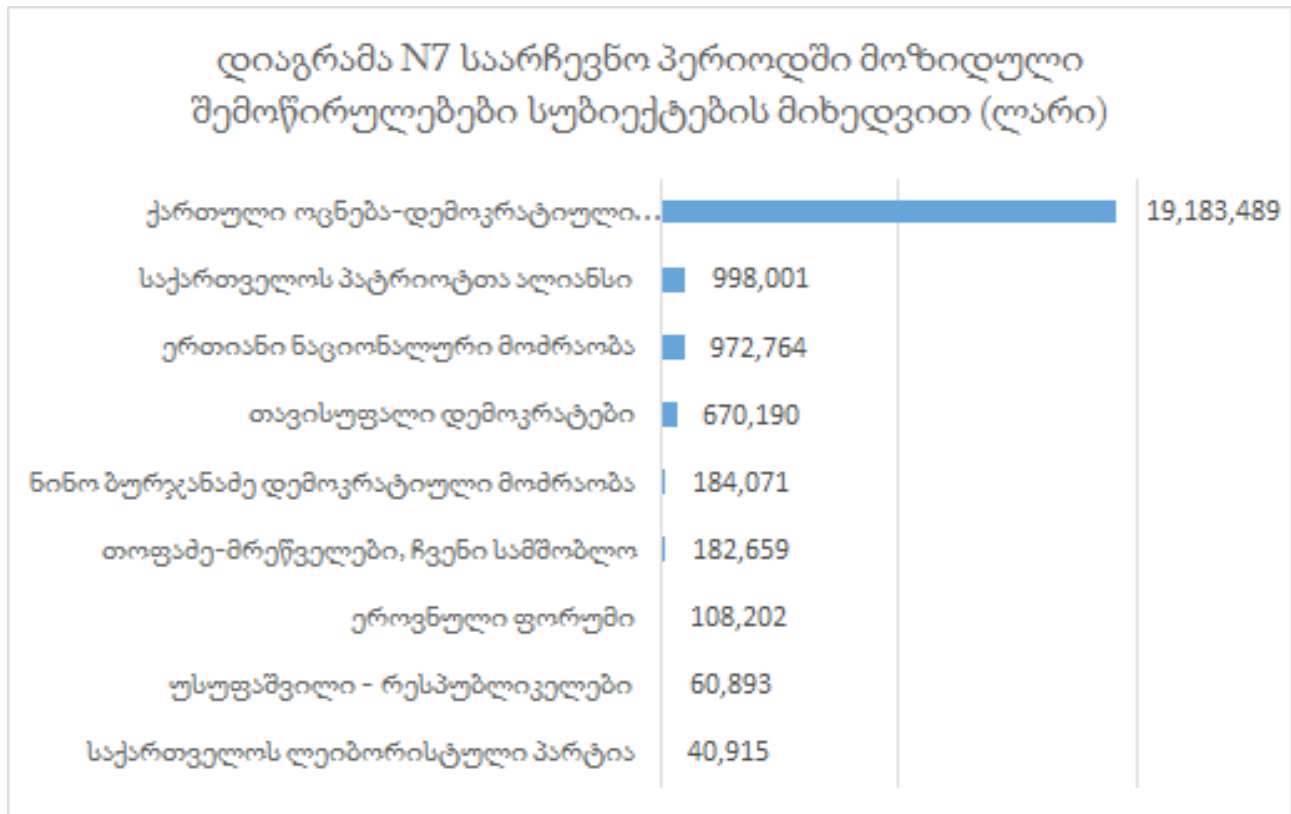
კორუფციული და უკანონო სქემების გაშიფვრა საკმაოდ რთულია, თუმცა „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო“ გასულ წლებში ცდილობდა მეტი ინფორმაცია მიეწოდებინა საზოგადოებისთვის პოლიტიკური პარტიების შემომწირველებისა და მათი ბიზნეს ინტერესების, ასევე, მათი კომპანიების მიერ გამართივებული წესით მიღებული სახელმწიფო კონტრაქტების შესახებ.

ამ კავშირების უფრო ადვილად დადგენის მიზნით „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო“ შექმნა სპეციალური ვებგვერდი www.politicaldonations.ge, რომელზეც განთავსებულია ინფორმაცია 2012 წლიდან 2016 ნოემბრის ჩათვლით პოლიტიკური პარტიების სასარგებლოდ განხორციელებული ყველა შემოწირულობის შესახებ. ამასთანავე, ვებგვერდზე შესაძლებელია შემომწირველების ბიზნესინტერესების ნახვაც.

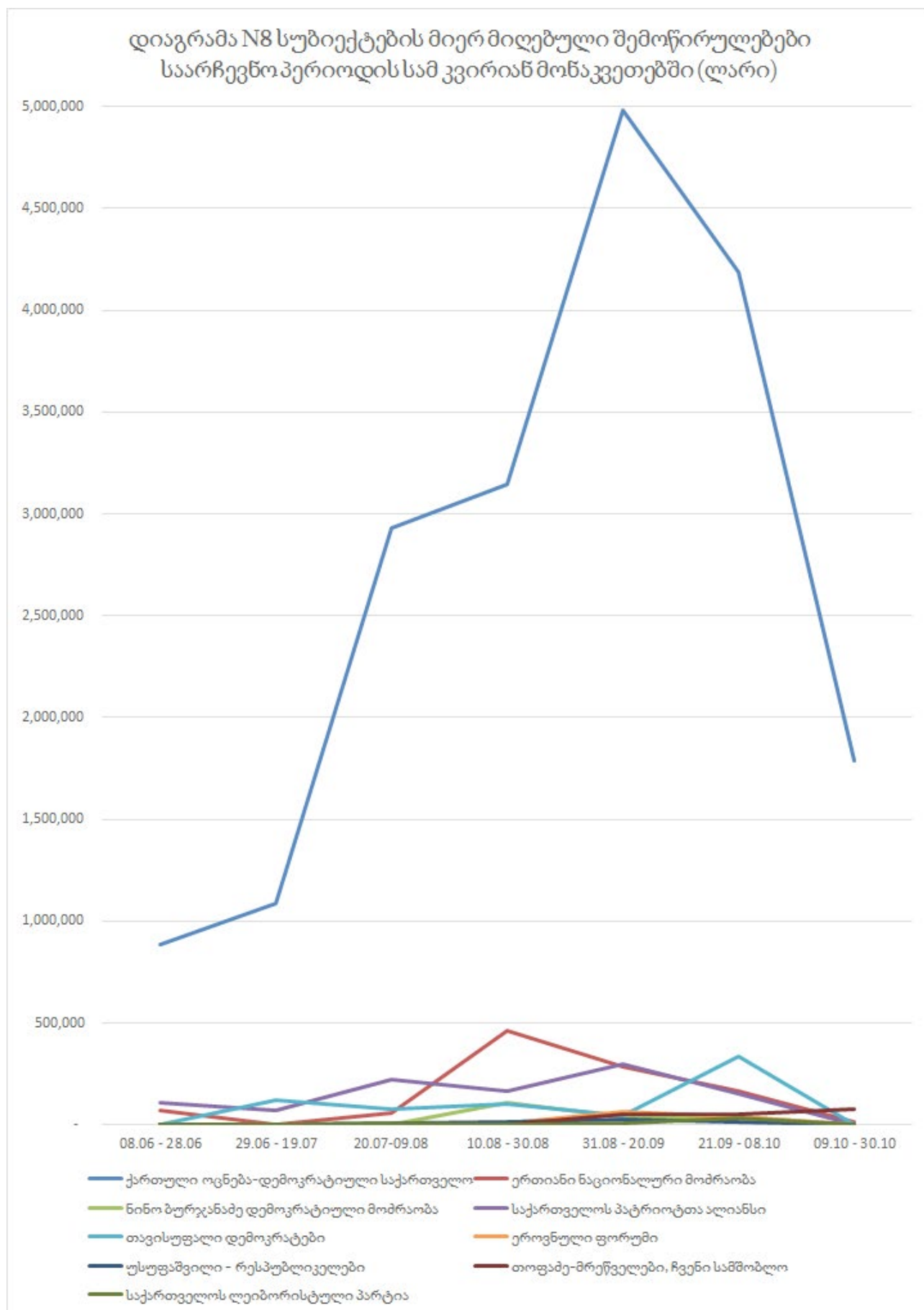
სწორედ ამ პლატფორმის საშუალებით ჩვენ შევისწავლეთ 2016 წლის საარჩევნო პერიოდში გაკეთებული შემოწირულობების ავტორები, კერძოდ, შემომწირველთა ბიზნეს კომპანიები და ამ კომპანიების მონაწილეობა სახელმწიფო შესყიდვებში. ასევე, გავაანალიზეთ იმ შემომწირველთა შემოსავლები, რომლებსაც შევსებული აქვთ თანამდებობის პირთა დეკლარაციები ქონებრივი მდგომარეობის შესახებ. ამ მხრივ საინტერესო იყო, თუ რა რაოდენობის შემოსავლები უფიქსირდებოდათ დეკლარაციებში მსხვილი შემოწირულობების ავტორებს და აძლევდა თუ არა მათ ოფიციალურად მიღებული შემოსავალი ამხელა დონაციის გაკეთების საშუალებას.

2.2.1. ჯამური მონაცემები

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურისთვის წარდგენილი საარჩევნო კამპანიის შემატანებელი დეკლარაციების მონაცემებით, 2016 წლის საარჩევნო პერიოდში კვალიფიციურმა საარჩევნო სუბიექტებმა მთლიანობაში 21 726 165 ლარის შემოწირულება მიიღეს. ამ თანხის უდიდესი ნაწილი 19 183 489 ლარი (86%) მიიღო „ქართულმა ოცნებამ“, შემდეგ მოდის „საქართველოს პატრიოტთა ალიანსი“ 998 001 ლარით, მესამეზე კი „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა“ 972 764 ლარით. ამ ოდენობის შემოწირულებები 2012 წლის საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ პირველად დაფიქსირდა.



საარჩევნო პერიოდში „ქართული ოცნების“ მიერ მიღებული შემოწირულება 19-ჯერ აღემატება მეორე ადგილზე გასულ „პატრიოტთა ალიანსის“ შემოწირულებას და 6-ჯერ მეტია ყველა კვალიფიციური სუბიექტის ჯამურ შემოწირულებებზე. მმართველი პარტიისა და დანარჩენების შემოწირულებებს შორის ამხელა სხვაობა საქართველოს საარჩევნო ისტორიისთვის უპრეცედენტოა.



როგორც უკვე აღინიშნა, შევსებულ ფინანსურ დეკლარაციებში არსებული ხარვეზების გამო გარკვეული ცდომილება არსებობს სხვადასხვა რიცხვებში. მაგალითად, მცირე სხვაობებია შემოწირულებების ბაზასა და დეკლარაციაში მითითებულ შემოწირულებების ოდენობებს შორის. დეკლარაციის მონაცემები ზემოთ უკვე იქნა მიმოხილული. შემომწირველთა ბაზის მიხედვით კი, **საანგარიშო პერიოდში კვალიფიციურმა სუბიექტებმა მთლიანობაში 22 555 960 ლარის შემოწირულება მიიღეს, აქედან 19 061 205 ლარი 1 233 ფიზიკურმა პირმა გაიღო, ხოლო 3 494 755 ლარი - 65-მა იურიდიულმა პირმა.**

2.2.2 შემომწირველთა ბიზნეს ინტერესები და პირდაპირი სახელმწიფო კონტრაქტები

ზემოთნახსენები 65 იურიდიული პირიდან 53 „ქართული ოცნების“ შემომწირველია, დანარჩენი კი „საქართველოს პატრიოტთა ალიანსის“, „ეროვნული ფორუმის“ და „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობის“. ყველაზე მსხვილი შემომწირველი **11 კომპანია იყო - თითოეულმა „ქართულ ოცნების“ სასარგებლოდ მაქსიმალური თანხა 120 000 ლარი გაიღო. ეს კომპანიებია შპს „ჯი-ემ-პი“, შპს „მისო ლიდერ კრედიტი“, შპს „კახური ტრადიციული მეღვინეობა“, შპს „ალფა“, შპს „ნიუ ჯორჯია - 555“, და შპს. „გამსახურდიას 5“, შპს „სი თი ენ ჯორჯია“, შპს „BOLERO COMPANY“, შპს „LION“, შპს „გიორგი-2004“ და შპს „გაგრა+“.**

„ქართული ოცნების“ 53 შემომწირველი კომპანიიდან 2016 წელს მხოლოდ ხუთმა მიიღო გამართივებული წესით სახელმწიფო კონტრაქტები საერთო ღირებულებით დაახლოებით 420 000 ლარი. ვინაიდან ამ ხუთმა კომპანიამ პარტიის სასარგებლოდ მთლიანად 313 075 ლარი გაიღო, პირდაპირი კონტრაქტების ასეთი მცირე ღირებულება პოლიტიკური კორუფციის კუთხით კითხვებს არ აჩენს.

რაც შეეხება შემომწირველ ფიზიკურ პირებს, 1 233 შემომწირველიდან 201 ადამიანი (თავად ან მისი ოჯახის წევრი) 935 იურიდიულ პირთან იყო სხვადასხვა სტატუსით დაკავშირებული. 201 ადამიანიდან 76 პირი ისეთ კომპანიებთან არის დაკავშირებული, რომლებმაც 2016 წელს გამართივებული წესით სახელმწიფო შესყიდვების ერთი კონტრაქტი მაინც მიიღეს. ამ 76 ფიზიკური პირიდან 55 „ქართული ოცნების“ შემომწირველია, რომლებმაც საარჩევნო პერიოდში მმართველ პარტიას მთლიანობაში 1 661 470 ლარი შესწირეს, ამ 55 ადამიანთან დაკავშირებულმა 49 კომპანიამ კი დაახლოებით 2 400 000 ლარის ღირებულების კონტრაქტები მიიღო.

ამ ადამიანებს შორის განსაკუთრებით აღსანიშნავია შემდეგი ფიზიკური პირები:

- **გიორგი გველესიანი, თემურ უსტიაშვილი და ლევან გოგსაძე** - სამივემ ერთად მმართველ პარტიას 157 950 ლარი შესწირა, ხოლო მათმა კომპანიამ „ჯი-თი გრუპ“ 2016 წელს დაახლოებით 425 000 ლარის პირდაპირ სახელმწიფო კონტრაქტები მიიღო;
- **გიორგი ჯაბიძე** - მმართველ პარტიას 55 000 ლარი შესწირა, ხოლო მისმა კომპანიამ „ფუნდაშენ“ დაახლოებით 380 000 ლარის კონტრაქტები მიიღო;
- **ივანე ნიკოლაიშვილი** - „ქართულ ოცნებას“ შესწირა 40 000 ლარი და მასთან დაკავშირებულმა კომპანიამ „ფუდსერვისი“ მიიღო დაახლოებით 130 000 ლარის პირდაპირი კონტრაქტები;
- **გიორგი რობაქიძე** - მმართველ პარტიას შესწირა 22 000 ლარი, მისმა კომპანიამ „კავკასავტომანგისტრალი“ მიიღო დაახლოებით 220 000 ლარის პირდაპირი კონტრაქტები;
- **იოსებ ბრეგვაძე** - პარტიას შესწირა 10 000 ლარი, მისმა შპს-მ „აკადემიკოს თ. ლუდუშაურის სახელობის ეროვნული სამედიცინო ცენტრი“ მიიღო დაახლოებით 390 000 ლარის პირდაპირი კონტრაქტები.

2.2.3. მაღალი რისკის მქონე შემოწირულობები

შემოწირულობების წარმომავლობა ერთ-ერთი ყველაზე საინტერესო საკითხია პოლიტიკური პარტიების შემოსავლებში. მთავარი კითხვა იმაში მდგომარეობს, რამდენად რეალურია შემოწირულობა, ხომ არ ხდება ტრანზაქცია მესამე პირის მეშვეობით. ამ ქმედების მიზანი შემოწირულობებისთვის კანონით დადგენილ თვისებრივი ანდა რაოდენობრივი შეზღუდვების გვერდის ავლა შეიძლება იყოს. საზოგადოებრივი ორგანიზაციებისთვის ასეთი ფაქტების დადგენა რთულია, რადგანაც შემომწირველთა შემოსავლების შესახებ ინფორმაცია კომერციულ საიდუმლოებას წარმოადგენს და მასზე წვდომა მხოლოდ სახელმწიფო უწყებებს აქვთ.

მიუხედავად ამისა, ვეცადეთ შეგვეშვავენ გარკვეული მეთოდოლოგია, რომელიც საეჭვო შემოწირულობების გამოვლენის საშუალებას მოგვცემდა. ამ მიზნით ავიღეთ ისეთი შემომწირველები, რომლებიც საჯარო სამსახურში არიან დასაქმებულები და შევსებული აქვთ თანამდებობის პირის დეკლარაციები ქონებრივი მდგომარეობის შესახებ. დეკლარაციებში მითითებული შემოსავლები შევადარეთ ამ პირების მიერ განხორციელებულ შემოწირულობების ოდენობებს. შემოწირულობის ქვედა ზღვრად 5 000 ლარი დავადგინეთ, რადგან ამაზე მცირე თანხის პარტიისთვის შეწირვა სერიოზულ კითხვებს ნაკლებად აჩენს.

2.2.3.1 საჯარო მოსამსახურეების მიერ განხორციელებული შემოწირულობები

საარჩევნო პერიოდში სულ 122-მა თანამდებობის პირმა და მათმა ოჯახის წევრმა განახორციელა ფულადი შემოწირულობა. ჩვენი ყურადღება მიიპყრეს იმ საჯარო მოხელეებმა, რომელთა მიერ პარტიისთვის გაღებული თანხა, მათი დეკლარირებული შემოსავლის დიდ წილს წარმოადგენდა.

აღსანიშნავია, რომ დეკლარაციებში თანამდებობის პირის და მისი ოჯახის წევრის წინა წლის ჯამურ შემოსავლის მითითება ხდება, აქედან გამომდინარე, ჩვენ 2016 წელს გაღებული შემოწირულობები ზოგ შემთხვევაში შევადარეთ 2015 წლის შემოსავლებს, ზოგ შემთხვევაში კი 2016 წლის. ეს იმაზე იყო დამოკიდებული, თუ როდის შეავსეს თანამდებობის პირებმა დეკლარაცია - 2016 წელს თუ 2017-ში.

122 თანამდებობის პირიდან 8 პირის შემთხვევა აჩენს გარკვეულ კითხვებს, ჰქონდათ თუ არა მათ საკმარისი საკუთარი შემოსავალი, რათა შეეწირათ პოლიტიკური პარტიისთვის:

ა) პარლამენტის წევრები

- **ზვიად კვაჭანტირაძე** - კვაჭანტირაძეს, 2017 წლის ქონებრივი დეკლარაციის მიხედვით, 2016 წელს პარლამენტიდან შემოსავალი 66 465 ლარი ჰქონდა, თუმცა იმავე წელს იპოთეკური სესხის მომსახურებისთვის მან ჯამში 21 600 აშშ დოლარი, ხოლო შვილების სწავლისთვის 6 750 ლარი გადაიხადა. შედეგად მივიღებთ, რომ ზვიად კვაჭანტირაძის 2016 წლის დეკლარირებული წმინდა შემოსავალი^[19] წარმოადგენს 8 594 ლარს.^[20] მიუხედავად ამისა, კვაჭანტირაძემ მაინც მოახერხა გაეღო 30 000 ლარი „ქართული ოცნების“ სასარგებლოდ, რაც მისი წლიური წმინდა შემოსავლების 349%-ს წარმოადგენს. მდგომარეობას არსებითად არ ცვლის დეკლარაციაში მითითებული 12 170 ლარის ოდენობის დანაზოგი, რომლის გათვალისწინებითაც კი პარლამენტარის შემოსავლები არ იძლეოდა 30 000 ლარიანი შემოწირულობის გაღების საშუალებას; ასევე აღსანიშნავია, რომ გაღებული შემოწირულობა პარლამენტარს დეკლარაციაში მითითებული არ აქვს, რაც კანონის მოთხოვნების დარღვევაა;

¹⁹ წმინდა შემოსავალი = მთლიანი დეკლარირებული შემოსავალი - მთლიანი დეკლარირებული ხარჯი

²⁰ აშშ დოლარში არსებული გასავალი ლარში კონვენტირებულია შესაბამისი წლის საშუალო-წლიური კურსის მეშვეობით, 2015 წელი: 1 აშშ დოლარი - 2,27 ლარი, 2016 წელი: 1 აშშ დოლარი - 2,37 ლარი

- **მაზა პაპუაშვილი** - „ქართულ ოცნებას“ შესწირა 45 000 ლარი. წინა წელს მისი შემოსავალი 78 885 ლარი იყო, ამასთან, პაპუაშვილმა 36 000 აშშ დოლარის ოდენობის სესხის მომსახურებისთვის წლის განმავლობაში 23 984 აშშ დოლარი გადაიხადა. შედეგად, პაპუაშვილის წმინდა შემოსავალი 24 442 ლარი იყო, რაც იმას ნიშნავს, რომ პარტიისთვის გაღებული 45 000 ლარი მისი წლიური წმინდა შემოსავლის 184%-ს წარმოადგენს.
- **ფატი ხალვაში** - მისი შემოსავალი 2016 წელს 57 610 ლარი იყო, 40 000 აშშ დოლარიანი იპოთეკური სესხის მომსახურებისთვის მან წლის განმავლობაში 7 920 აშშ დოლარი გადაიხადა, შედეგად, ხალვაშის წლიურმა წმინდა შემოსავალმა 39 632 ლარი შეადგინა. მან სექტემბერში „ქართულ ოცნებას“ 20 000 ლარი შესწირა, რაც მისი წმინდა შემოსავლის 50%-ია.
- **ზურაბ აბაშიძე** - მისი 2015 წლის შემოსავალი 58 314 ლარი იყო, ამასთან, 102 000 ლარის ოდენობის ორი საბანკო სესხის მომსახურებისთვის წლის განმავლობაში მან 18 712 ლარი გადაიხადა. აბაშიძემ 2016 წლის 7 ოქტომბერს 20 000 ლარი შესწირა „თავისუფალ დემოკრატებს“ რაც მისი წინა წლის წმინდა შემოსავლის 50%-ს წარმოადგენს.

ბ) ადგილობრივი თვითმმართველობები

- **ირაკლი ბარამიძე** - (აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს წევრი) 2015 წელს მისი ოჯახის შემოსავალი 71 247 ლარი იყო, საბანკო სესხის მომსახურებისთვის კი წლის განმავლობაში 5 562 აშშ დოლარი გადაიხადა, შედეგად მისი ოჯახის წმინდა შემოსავალმა 58 621 ლარი შეადგინა. ბარამიძემ „ქართულ ოცნებას“ 25 000 ლარი შესწირა რაც მისი ოჯახის წინა წლის წმინდა შემოსავლის 43%-ია;
- **მერი მაღრაძე** - ხარაგაულის მუნიციპალიტეტის გამგებლის მოადგილის, თეიმურაზ ჩხეიძის, მეუღლეა. მათ ოჯახს 2015 წელს 19 400 ლარი ჰქონდა შემოსავალი. ამავე დროს მათ საბანკო სესხის მომსახურების წლიური საფასური 3 600 ლარი გადაიხადეს, შედეგად, ოჯახის წმინდა შემოსავალმა 15 800 ლარი შეადგინა. მაღრაძემ 2016 წელს 10 000 ლარი შესწირა „ქართულ ოცნებას“, რაც მისი ოჯახის წინა წლის წმინდა შემოსავლის 63%-ია;
- **კობა ნაკაიძე** (სსიპ-აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის საზოგადოებრივი ჯანდაცვის ცენტრის დირექტორი) - ნაკაიძის ოჯახის ჯამური შემოსავალი 2015 წელს 59 675 ლარი იყო, თუმცა თუ ამას დეკლარაციაში მითითებული 10 წლიანი იპოთეკური სესხის წლიურ მომსახურების თანხას, 21 600 აშშ დოლარს, და შვილების სწავლის საფასურს, 4 500 ლარს გამოვაკლებთ, შემოსავალი სულ 6 143 ლარი დარჩება. მიუხედავად ამისა, 2016 წელს კობა ნაკაიძემ „ქართულ ოცნებას“ მაინც შესწირა 10 000 ლარი, რაც მისი წინა წლის წმინდა შემოსავლების 163%-ია.

გ) სხვა თანამდებობის პირები

- **ირმა კაჭიური** - მცხეთა-მთიანეთის პოლიციის დეპარტამენტის დუშეთის რაიონული სამმართველოს უფროსის მოადგილის დავით კაჭიურის დაა, დავით კაჭიურს იგი დეკლარაციაში ჰყავს მითითებული როგორც ოჯახის წევრი და მასთან მუდმივად მცხოვრები პირი, შესაბამისად, ასახული აქვს მისი ყველა შემოსავალი და ხარჯი. ირმა კაჭიურმა „ქართულ ოცნებას“ 20 000 ლარი შესწირა, მაშინ როდესაც ოჯახის ჯამური წმინდა შემოსავალი 2015 წელს 10 წლიანი იპოთეკური სესხის გათვალისწინებით 10 327 ლარს შეადგენდა, რაც ნიშნავს იმას, რომ კაჭიურმა ოჯახის წინა წლის წმინდა შემოსავლის 193% გაიღო „ქართული ოცნებისთვის“.

ანგარიშის მიზანი დეკლარაციებში შეტანილი მონაცემების სისწორის გადამოწმება არ ყოფილა, მაგრამ უნდა აღვნიშნოთ, რომ თანამდებობის პირების მიერ დეკლარაციები ხშირად არასრულყოფილად არის შევსებული, დადეკლარირებულია არასწორი პერიოდის ხარჯები, თუ შემოსავლები, არასრულადაა ასახული სხვადასხვა ხელშეკრულების საფუძველზე მიღებული შემოსავლები და ა.შ.

2.2.4. სხვა მაღალი რისკის შემცველი შემოწირულობები

ჩვენ, ასევე, შევისწავლეთ ყველა ძირითადი პარტიის შემოწირულობების განხორციელების დროები და რაოდენობები. ტენდენციად გამოიკვეთა ის, რომ ყველა ძირითად პარტიას ჰქონდა ისეთი შემთხვევები, როდესაც ერთ კონკრეტულ დღეს დიდი რაოდენობით შემოწირულობები კეთდებოდა, სხვა დღეებში კი, როგორც წესი, შემომწირველთა აქტივობა დაბალი იყო.

განსაკუთრებით საყურადღებოა ისეთი შემთხვევები, როდესაც რამდენიმე ადამიანი ერთსა და იმავე დღეს ერთ პარტიას სწირავდა ზუსტად ერთნაირი ოდენობის თანხას. ასეთი შემოწირულება ასეულობით იყო. კიდევ უფრო საეჭვოა შემთხვევები, როდესაც ეს თანხები არ არის დამრგვალებული, მაგრამ მაინც ემთხვევა. მაგალითად, 8 ივნისს „ქართულ ოცნებას“ ორმა პირმა (გიორგი ტრიპოლსკი, კახაბერ ჩიხლაძე) შესწირა ზუსტად 21 100 - 21 100 ლარი. 9 ივნისს ზუსტად იგივე თანხა იგივე პარტიას შესწირა კიდევ ორმა პირმა (გიორგი ნოზაძე და ირინა მურუსიძე). 25 მაისს კვლავ „ქართულ ოცნების“ სასარგებლოდ ორი პირის (დავით მათიკაშვილი და მიხეილ ხვედელიანი) მიერ განხორციელდა შემოწირულობები და თითოეულის რაოდენობა იყო 21 400 ლარი. ერთი დღით ადრე მმართველ პარტიას იგივე თანხა შესწირა ზურაბ რუსიშვილმა (იხილეთ ცხრილი 1).

ცხრილი 1. მაღალი რისკის მქონე შემოწირულობები

თარიღი	შემომწირველი	შენიშნული თანხის ოდენობა	პარტიის დასახელება
2016-06-20	ვაჟა მამაცაშვილი (01003012466)	21,500	მ.პ.გ. „ქართული ოცნება-დემოკრატიული საქართველო“
2016-06-20	შავლეგი სხირტლაძე (38001009209)	21,500	მ.პ.გ. „ქართული ოცნება-დემოკრატიული საქართველო“
2016-06-08	კახაბერ ჩიხლაძე (01006011154)	21,100	მ.პ.გ. „ქართული ოცნება-დემოკრატიული საქართველო“
2016-06-08	გიორგი ტრიპოლსკი (01024001112)	21,100	მ.პ.გ. „ქართული ოცნება-დემოკრატიული საქართველო“
2016-06-09	გიორგი ნოზაძე (01008002971)	21,100	მ.პ.გ. „ქართული ოცნება-დემოკრატიული საქართველო“
2016-06-09	ირინა მუსერიძე (01017007408)	21,100	მ.პ.გ. „ქართული ოცნება-დემოკრატიული საქართველო“

2.2.5 მაღალი რისკის შემცველ შემოწირულებებზე რეაგირება

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მონაცემებით, ფულად შემოწირულებებთან დაკავშირებით 2016 წელს საარჩევნო პერიოდში გამოიკითხა 152 ფიზიკური პირი (იხილეთ ცხრილი 2), საიდანაც დაჯარიმდა 7 ფიზიკური პირი. აღნიშნული პირებიდან 6 იყო პარტია „სახელმწიფო ხალხისთვის“, ხოლო ერთი „საქართველოს პატრიოტთა ალიანსის“ შემომწირველი. გადახდილი ჯარიმების ოდენობა ჯამში შეადგენს 241 734 ლარს. აქედან ჯარიმის თანხა პარტიების მიერ არის შემდეგი:

- „საქართველოს პატრიოტთა ალიანსის“ შემომწირველი - 183 200 ლარი;
- მოძრაობის „სახელმწიფო ხალხისთვის“ შემომწირველები - 58 534 ლარი.

აღსანიშნავია, რომ აუდიტის სამსახურმა ჯამში 8 000 ლარის ოდენობის სამართალდარღვევის აქტი შეადგინა „ქართული ოცნების“ ორი შემომწირველის მიმართ,^[21] თუმცა სასამართლომ არ გაიზიარა აუდიტის სამსახურის არგუმენტები და არ დააჯარიმა შემომწირველები. დღემდე განხილვაშია საქმე „სახელმწიფო ხალხისთვის“ შემომწირველის დავით ბურუკურის 120 000 ლარით დაჯარიმების თაობაზე.

ცხრილი 2. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ გამოკითხული პირები

შემოწირულების მიმღები სუბიექტი	გამოკითხულ შემომწირველთა რაოდენობა
მოძრაობა სახელმწიფო ხალხისთვის	59
ქართული ოცნება	38
საქართველოს პატრიოტთა ალიანსი	22
ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა	14
სხვა სუბიექტების შემომწირველები	19
სულ	152

²¹ რამინა ბერაძე და ააიპ „ქართული ოცნება-ჯანმრთელი მომავალი“

2.3 საბანკო კრედიტი

საბანკო სესხით მხოლოდ „ქართული ოცნება - დემოკრატიულმა საქართველომ“ ისარგებლა, რომელმაც 14 სექტემბერს ბანკი „ქართუსგან“ ერთი მილიონი ლარის ოდენობის სესხი აიღო. სესხის ხელშეკრულების ხანგრძლივობა 4 თვე იყო, ხოლო სარგებელი - წლიური 11%. სუბიექტის მიერ წარდგენილი დეკლარაციის მიხედვით სესხის უზრუნველყოფას წარმოადგენდა „საარჩევნო კოდექსის“ 56-ე მუხლის 1 ნაწილი, რაც გულისხმობს 5%-ის გადალახვის შემთხვევაში ბიუჯეტიდან წინასაარჩევნო ხარჯების 1 მილიონ ლარამდე ანაზღაურების უფლებას. „ქართული ოცნება - დემოკრატიული საქართველოს“ წარმომადგენლები დარწმუნებული იყვნენ რა, რომ 5%-იან ბარიერს გადალახავდნენ და მილიონი ლარის ანაზღაურების შესაძლებლობა ექნებოდათ წინასწარ ისარგებლეს კანონით მინიჭებული კომერციული სესხის ადების უფლებით და ამით დამატებით ფინანსურ რესურსებზე მიიღეს წვდომა.

3. ხარჯების მარეგულირებელი ჩარხო

საარჩევნო სუბიექტის მხოლოდ შემოსავლების დეკლარირება, ბუნებრივია, არ არის საკმარისი პარტიების სრული ფინანსური გამჭვირვალობისთვის, კანონმდებლობა საარჩევნო სუბიექტებს, ისევე როგორც არასაარჩევნო პერიოდში პარტიებს, ავალდებულებს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურს ხარჯების დეტალური ანგარიშიც მიაწოდოს, რომელიც, თავის მხრივ, ვალდებულია გაასატაროს პარტიისგან მიღებული ინფორმაცია.

„მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების“ შესახებ კანონით რეგლამენტირებულია ხარჯების მაქსიმალური ოდენობა: პარტიის/საარჩევნო სუბიექტის მიერ წლის განმავლობაში გაწეული ხარჯების საერთო რაოდენობა არ უნდა აღემატებოდეს საქართველოს წინა წლის მთლიანი შიდა პროდუქტის 0.1%-ს. აღნიშნულ თანხაში, ასევე, შედის პარტიის/საარჩევნო სუბიექტის და მის სასარგებლოდ სხვა პირის მიერ გაწეული ხარჯები.^[22] ხარჯებში მოიაზრება არჩევნებზე, სხვადასხვა ღონისძიების დაფინანსებაზე, შრომის ანაზღაურებაზე, მივლინებაზე და სხვა ღონისძიებებზე გაწეული ხარჯები, ასევე, უსასყიდლოდ მიღებული ყველა სახის საქონელი და მომსახურება (ასახული საბაზრო ფასებით). ხარჯების გაღება დამოუკიდებელ მაჟორიტარ კანდიდატსაც ანალოგიურად აქვს ლიმიტირებული.^[23]

გარდა პარტიის საერთო წლიური ხარჯების შეზღუდვისა, კანონი, ასევე, აწესებს კონკრეტული ტიპის ხარჯების შეზღუდვას: პარტიის საექსპერტო-საკონსულტაციო მომსახურების შესყიდვაზე გაწეული ხარჯი არ უნდა აღემატებოდეს წლის განმავლობაში ნებადართული მაქსიმალური ხარჯის (წინა წლის მშპ-ის 0,1%) 10%-ს.

კანონმდებლობა არ ითვალისწინებს რაიმე სახის სპეციალურ შეზღუდვას საარჩევნო კამპანიის დროს გაწეულ ხარჯებზე, მთავარია საარჩევნო სუბიექტის ხარჯვა თავსდებოდეს ზემოთ ჩამოთვლილ შეზღუდვების ფარგლებში.

²² „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ“ ორგანული კანონის 251 მუხლის 1 ნაწილი

²³ დამოუკიდებელი მაჟორიტარის შემთხვევაში ზედა ზღვარი „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანების შესახებ“ კანონის 251 მუხლის 1' პუნქტის თანახმად გამოითვლება შემდეგნაირად: პარტიისათვის საარჩევნო კამპანიაში დაშვებული ხარჯების ზედა ზღვარი უნდა გაიყოს ქვეყანაში ამომრჩეველთა საერთო რაოდენობაზე და მიღებული რიცხვი უნდა გამრავლდეს შესაბამისი საარჩევნო ოლქის ამომრჩეველთა რაოდენობაზე.

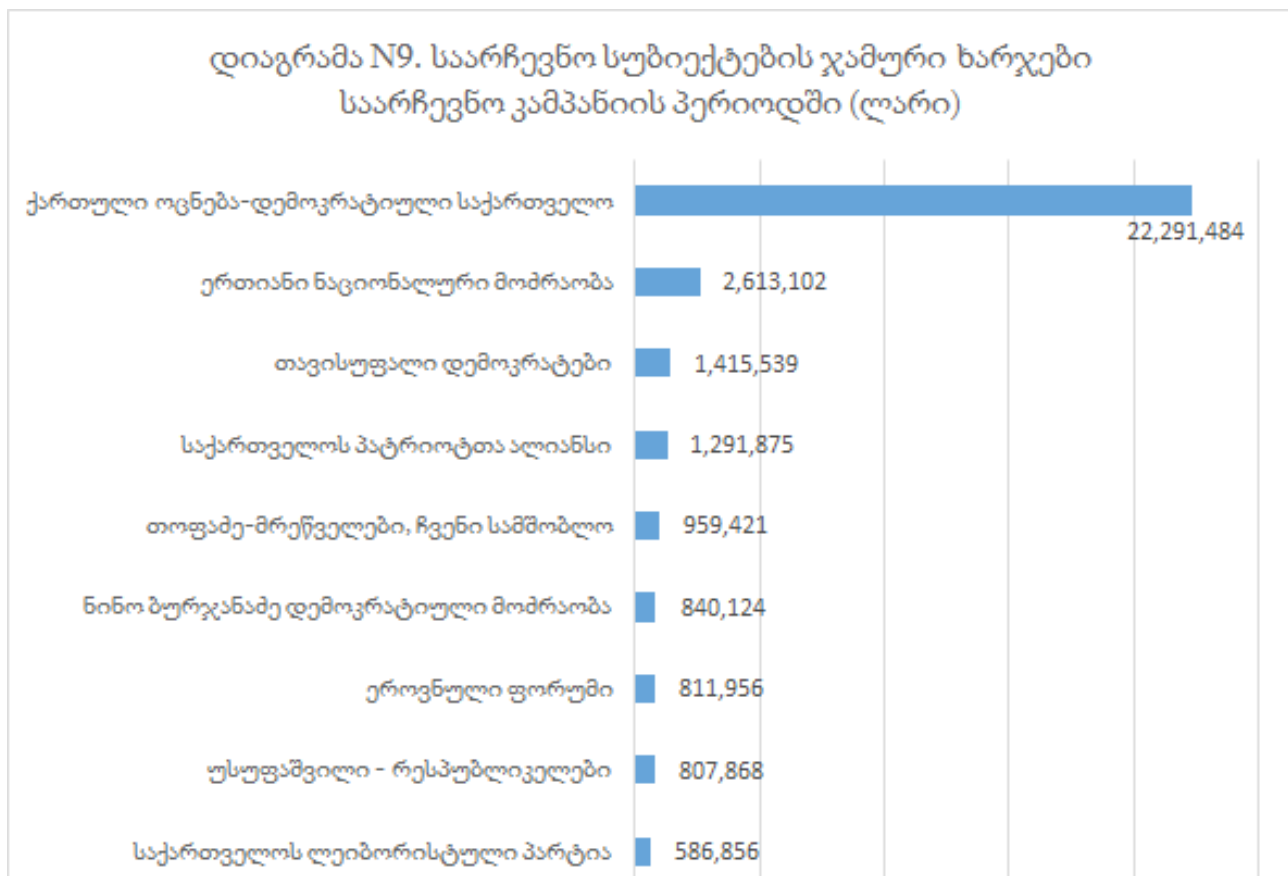
თუმცა, ქართული კანონმდებლობა უწესებს შეზღუდვებს მედია ორგანიზაციებს, რომლებიც არაპირდაპირ აისახება პოლიტიკურ პარტიებზეც:

- საარჩევნო კოდექსის 50-ე მუხლის პირველი ნაწილის მიხედვით, კენჭისყრამდე არაუგვიანეს 50-ე დღიდან კენჭისყრის დღემდე სამაუწყებლო ლიცენზიის მფლობელი, ავტორიზებული საეთერო მაუწყებელი, საზოგადოებრივი მაუწყებელი, საზოგადოებრივი მაუწყებლის აჭარის ტელევიზია და რადიო ვალდებული არიან დაიცვან შემდეგი წესი: ერთი დღის განმავლობაში გამოყოფილი ფასიანი სარეკლამო დრო არ უნდა აღემატებოდეს მისი დღიური მაუწყებლობის საერთო მოცულობის 15 პროცენტს და არც ერთ საარჩევნო სუბიექტს არ უნდა დაეთმოს ამ დროის ერთ მესამედზე მეტი;
- არჩევნების გამოცხადებიდან არჩევნების შედეგების შეჯამებამდე გაზეთებმა, რომლებიც ფინანსდება ცენტრალური ან ადგილობრივი ბიუჯეტიდან, არც ერთ საარჩევნო სუბიექტს გაზეთის ერთ ნომერში ან ერთი კვირის განმავლობაში არ უნდა დაუთმონ გამოყოფილი ფართობის ერთ მესამედზე მეტი.

ჩამოთვლილი შეზღუდვების სუბიექტები პოლიტიკური პარტიები არ არიან, თუმცა ირიბად ზღუდავს მათ სარეკლამო ხარჯებს. შეზღუდვები გონივრულ ფარგლებშია დაწესებული და პოლიტიკური პარტიებისთვის ინფორმაციის გავრცელების წყაროების ხელმისაწვდომობის გათანაბრებას ემსახურება.

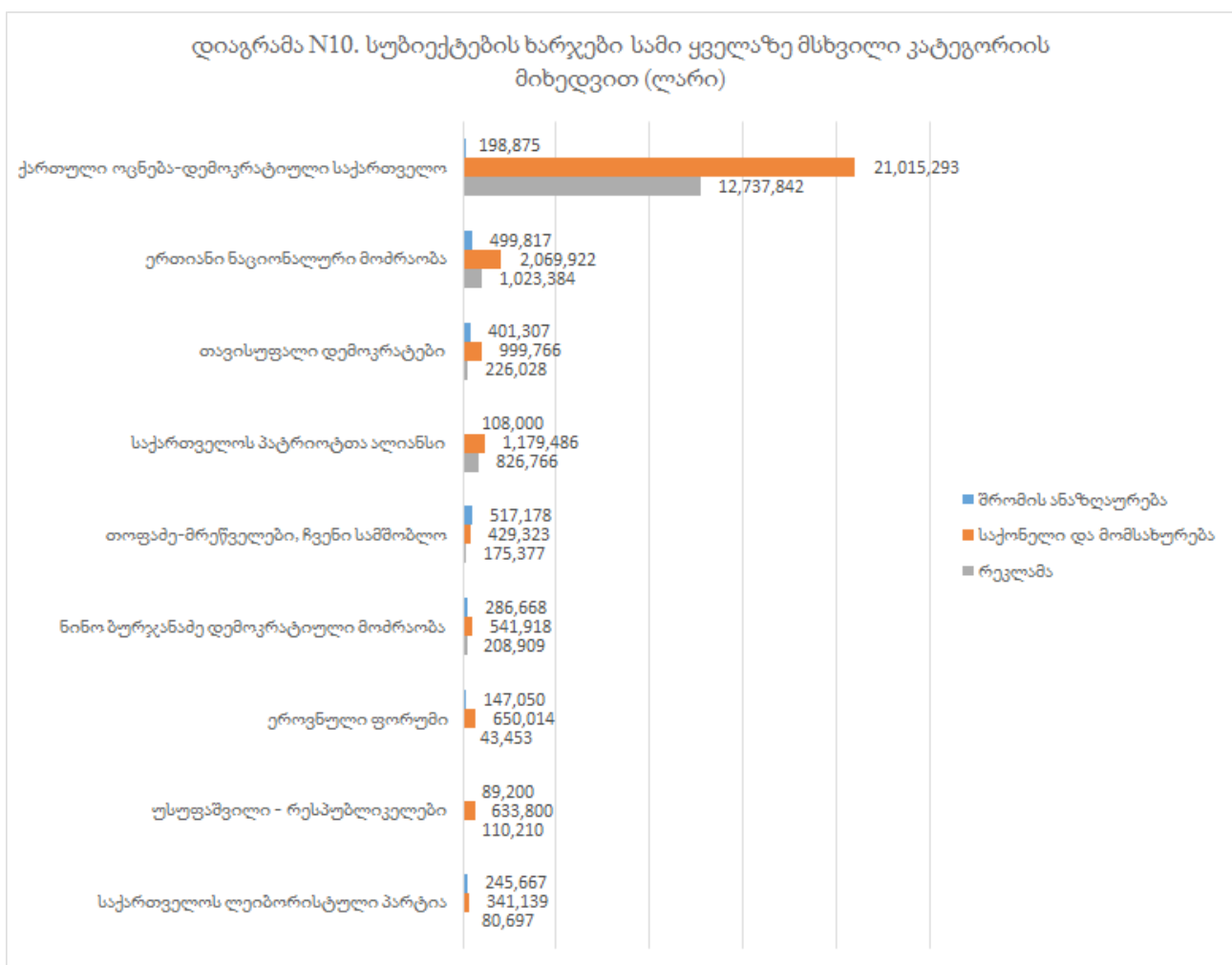
4. კვალიფიციური საარჩევნო სუბიექტების მიერ გაწეული ხარჯები

საარჩევნო პერიოდში 9 კვალიფიციურმა სუბიექტის მიერ გაწეულმა ხარჯმა მთლიანობაში 31 618 225 ლარი შეადგინა (იხილეთ დიაგრამა N9). ამ ხარჯის უდიდესი ნაწილი - 22 291 484 ლარი (70%) „ქართულმა ოცნებამ“ გაიღო, შემდეგ მოდის „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა“ 2 613 102 ლარით, მესამეზე კი „თავისუფალი დემოკრატები“ 1 415 539 ლარით.



ისევე როგორც შემოსავლებში, ხარჯების კუთხითაც დიდი დისპროპორცია დაფიქსირდა - „ქართული ოცნების“ მიერ გაწეული ხარჯი რვანახევარჯერ აღემატება მეორე ადგილზე გასულ „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობის“ ხარჯებს და თითქმის ორნახევარჯერ აღემატება სხვა კვალიფიციური პარტიების ერთად აღებულ ხარჯებს.

სუბიექტები საარჩევნო პერიოდში ყველაზე დიდ თანხებს ხარჯავდნენ საქონელსა და მომსახურებაზე, რეკლამასა და ხელფასებზე (იხილეთ დიაგრამა N10). ამ ხარჯებს შორის ტრადიციულად ყველაზე საინტერესო სარეკლამო ხარჯებია, რომელიც როგორც წესი, პოლიტიკური პარტიების მთლიანი ხარჯების მნიშვნელოვან ნაწილს შეადგენს ხოლმე. 2016 წლის საპარლამენტო არჩევნებისთვისაც ეს ტენდენცია შენარჩუნდა. მაგალითად, „ქართულმა ოცნებამ“ რეკლამაზე დაახლოებით 13 მლნ ლარი დახარჯა, რომელსაც მნიშვნელოვნად ჩამორჩებოდა „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა“ (დაახლოებით 1 მლნ ლარი), მესამეზე კი „პატრიოტთა ალიანსი“ იყო დაახლოებით 800 000 ლარით.



რეკლამის სხვადასხვა სახეობიდან, როგორც წესი, ყველაზე მოცულობითი ხარჯი სატელევიზიო და გარე რეკლამაზე მოდის ხოლმე. სწორედ ამ მიზნით ჩვენ ამ ორი ხარჯის პარალელური მონიტორინგი განვახორციელეთ, რომლის შესახებაც შემდეგ ქვეთავში არის საუბარი.

4.1. კვალიფიციური სუბიექტების სატელევიზიო და გარეშეკლამის ხარჯების პარალელური მონიტორინგი

4.1.1. შესავალი

პოლიტიკური პარტიების ხარჯების მონიტორინგის კუთხით მსოფლიოში მრავალი განსხვავებული სისტემა არსებობს, თუმცა, როგორც წესი, ეს საკითხი ყველა ქვეყნაში განსხვავებული სიმწვავით, მაგრამ მაინც პრობლემურია. პარტიების ხარჯებს ზედამხედველობას, ჩვეულებრივ, რომელიმე სახელმწიფო უწყება ან უწყებები უწევენ ხოლმე. თუმცა, ისეთ ქვეყანებში, სადაც ამ უწყებებისადმი საზოგადოების ნდობა, სხვადასხვა მიზეზის გამო, მცირეა, ან ამ უწყებს საკმარისი რესურსი ანდა არ გააჩნია, საარჩევნო სუბიექტების ხარჯების საზოგადოებრივი მონიტორინგის საჭიროება ჩნდება. ასეთ პირობებში ყოფილა შემთხვევები, მაგალითად უკრაინაში, როდესაც საზოგადოებრივი ზედამხედველობის შედეგად გამოვლენილა საკმაოდ ბევრი პრობლემა, რაც ძირითადად, საარჩევნო სუბიექტების მიერ გაწეული არადეკლარირებული ხარჯების აღმოჩენასთან იყო დაკავშირებული. ასეთი საზოგადოებრივი აქტივობა საარჩევნო სუბიექტებსაც აიძულებს, რომ უფრო მეტი ყურადღება მიაქციონ ამ თემას და მოაწესრიგონ თავიანთი ფინანსური საკითხები.

საქართველოში მსგავსი საზოგადოებრივი მონიტორინგი „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველომ“ 2014 წელს განახორციელა, რომლის მიზანსაც 2014 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებისწინა პერიოდში პოლიტიკური პარტიების ხარჯების პარალელური დათვლა/მონიტორინგი წარმოადგენდა. ასეთი პროექტი ჩვენ 2016 წლის საპარლამენტო არჩევნებისთვისაც განვახორციელეთ. მონიტორინგი, რა თქმა უნდა, ყველა ხარჯს ვერ მოიცავდა გარკვეული ობიექტური და სუბიექტური მიზეზების გამო. შესაბამისად, პროექტი გარკვეული შეზღუდვებითა და დათქმებით განხორციელდა. აქედან გამომდინარე, ამ კვლევის ვერ ექნება პრეტენზია სრულყოფილებაზე, დათვლებისა და შედარებების აბსოლუტურ სიზუსტეზე, თუმცა პარტიების ფინანსებში მნიშვნელოვანი მსხვილი დარღვევების არსებობის შემთხვევაში მათი დაფიქსირება შესაძლებელი იქნება.

მონიტორინგის შეზღუდვები

ა. შეზღუდვები საარჩევნო სუბიექტების შერჩევისას

როგორც ამ ანგარიშის სხვა ნაწილებში, პარალელური მონიტორინგისთვის 9 კვალიფიციური სუბიექტი შეირჩა.

ბ. შეზღუდვები ხარჯების სახეობების შერჩევისას

პროექტის მიზანი იყო, მოეცვა საარჩევნო სუბიექტების რაც შეიძლება მეტი ხარჯი, რათა საზოგადოებას მაქსიმალურად სრულყოფილი სურათი ჰქონოდა. სწორედ ამიტომ, შერჩეულ იქნა, სავარაუდოდ, ყველაზე მსხვილი ხარჯების კატეგორიები, რომელთა დაკვირვებაც საზოგადოებრივი ორგანიზაციისთვის შესაძლებელი იყო. კერძოდ:

- ფასიანი სატელევიზიო რეკლამა;
- გარე რეკლამა - ბილბორდები (პროექტი არ მოიცავს, გარე რეკლამის ისეთ სახეობებს, როგორიცაა ე.წ. „ლაით ბოქსები“, ქუჩაში დამონტაჟებული დიდი ეკრანები, სატრანსპორტო საშუალებებზე განთავსებული რეკლამები და სხვა).

როგორც წესი, პოლიტიკურ პარტიებს სხვა ხარჯებიც აქვთ, თუმცა მათი მონიტორინგი გარეშე პირებისთვის ძალიან რთული, ან უფრო მეტიც, შეუძლებელია. აქედან გამომდინარე, კვლევა არ მოიცავს ისეთ ხარჯებს, როგორიცაა საქონელი და მომსახურება, ხელფასები, მივლინებები, სარეკლამო ბეჭდური პოსტერები, ინტერნეტ რეკლამა, სატრანსპორტო ხარჯები და ა.შ.

გ. გეოგრაფიული შეზღუდვები

ფასიანი სატელევიზიო რეკლამისთვის არჩეულ იქნა თითქმის ყველა ძირითადი ეროვნული და რეგიონული მაუწყებელი, ხოლო ბილბორდების მონიტორინგი განხორციელდა მხოლოდ თბილისის საარჩევნო ოლქის მასშტაბით.

დ. დროითი შეზღუდვები

მონიტორინგის სამი თვის განმავლობაში მიმდინარეობდა და მოიცვა 8 ივლისიდან 8 ოქტომბრამდე არსებული პერიოდი. შესაბამისად, კვლევა არ მოიცავს წინასაარჩევნო პერიოდის პირველ ერთ თვეს და პირველ და მეორე ტურებს შორის არსებულ პერიოდს.

4.1.2. მონიტორინგის მეთოდოლოგია

სხვადასხვა სახეობის ხარჯისთვის განსხვავებული მეთოდოლოგია იქნა შერჩეული, რომლის შემუშავებისასაც ასევე, გათვალისწინებულ იქნა ის გამოცდილება, რომელიც ორგანიზაციას 2014 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებისწინა პერიოდის ზედამხედველობისას დაუგროვდა.

ა. ფასიანი პოლიტიკური რეკლამის მონიტორინგი

საქართველოს კანონმდებლობა ითვალისწინებს როგორც უფასო ისე ფასიანი პოლიტიკური/წინასაარჩევნო რეკლამის განთავსებას. უფასო რეკლამის მისაღებად საარჩევნო სუბიექტი გარკვეული კრიტერიუმებს უნდა აკმაყოფილებდეს, ხოლო ფასიანი რეკლამის განთავსება ნებისმიერ სუბიექტს შეუძლია. კვლევის ფარგლებში მოხვედრილ ცხრავე საარჩევნო სუბიექტს კანონით მინიჭებული ჰქონდა განსაზღვრული რაოდენობის უფასო სარეკლამო დრო. თუმცა, როგორც ამ არჩევნებმა აჩვენა, ზოგიერთი პოლიტიკური პარტია ფასიან სარეკლამო რგოლებსაც უშვებდა ეთერში, რაც საკმაოდ დიდ ხარჯებთან იყო დაკავშირებული.

მონიტორინგისთვის, რომელიც 8 ივლისიდან 7 ოქტომბრის ჩათვლით განხორციელდა, შეირჩა ის ტელეარხები, რომლებზეც საარჩევნო სუბიექტებს ყველაზე დიდი ალბათობით შეეძლოთ ფასიანი პოლიტიკური რეკლამის განთავსება. კერძოდ, ეს ტელეკომპანიები:

- რუსთავი 2;
- ტელეიმედი;
- კავკასია;
- სტუდია მაესტრო;
- მედია-კავშირი ობიექტივი;
- ჭი-დი-ესი;
- იბერია TV;
- მარაო;
- ტაბულა;
- თრიალეთი;
- რიონი;
- ქვემო ქართლის ტელე-რადიო კომპანია;
- ტელეარხი 25.

ტელეკომპანიების ერთი ნაწილის მონიტორინგი ჩვენი დაკვეთით კომპანია IPM-მა განახორციელა, მეორე ნაწილი კი ჩვენმა დამკვირვებელმა. მონიტორინგისას შემდეგი ინფორმაციის მოგროვება ხდებოდა: ფასიანი სატელევიზიო რეკლამის განთავსების დრო, ხანგრძლივობა (წამის სიზუსტით) და მცირე აღწერილობა. ამის შემდეგ ტელეკომპანიების მიერ გამოქვეყნებული ტარიფების მიხედვით მოხდა ხარჯების დაახლოებით დაანგარიშება და მათი შედარება პარტიების ფინანსურ დეკლარაციებთან, რომლებიც სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ვებგვერდზეა ატვირთული,^[24] ასევე, ცესკოს მონაცემებთან სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ანაზღაურებული რეკლამის შესახებ.

ბ. გარე რეკლამის - ბილბორდების - მონიტორინგი

თბილისში გარე რეკლამის ბაზარზე რამდენიმე კომპანია მოქმედებს, რომელთაგან ყველაზე მსხვილები არიან შპს „აუთდორ.ჯი“ და შპს „ალმა“. გარე რეკლამის მონიტორინგისთვის, წინა პროექტის გამოცდილებაზე დაყრდნობით, შერჩეულ იქნა მხოლოდ ბილბორდები. სხვა სახეობის გარე რეკლამის მონიტორინგი ძირითადად იმიტომ არ მოხერხდა, რომ სპეციფიკიდან გამომდინარე საზოგადოებრივი ორგანიზაციის დამკვირვებლების მიერ ძალიან რთული ან შეუძლებელი იყო ამის შესრულება.

ბილბორდების მონიტორინგი განხორციელდა მთელი თბილისის მასშტაბით 8 ივლისიდან 8 ოქტომბრის ჩათვლით. წინასწარ იქნა შერჩეულ ის ძირითადი ქუჩები და ადგილები, სადაც ბილბორდების განთავსების მაღალი ალბათობაა. თბილისში ბილბორდების მონიტორინგი ორი ჯგუფით განხორციელდა, რომლებიც ავტომობილებით მოძრაობდნენ ქალაქში, რუკაზე დაჰქონდათ შესაბამისი საარჩევნო სუბიექტების ბილბორდების ადგილმდებარეობა და დაახლოებითი ზომები. ამ მიზნით თბილისი დაყოფილი იყო 4 ზონად, ორ-ორი ზონა თითო ჯგუფზე.

დამკვირვებლების მიერ მოგროვებული მონაცემებისა და შპს „აუთდორ.ჯი“-ის ფასების მიხედვით მოხდა საარჩევნო სუბიექტების ბილბორდებზე გაწეული დაახლოებითი ხარჯების დაანგარიშება და მათი შედარება პარტიების ფინანსურ დეკლარაციებთან, რომლებიც სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ვებგვერდზეა ატვირთული.^[25]

4.1.3. მონიტორინგის შედეგები

ფასიანი სატელევიზიო რეკლამა

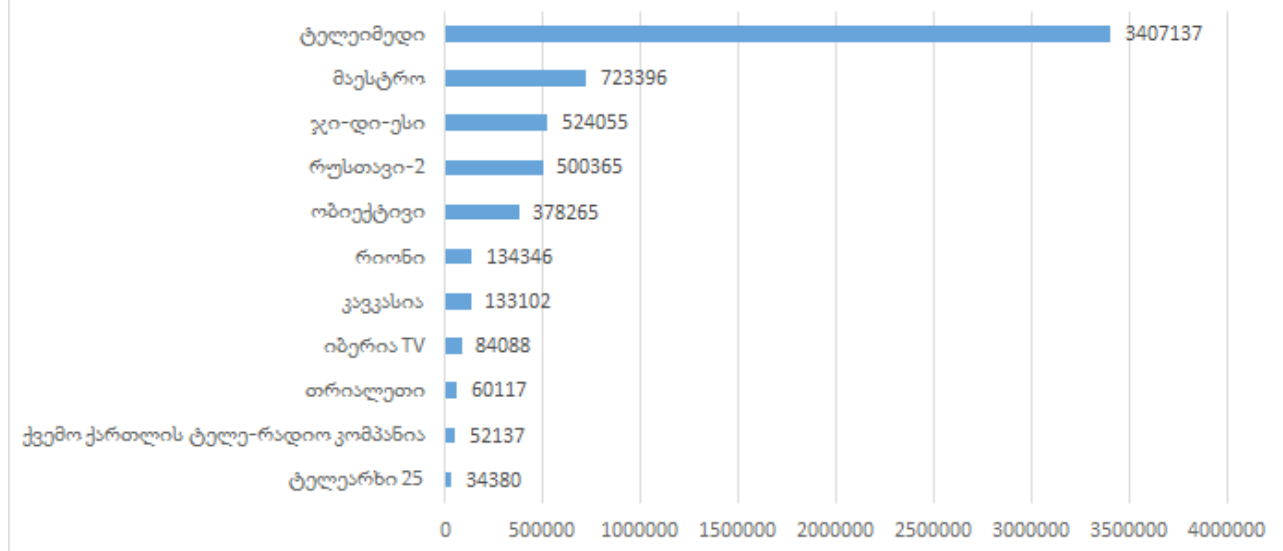
პირველ რიგში უნდა აღინიშნოს, რომ ჩვენ მიერ შესწავლილი 13 არხიდან საანგარიშო პერიოდში ფასიანი პოლიტიკური რეკლამა მხოლოდ 11 არხზე დაფიქსირდა. ტელეკომპანიებს „ტაბულა“, და „მარაო“ ასეთი რეკლამა არ ჰქონიათ. ასევე უნდა ითქვას, რომ, როგორც საარჩევნო სუბიექტების დეკლარაციებიდან ჩანს, პარტიებმა ფასიანი რეკლამები ამ 11 არხის გარდა სხვა ტელეკომპანიებშიც განათავსეს, რომლებიც ჩვენი მონიტორინგის არეალში არ მოქცეულა.

რაც შეეხება ზემოთ ნახსენებ 11 არხს, მთელი საარჩევნო პერიოდის განმავლობაში ყველაზე დიდი ღირებულების პოლიტიკური რეკლამა, რომელიც კვალიფიციურმა სუბიექტებმა განათავსეს, მიიღო „ტელეიმედმა“ (3 407 137 ლარი), რაშიც ლომის წილი „ქართული ოცნების“ რეკლამაზე მოდის. „ტელეიმედს“ მნიშვნელოვნად ჩამოუვარდება „მაესტრო“ (723 396 ლარი), „ჯი-დი-ესი“ (524 055 ლარი), „რუსთავი 2“ (500 365 ლარი) და „ობიექტივი“ (378 265 ლარი) (იხილეთ დიაგრამა N11 და N12).

²⁴ <http://monitoring.sao.ge/declarations/elections/2016-elections>

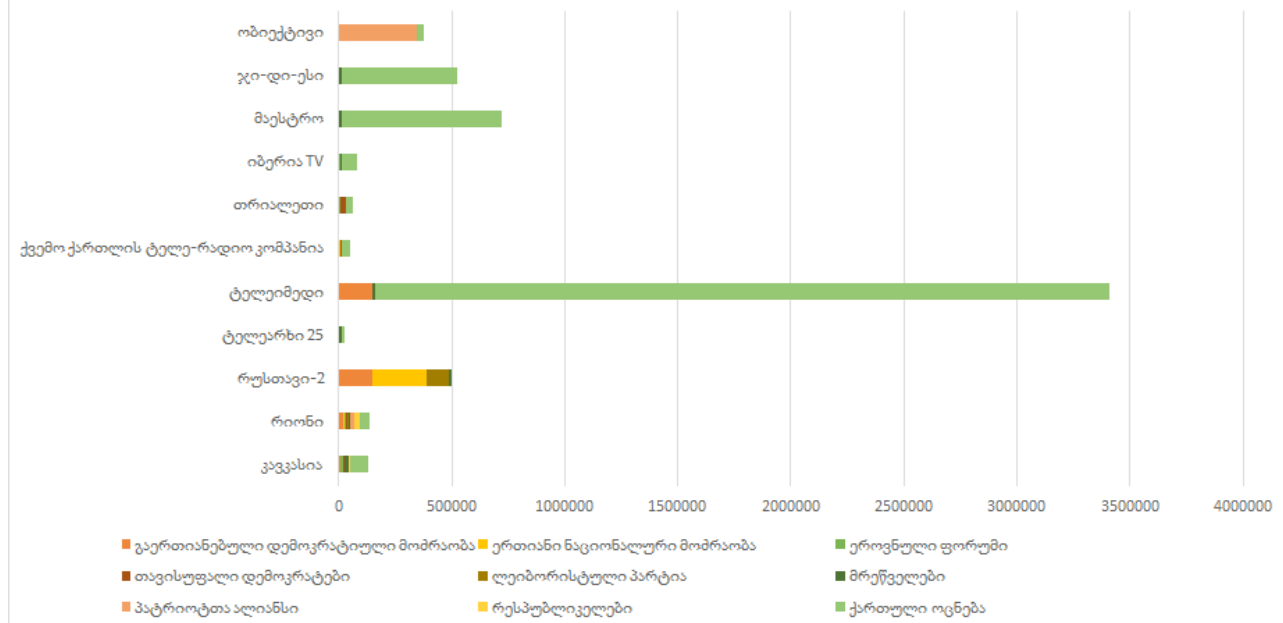
²⁵ იქვე

დიაგრამა N11. ტელეკომპანიების შემოსავლები კვალიფიციური საარჩევნო სუბიექტების პოლიტიკური რეკლამიდან (ლარი) (08.06.2016-16.11.2016)



წყარო: კვალიფიციური საარჩევნო სუბიექტების საარჩევნო კამპანიის ჯამური დეკლარაციები და ცესკოს ინფორმაცია სახელმწიფოს მიერ ანაზღაურებული პოლიტიკური რეკლამის შესახებ

დიაგრამა N12. ტელეკომპანიების შემოსავლები კვალიფიციური საარჩევნო სუბიექტების პოლიტიკური რეკლამიდან (ლარი) (08.06.2016-16.11.2016)



წყარო: კვალიფიციური საარჩევნო სუბიექტების საარჩევნო კამპანიის ჯამური დეკლარაციები და ცესკოს ინფორმაცია სახელმწიფოს მიერ ანაზღაურებული პოლიტიკური რეკლამის შესახებ

ფასიანი პოლიტიკური რეკლამების განთავსება ყველა საარჩევნო სუბიექტმა, გარდა „პატრიოტთა ალიანსისა“, სექტემბრის დასაწყისიდან დაიწყო, ზოგიერთმა მათგანმა კი არჩევნებამდე მხოლოდ ერთი ან ორი კვირა გამოიყენა ამ მიზნისთვის. ერთადერთი გამონაკლისი, როგორც უკვე ითქვა, „პატრიოტთა ალიანსი“ იყო, რომლის ფასიანი რეკლამები ტელეკომპანია „ობიექტივზე“ ჩვენი მონიტორინგის დასაწყისშივე - 10 ივლისიდან - დაფიქსირდა და არჩევნების დღემდე ძალიან მაღალი ინტენსივობით გამოირჩეოდა.

საარჩევნო სუბიექტების დეკლარაციებში მითითებული რიცხვები ჩვენს მონიტორინგის შედეგებს შევადარეთ. უნდა ითქვას, რომ ეს საკმაოდ რთული ამოცანა აღმოჩნდა იმ მიზეზით, რომ დეკლარაციებში მითითებული ინფორმაცია უმეტეს შემთხვევაში არ არის სრული და საკმარისად დეტალიზებული.

დეკლარაციების მიხედვით რა საკითხების გადამონშებაც მოხერხდა, საარჩევნო სუბიექტების მიერ მითითებული მონაცემები ჩვენი დაკვირვების შედეგებს არ ეწინააღმდეგება, გარდა ერთი შემთხვევისა: არჩევნებამდე ოთხი დღის განმავლობაში - 4-7 ოქტომბერს - „ტელეიმედზე“ დაფიქსირდა „თავისუფალი დემოკრატების“ 4 ფასიანი რეკლამა სულ 468 წამის ხანგრძლივობის, რომელიც დაახლოებით 5 000 ლარი უნდა ღირებულიყო. ამავე ფაქტს ადასტურებს „ტელეიმედის“ მიერ კომუნიკაციების მარეგულირებელი ეროვნული კომისიისათვის მიწოდებული ყოველკვირეული ინფორმაციას. მიუხედავად ამისა, „თავისუფალი დემოკრატებს“ ფინანსურ დეკლარაციებში „ტელეიმედის“ გასული რეკლამის ხარჯი საერთოდ არ უფიქსირდებათ.

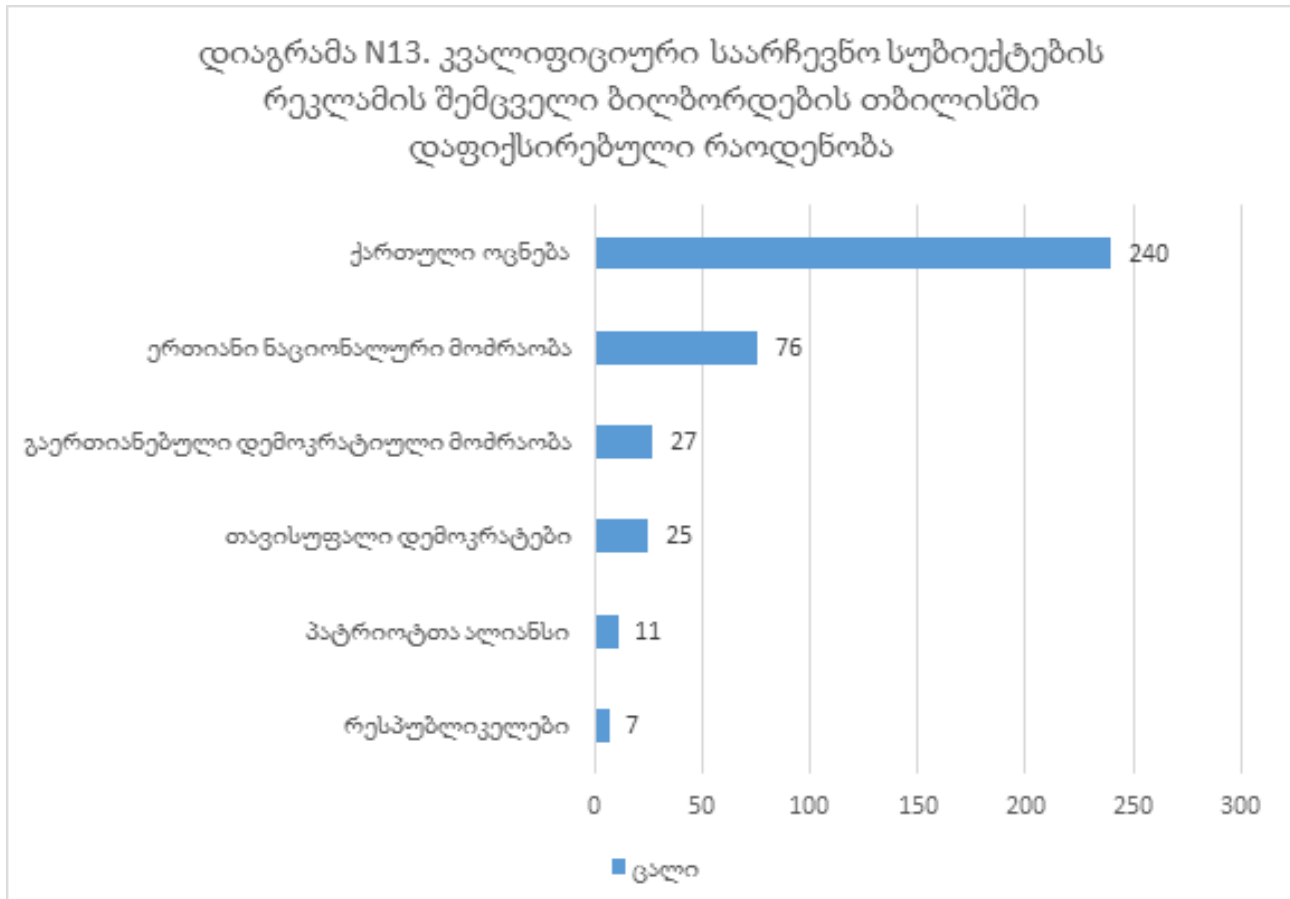
გარე რეკლამა - ბილბორდები

ბილბორდები გარე რეკლამის ერთ-ერთი ყველაზე მსხვილი კატეგორია და ყველაზე დიდი რაოდენობით ისინი, რა თქმა უნდა, თბილისში გვხვდება. ეს არჩევნები იმითაც იყო გამორჩეული, რომ დედაქალაქში ბილბორდების განთავსების ფინანსური შესაძლებლობა, წინა არჩევნებისგან განსხვავებით, საკმაოდ ბევრ საარჩევნო სუბიექტს ჰქონდა. კვალიფიციური საარჩევნო სუბიექტებიდან მინიმუმ ერთი ბილბორდი ჰქონდა: „ქართულ ოცნებას“, „ერთიან ნაციონალურ მოძრაობას“, „გაერთიანებულ დემოკრატიულ მოძრაობას“, „პატრიოტთა ალიანსს“, „თავისუფალ დემოკრატებს“ და „რესპუბლიკელებს“.

პოლიტიკური პარტიების დეკლარაციებში გარე რეკლამა ცალკე კატეგორიად გამოიყოფა, თუმცა, აქაც, ტელერეკლამების მსგავსად, საარჩევნო სუბიექტებს უმეტესწილად არასრულყოფილად ჰქონდათ შესაბამისი ველები შევსებული. აქედან გამომდინარე, ზუსტი მონაცემების გამოთვლა და შედარება, ვინ რა თანხა დახარჯა თბილისში ბილბორდებზე, რთული აღმოჩნდა. ამ მხრივ გამოირჩეოდა „ქართული ოცნება“ და „რესპუბლიკელები“, რომელსაც ყველაზე დეტალურად აქვთ ინფორმაცია მოცემული და მათი გამოყენებაც ადვილია.

დეკლარაციებიდან რა რიცხვების გარკვევაც არის შესაძლებელი, ჩანს, რომ თბილისში ბილბორდებზე ყველაზე მეტი თანხა „ქართულმა ოცნებამ“ (4 363 979 ლარი) დახარჯა, „რესპუბლიკელებმა“ კი სულ 11 421 ლარი გაიღეს, დანარჩენი სუბიექტების მონაცემებიდან კი ცალკე თბილისის ბილბორდებზე გაღებული ხარჯის გამოთვლა შეუძლებელია. აქედან გამომდინარე, გთავაზობთ დანარჩენი სუბიექტების ბილბორდის ხარჯების სტატისტიკას მთელი ქვეყნის მასშტაბით, რომელშიც თბილისიც იგულისხმება: „ერთიან ნაციონალურ მოძრაობას“ 359 505 ლარი აქვს მითითებული, „გაერთიანებულ დემოკრატიულ მოძრაობას“ 202 601 ლარი, „თავისუფალ დემოკრატებს“ - 65 507 ლარი, ხოლო „პატრიოტთა ალიანსს“ 148 194 ლარი.

ჩვენ მიერ განხორციელებული პარალელური მონიტორინგის მეშვეობით სამი თვის განმავლობაში თბილისში დავაფიქსირეთ „ქართული ოცნების“ 240 ბილბორდი საერთო ფართობით დაახლოებით 5 000 კვ.მ, რომელთა აღმართვაც სექტემბრიდან დაიწყო და ეტაპობრივად მიმდინარეობდა, „ერთიან ნაციონალურ მოძრაობას“ 76 ბილბორდი ჰქონდა, „გაერთიანებულ დემოკრატიულ მოძრაობას“ 27, „თავისუფალ დემოკრატებს“ - 25, „პატრიოტთა ალიანსს“- 11, ხოლო „რესპუბლიკელებს“ – 7 (იხილეთ დიაგრამა N13).



ჩვენი დაკვირვების შედეგები არ ეწინააღმდეგება საარჩევნო სუბიექტების დეკლარაციებში მითითებულ რიცხვებს, თუმცა ზუსტი შედარება, არასრულყოფილი მონაცემების გამო, შეუძლებელია.

თავი III. ფინანსური ანგარიშგება და გამჭვირვალობა

პოლიტიკური გაერთიანებებისთვის/საარჩევნო სუბიექტებისთვის ფინანსური ანგარიშგების მომზადების ვალდებულების არსებობა და მათი ღიაობა მნიშვნელოვანი ელემენტია გამჭვირვალობის და საარჩევნო პროცესებთან დაკავშირებით საზოგადოებაში ნდობის ჩამოსაყალიბებლად. ამასთანავე, მნიშვნელოვანია, რომ ანგარიშვალდებულების პროცესი იყოს იმგვარად გაწერილი, რომ, ერთი მხრივ, ეფექტურად უზრუნველყოფდეს კონტროლის განხორციელებას, ხოლო, მეორე მხრივ, არ ქმნიდეს გადაჭარბებულ ტვირთს პოლიტიკური სუბიექტებისთვის.

საქართველოს კანონმდებლობა ითვალისწინებს, როგორც პერიოდული, ასევე კონკრეტულ საარჩევნო პროცესებთან დაკავშირებული ანგარიშების წარდგენის ვალდებულებას. ყოველი წლის 1 თებერვლამდე პარტიები სახელმწიფო აუდიტის სამსახურს უგზავნიან გასული წლის საფინანსო დეკლარაციას აუდიტორის (აუდიტორული ფირმის) დასკვნასთან ერთად. დეკლარაციაში აისახება პარტიის წლიური შემოსავალი და გასავალი, აგრეთვე, ქონებრივი მდგომარეობის ანგარიში. ამასთანავე, პოლიტიკურმა პარტიებმა შემოწირულების მიღების და საწევრო შენატანის განხორციელების შესახებ ინფორმაცია 5 სამუშაო დღის ვადაში უნდა წარუდგინონ აუდიტის სამსახურს. საარჩევნო პერიოდის დეკლარაცია კი არჩევნების შეჭამებიდან 1 თვის ვადაში უნდა იქნეს წარდგენილი.

ამავე კანონის 32¹ მუხლის თანახმად, საარჩევნო პერიოდში არჩევნების დანიშნის დღიდან სამ კვირაში ერთხელ საინიციატივო ჯგუფები და ყველა პარტია, რომლებიც არჩევნებში მონაწილეობენ დამოუკიდებლად ან საარჩევნო ბლოკის შემადგენლობაში, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურს წარუდგენენ ფინანსურ ანგარიშს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ დადგენილი ფორმით და გრაფიკით. თუ პარტია დროულად არ წარუდგენს საფინანსო დეკლარაციას სახელმწიფო აუდიტის სამსახურს, სახელმწიფო აუდიტის სამსახური მას წერილობით გააფრთხილებს და მოსთხოვს ხარვეზის 5 დღის განმავლობაში აღმოფხვრას. თუ პარტია 5 დღის გასვლის შემდეგაც არ წარუდგენს საფინანსო დეკლარაციას სახელმწიფო აუდიტის სამსახურს, იგი კარგავს სახელმწიფო დაფინანსების მიღების უფლებას მომდევნო ერთი წლის განმავლობაში. თითოეული დეკლარაცია მოიცავს რამდენიმე ანგარიშის ფორმას, რომელიც გენერალური აუდიტორის 2016 წლის 5 მაისის ბრძანება №2915/21 შესაბამისად უნდა იქნეს შევსებული. გარდა ამისა, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ დადგენილია შემოწირულებებისა და ანგარიშიდან ნაღდი ფულის გატანის ინფორმაციის წარმოდგენის ფორმები.

კანონით უზრუნველყოფილია საარჩევნო სუბიექტების მიერ წარდგენილი დეკლარაციების ხელმისაწვდომობა. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ოფიციალურ ვებგვერდზე უნდა გამოქვეყნდეს ყველანაირი ფინანსური ანგარიში, რომელიც წარმოდგენილია სუბიექტის მიერ, მათ შორის საჯარო შემომწირველების სიაც, სრული სახელი/გვარისა და პირადი ნომრის მითითებით.

საარჩევნო სუბიექტისთვის სავალდებულოა საარჩევნო კამპანიის ფონდის გახსნა საქართველოში ლიცენზირებულ კომერციულ ბანკში. საარჩევნო სუბიექტი (პოლიტიკური პარტია, საარჩევნო ბლოკი, ამომრჩეველთა საინიციატივო ჯგუფი, დამოუკიდებელი კანდიდატი) ვალდებულია სახელმწიფო აუდიტის სამსახურს დაუყოვნებლივ წარუდგინოს ინფორმაცია საარჩევნო კამპანიის ფონდის საბანკო ანგარიშის შესახებ (რეკვიზიტები), საიდანაც მოხდება საარჩევნო კამპანიის ხარჯების დაფინანსება, აგრეთვე აცნობოს საარჩევნო კამპანიის ფონდის მმართველისა და ბუღალტრის ვინაობა და კოორდინატები.

საარჩევნო კოდექსის 54-ე მუხლის მე-6 პუნქტის თანახმად, საარჩევნო სუბიექტის მიერ საარჩევნო კამპანიის ხარჯების დაფინანსებისას საარჩევნო სუბიექტის ფონდის სახსრების გარდა სხვა სახსრების გამოყენება დაუშვებელია. შესაბამისი ფონდის გახსნის შემდეგ არჩევნების საბოლოო შედეგების გამოქვეყნებამდე, საარჩევნო სუბიექტის მიერ გაწეული ყველა ხარჯი უნდა ანაზღაურდეს საარჩევნო კამპანიის ფონდიდან. აღნიშნული წესი სისტემატიზებულს ხდის საარჩევნო სუბიექტების მიერ ფინანსების ხარჯვას და ამცირებს კანონით დადგენილი შეზღუდვებისგან თავის არიდების რისკს.

თავი IV. ფინანსებზე ზედამხედველობა, მონიტორინგი და სანქციები

პოლიტიკური ფინანსების გამჭვირვალობის უზრუნველსაყოფად დიდი მნიშვნელობა აქვს დამოუკიდებელი, პროფესიული ორგანოს არსებობას, რომელიც ეფექტურ ზედამხედველობას გაუწევს საარჩევნო სუბიექტების მიერ კანონით დადგენილი ვალდებულებების შესრულებას. ქართული კანონმდებლობით პოლიტიკური დაფინანსების კანონიერებასა და გამჭვირვალობაზე მონიტორინგის მანდატი სახელმწიფო აუდიტის სამსახურს აქვს მინიჭებული. იგი ახორციელებს მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების ფინანსური საქმიანობის მონიტორინგს საქართველოს ორგანული კანონით „საქართველოს საარჩევნო კოდექსი“ და „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონით დადგენილი კომპეტენციის ფარგლებში. იგი უფლებამოსილია ჩაატაროს აუდიტი, ყადაღა დაადოს ფიზიკური პირების, იურიდიული პირების, მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების ქონებას, შეადგინოს სამართალდარღვევის ოქმი.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის სტატუსი კონსტიტუციის 97-ე მუხლში მოცემული და მის ფუნქციას საჯარო სახსრებისა და სხვა მატერიალურ ფასეულობათა გამოყენებასა და ხარჯვაზე ზედამხედველობა წარმოადგენს. კონსტიტუცია, ასევე, განსაზღვრავს, რომ სახელმწიფო აუდიტის სამსახური დამოუკიდებელია თავის საქმიანობაში. იგი ანგარიშვალდებულია საქართველოს პარლამენტის წინაშე. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის გენერალურ აუდიტორს 5 წლის ვადით, სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით, პარლამენტის თავმჯდომარის წარდგინებით, ირჩევს საქართველოს პარლამენტი.

აუდიტის სამსახურის ფუნქციები და უფლებამოსილებები გაწერილია საქართველოს კანონით „სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ“. როგორც ზემოთ აღინიშნა, GRECO-ს 2015 წლის ანგარიშში საუბარია იმაზე, რომ საქართველოს კონსტიტუციის 97-ე მუხლში, რომელიც ეხება სახელმწიფოს აუდიტის სამსახურის კონსტიტუციური მანდატს, უნდა შევიდეს ცვლილებები, რათა ცხადად მიეთითოს პოლიტიკური დაფინანსების სფეროში სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის უფლებამოსილება, რაც მას დღეის მდგომარეობით მხოლოდ კანონის დონეზე აქვს.

ქართული კანონმდებლობა ითვალისწინებს გენერალური აუდიტორის ხელშეუხებლობის და დამოუკიდებლობის გარანტიებს. კერძოდ, გენერალური აუდიტორის სისხლის სამართლის პასუხისგებაში მიცემა, დაკავება ან დაპატიმრება, მისი ბინის, მანქანის, სამუშაო ადგილის ან პირადი ქონების ჩხრეკა შეიძლება მხოლოდ საქართველოს პარლამენტის თანხმობით. ამასთანავე, გენერალური აუდიტორის თანამდებობიდან გადაყენება შეიძლება მხოლოდ საქართველოს პარლამენტის გადაწყვეტილებით, საქართველოს კონსტიტუციის 64-ე მუხლის შესაბამისად, რომლითაც გათვალისწინებულია კონსტიტუციის დარღვევისას ან/და დანაშაულის ჩადენისათვის იმპიჩმენტის წესი.

აუდიტის სამსახური თავისი ფუნქციების განხორციელებისას უფლებამოსილია, პარტიიდან, ადმინისტრაციული ორგანოებიდან და კომერციული ბანკებიდან გამოითხოვოს ინფორმაცია პარტიის ფინანსებთან დაკავშირებით; საჭიროების შემთხვევაში სასამართლო გადაწყვეტილების საფუძველზე გამოითხოვოს ინფორმაცია პარტიებისათვის და სხვა პირებისათვის შემომწირველი ფიზიკური ან იურიდიული პირის ფინანსების შესახებ. აუდიტის სამსახურის მანდატი, ასევე, გულისხმობს პარტიის დაფინანსებასთან დაკავშირებული კანონმდებლობის დარღვევაზე რეაგირებას, რომლის შემთხვევაში იგი უფლებამოსილია გამოიყენოს კანონით გათვალისწინებული სანქციები. დანაშაულის ნიშნების გამოვლენის შემთხვევაში კი მიმართოს პროკურატურის ორგანოებს.

აუდიტის სამსახურის მიერ ინფორმაციის შეგროვება და შეფასება ხორციელდება კანონმდებლობით დადგენილი საშუალებებით. კანონის თანახმად, მას შეუძლია ახსნა-განმარტების ჩამორთმევა, რომლის შესაბამისად უზრუნველყოფს პირის მოწვევას შესაბამისი ინფორმაციის წარმოსადგენად. გამოკითხვა ტარდება მას შემდეგ, თუ აუდიტის სამსახური მიიჩნევს, რომ საჭიროა დამატებითი ინფორმაციის მიღება, პოტენციური დარღვევის დასადასტურებლად ან უარსაყოფად, რის არსებობაზეც მონიტორინგის სამსახურს გააჩნია გონივრული ეჭვი. გამოკითხვების მიზანია, დამატებითი ინფორმაციის ცხადყოფა შესწავლის საკითხზე ფიზიკური პირის ამ საქმეში მონაწილეობიდან გამომდინარე. გამოკითხვაზე კითხვები არ უნდა იყოს პირადი ინფორმაციის მოძიებაზე მიმართული, მათ შორის პოლიტიკური შეხედულებების, შესახებ, რაც საქმესთან კავშირში არ არის.

2012 წლის საპარლამენტო არჩევნების დროს არსებობდა კითხვები აუდიტის სამსახურის მიერ უფლებამოსილების შერჩევითად გამოყენების თაობაზე. 2012 წლის საპარლამენტო არჩევნებზე ეუთოს საბოლოო ანგარიშში აღნიშნულია, რომ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურს ფართო დისკრეციული უფლებები მიენიჭა, თუმცა მთლიანობაში მან ვერ შეძლო კანონის გამჭვირვალედ, დამოუკიდებლად, მიუკერძოებლად და თანმიმდევრულად განხორციელება, მისი საქმიანობით ის ძირითადად ოპოზიციას იყო ფოკუსირებული. ამ მხრივ გარკვეული კითხვები იქნა დასმული, რომლებიც ეჭვქვეშ აყენებდნენ სამართლებრივი პროცესის სწორად წარმართვას და სასამართლო ხელისუფლების დამოუკიდებლობას. 2012 წელს აუდიტის სამსახურის საქმიანობა მეტწილად უარყოფითად შეფასდა წამყვანი ადგილობრივი სადამკვირვებლო ორგანიზაციების მიერაც.

მსგავსი პრეტენზიები აუდიტის სამსახურთან დაკავშირებით 2013 წლის საპრეზიდენტო და 2014 წლის თვითმართვულობის არჩევნებთან დაკავშირებით ნაკლებად არსებობდა. 2016 წელსაც აუდიტის სამსახურის საქმიანობა კვლავ დადებითად შეიძლება შეფასდეს.

გარკვეული გაუგებრობა გამოიწვია 2016 წელს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის გენერალური აუდიტორის მიერ მიღებულმა ბრძანებამ,^[26] რომლითაც სხვადასხვა საკითხებთან ერთად რეკლამის შესყიდვასთან დაკავშირებული პროცედურები მოწესრიგდა. ბრძანების მე-10 მუხლის მიხედვით: „წინასაარჩევნო რეკლამის შესყიდვა (ტელევიზია, რადიო, ინტერნეტი, გაზეთი, გარე რეკლამა) უნდა განხორციელდეს წინასწარი ანგარიშსწორების წესით. წინასაარჩევნო კამპანიის მიმდინარეობისას, საარჩევნო სუბიექტი ვალდებულია წინასწარ გადაიხადოს ერთი კვირის განმავლობაში ფასიანი რეკლამის განთავსების ღირებულება განსაზღვრული ტარიფების შესაბამისად.“

მიუხედავად იმისა, რომ მანამდე არსებული რეგულაციის თანახმადაც საარჩევნო სუბიექტები ვალდებული იყვნენ წინასაარჩევნო რეკლამის შესყიდვის დროს ანგარიშსწორება წინასწარ მოეხდინათ და რეალურად ეს წესი არ შეცვლილა, ბრძანებამ გარკვეული გაუგებრობა გამოიწვია პოლიტიკურ პარტიებსა და მედიასაშუალებებში.^[27] აღნიშნული პუნქტი იმგვარად იქნა აღქმული, თითქოს პარტიები ვალდებული იყვნენ მთელი წინასაარჩევნო პერიოდისათვის წინასწარ და ერთიანად გადაეხადათ რეკლამის შესყიდვის საფასური. აუდიტის სამსახურის მიერ მედიასაშუალებებსა და პოლიტიკურ პარტიებთან კომუნიკაციის შემდეგ, სადაც ასევე ჩართული იყო „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო“, განიმარტა, რომ აღნიშნული წესი გულისხმობდა, პარტიების მიერ რეკლამის საფასურის წინასწარ ანაზღაურებას, მხოლოდ შეკვეთის პროპორციულად.

აუდიტის სამსახურთან დაკავშირებით ეუთოს 2017 წლის 3 თებერვლის 2016 წლის 26-29 აპრილის ანგარიშში პრობლემის სახით აღნიშნულია, რომ კანონი არ აწესებს ვადებს არჩევნებში მონაწილე კანდიდატების დეკლარაციების შესამოწმებლად ასევე აუდიტის სამსახურის ვალდებულებას გამოაქვეყნოს ზედამხედველობის განხორციელების შედეგად მიღებული დასკვნები. კანონით, ასევე, არ არის ცხადად განსაზღვრული ვადა აუდიტის

²⁶ <https://goo.gl/J6VqAW>

²⁷ <https://goo.gl/DZhScd>

სამსახურისთვის, რომლის განმავლობაში უნდა მოახდინოს რეაგირება კანონდარღვევებზე. ანგარიშში ასევე პრობლემურად არის მიჩნეული სახელმწიფო აუდიტის სამსახურში არასაკმარისი ადამიანური რესურსის არსებობის საკითხი. წინასაარჩევნო პერიოდში სამსახურს არ ჰქონდა საკმარისი რესურსი იმისათვის, რომ თავისი ფუნქციები ჯეროვნად და ეფექტურად განეხორციელებინა.^[28]

GRECO-ს ერთ-ერთი რეკომენდაცია, ასევე, ეხებოდა დამოუკიდებელი მექანიზმის არსებობას, რომელიც მონიტორინგს გაუწევდა პოლიტიკური პარტიების დაფინანსებას და საარჩევნო კამპანიას. მნიშვნელოვანია, ეს მექანიზმი უზრუნველყოფილ იქნეს შესაბამისი საკანონმდებლო მანდატით და უფლებამოსილებებით, ასევე საჭირო რესურსებით, რომელიც აუცილებელია ეფექტური ზედამხედველობითი ფუნქციების განსახორციელებლად. GRECO-ს შეფასებით სახელმწიფო აუდიტის სამსახურს საკანონმდებლო დონეზე დამოუკიდებლობის სათანადო გარანტიები ჰქონდა, თუმცა პრობლემური მისი პრაქტიკული განხორციელება იყო. თუმცა, 2013 წლის საპრეზიდენტო და 2014 წლის ადგილობრივი არჩევნების შემდეგ ადგილობრივი და საერთაშორისო დამკვირვებლების მიერ წარმოდგენილ ანგარიშების მიხედვით, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ობიექტურობის საკითხი აღარ იდგა კითხვის ნიშნის ქვეშ. ზემოაღნიშნულის გათვალისწინებით, GRECO თვლის რომ ამ კუთხით სიტუაცია გაუმჯობესდა. GRECO-ს ასევე მიაჩნია, რომ საქართველოს კონსტიტუციის 97-ე მუხლში, რომელიც ეხება სახელმწიფოს აუდიტის სამსახურის კონსტიტუციური მანდატს, უნდა შევიდეს ცვლილებები, რათა ცხადი გახდეს პოლიტიკური დაფინანსების სფეროში სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის უფლებამოსილება.^[29]

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის უფლებამოსილებაში შედის მოახდინოს რეაგირება პარტიის დაფინანსებასთან დაკავშირებული კანონმდებლობის დარღვევაზე და გამოიყენოს კანონით გათვალისწინებული სანქციები.

იმისთვის, რომ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა სრულფასოვნად და ეფექტიანად შეასრულოს „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ“ ორგანული კანონი, იგი აღჭურვილია შემდეგი უფლებამოსილებებით:

- შეიმუშაოს პარტიის წლიური საფინანსო დეკლარაციის ფორმა;
- შეამოწმოს პარტიის საფინანსო დეკლარაციისა და საარჩევნო კამპანიის ფონდის ანგარიშის სისრულე, სისწორე და კანონიერება;
- არაუმეტეს წელიწადში ერთხელ ჩაატაროს პარტიის ფინანსური საქმიანობის აუდიტი;^[30]
- საჭიროების შემთხვევაში პარტიიდან, ადმინისტრაციული ორგანოებიდან და კომერციული ბანკებიდან გამოითხოვოს ინფორმაცია პარტიის ფინანსებთან დაკავშირებით;
- პარტიების დაფინანსების კანონმდებლობის დარღვევის შემთხვევაში გამოიყენოს სანქციები და დანაშაულის ნიშნების არსებობის შემთხვევაში მიმართოს პროკურატურას.

სანქციების სუბიექტები არიან პოლიტიკური გაერთიანებები (ბლოკი, პარტია, კანდიდატი), განცხადებული საარჩევნო მიზნების მქონე პირები^[31] და შემომწირველები. ხოლო მონიტორინგის ობიექტია პოლიტიკური ფინანსები, ანუ სახსრები, რომლის მობილიზებაც ხდება პოლიტიკური მიზნის მისაღწევად. მხოლოდ ამ ტიპის ფინანსების იდენტიფიცირების და რეგულირების მანდატის აქვს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურს.

დარღვევებს და მასზე გათვალისწინებულ სანქციებს ადგენს „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანების“ შესახებ ორგანული კანონის 34² მუხლი. მოკლედ აღვწეროთ ისინი:

²⁸ <https://goo.gl/rL7nkg>

²⁹ <https://goo.gl/uNXz4I>

³⁰ აუდიტის სამსახურს რეგარეშე ფინანსური აუდიტის ჩატარების მოთხოვნით შეუძლია მიმართოს სასამართლოს თუ პარტიის უკანონო ფინანსურ საქმიანობაზე არსებობს საფუძვლიანი ეჭვი.

³¹ „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანების შესახებ“ ორგანული კანონის 26¹ მუხლით განსაზღვრული პირი.

- პარტიის^[32] მიერ კანონმდებლობით აკრძალული შემოწირულების^[33] მიღება ან დამალვა იწვევს აკრძალული შემოწირულების საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტში ჩარიცხვას და პარტიის დატარიმებას მიღებული აკრძალული შემოწირულების ორმაგი ოდენობით;
- პირის მიერ პარტიის სასარგებლოდ აკრძალული შემოწირულების განხორციელება, როდესაც შემოწირულების მიმღებს კანონდარღვევის შესახებ ინფორმაცია არ ჰქონდა და არც შეიძლებოდა, რომ ჰქონოდა, იწვევს აკრძალული შემოწირულების განმახორციელებელი პირის დატარიმებას შემოწირულების ორმაგი ოდენობით;^[34]
- პარტიის მიერ ამ კანონით დადგენილი მოთხოვნებისა და ვალდებულებების შეუსრულებლობა იწვევს დატარიმებას 5000 ლარის ოდენობით;
- სახელმწიფო აუდიტის სამსახურისთვის კანონით დადგენილი ინფორმაციის მიუწოდებლობა იწვევს ფიზიკური პირის დატარიმებას 1 000 ლარით, ხოლო იურიდიული პირის დატარიმებას 2 000 ლარით;
- პარტიის მიერ ამომრჩევლის მოსყიდვა, აგრეთვე, ფიზიკური პირის მიერ საარჩევნო მიზნით უკანონო საჩუქრის, შემოსავლის, მომსახურების მიღება, თუ ქონების (მომსახურების) ან გარიგების ღირებულება არ აღემატება 100 ლარს,^[35] – იწვევს პარტიის, ქონების (მომსახურების) ან შესაბამისი გარიგების ღირებულების ათმაგი ოდენობით და ფიზიკური პირის დატარიმებას შესაბამისი ღირებულების ორმაგი ოდენობით;
- პარტიის მიერ წლის განმავლობაში ქვეყნის წინა წლის მთლიანი შიდა პროდუქტის 0,1%-ზე მეტი რაოდენობის ხარჯების გაწევის შემთხვევა იწვევს დატარიმებას ზღვრის გადაჭარბებით გაწეული ხარჯის ორმაგი ოდენობით, ხოლო იგივე დარღვევის განმეორებითი ჩადენა იწვევს ტარიმას წინა ტარიმის ორმაგი ოდენობით.

ჩამოთვლილ ქმედებებზე ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ოქმს ადგენს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის წარმომადგენელი. აქტი განსახილველად ეგზავნება პირველი ინსტანციის სასამართლოს, რომელსაც სამართალდარღვევის ოქმის დადასტურების საკითხზე გადაწყვეტილება გამოაქვს არაუგვიანეს 15 დღისა. პირველი ინსტანციის სასამართლოს გადაწყვეტილება, გადაწყვეტილების ჩაბარებიდან 10 დღის ვადაში შეიძლება გასაჩივრდეს სააპელაციო სასამართლოში, რომელიც ასევე 15 დღის ვადაში იღებს გადაწყვეტილებას. სააპელაციო სასამართლოს გადაწყვეტილება საბოლოოა და გასაჩივრებას არ ექვემდებარება.

გადაწყვეტილების შემჭიდროვებულ დროში მიღების მაღალი ლეგიტიმური ინტერესის არსებობის გამო წინასაარჩევნო პერიოდში ვადები გაცილებით მცირეა: ორივე ინსტანციის სასამართლო გადაწყვეტილებას იღებს 5 დღეში, სააპელაციო გასაჩივრების ვადა გადაწყვეტილების ჩაბარებიდან 72 საათია.^[36]

აღსანიშნავია, რომ ორგანული კანონის 342 მუხლის სანქციებმა, რომლებიც ზემოთ აღვწერეთ, რამდენჯერმე განიცადა ცვლილება. სანქციები, რომელიც მოქმედი რედაქციით უკანონო შემოწირულების ორმაგი ოდენობის ტარიმას ითვალისწინებს, 2012 წლის მაისამდე ათმაგი ოდენობით ტარიმას ითვალისწინებდა, ხოლო 2013 წლის ივლისამდე -- ხუთმაგი ოდენობით. ეს ერთ-ერთი ფაქტორი იყო 2012 წელს შეუსაბამო და არაპროპორციული ტარიმებისა. მაგალითისთვის, 2012 წლის ივნისში თბილისის საქალაქო სასამართლომ კონტროლის პალატის მხოლოდ ორი ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა ოქმის საფუძველზე ბიძინა ივანიშვილი ტაშში 148 მილიონი ლარით დაატარიმა.^[37] მაშინ, როდესაც 2013 წელს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა ოქმით

³² ამ ჩამონათვალში პარტიაში ვგულისხმობთ ასევე განცხადებული პოლიტიკური მიზნების მქონე პირსაც.

³³ აკრძალულ შემოწირულებაში იგულისხმება: პროცედურების დარღვევით, არაუფლებამოსილი პირის მიერ, ან ზღვრულ ოდენობაზე გადაჭარბებით განხორციელებული შემოწირულება.

³⁴ პირის მიერ ამ პუნქტით განხორციელებული აკრძალული შემოწირულების შესახებ ინფორმაციის დამალვის შემთხვევაში ასევე გამოიწვევს მის დატარიმებას შემოწირულების ორმაგი ოდენობით.

³⁵ თუ ქონების (მომსახურების) ან გარიგების ღირებულება აღემატება 100 ლარს მაშინ დგება სისხლის სამართლის პასუხისმგებლობა სისხლის სამართლის კოდექსის 164¹ მუხლით.

³⁶ სასამართლო ვალდებულია გადაწყვეტილება მხარეს ჩააბაროს მიღებიდან არაუმეტეს მეორე დღის 12 საათისა.

³⁷ <http://www.transparency.ge/node/2145>

გათვალისწინებული ჯარიმები სულ 96 ათას ლარს შეადგენდა, ხოლო 2014 წელს - 454 ათას ლარს. 2012 წლისგან განსხვავებით შემცირდა, როგორც ჯარიმების ოდენობა ასევე მათი გამოყენების ინტენსივობაც.

სანქციების საკითხს თავის ბოლო ანგარიშში საკმაოდ ვრცლად ეხება GRECO, რომლის აზრითაც, ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენებისთვის 2000 ლარის ოდენობით სანქცია ვერ ჩაითვლება ეფექტურად და პროპორციულად. ამასთან, ზოგიერთი დარღვევისთვის, მაგალითად, აგიტაციის ნებართვის გაცემა იმ ინსტიტუციებში სადაც იგი იკრძალება, ასევე, სახელმწიფო რესურსებზე ყველა საარჩევნო სუბიექტებისთვის თანაბარი ხელმისაწვდომობის დარღვევა, კიდევ უფრო ნაკლები ოდენობის, 1 000 ლარიანი ჯარიმაც გათვალისწინებული. ზემოაღნიშნულის გათვალისწინებით, GRECO მოუწოდებს ხელისუფლებას, გადახედოს მიდგომა სანქციის ოდენობასთან დაკავშირებით, რათა უზრუნველყოფილ იქნეს ჯარიმების პრევენციული მიზანი.^[38]

GRECO-ს კიდევ ერთი რეკომენდაციის თანახმად „საარჩევნო კოდექსისა“ და „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ“ კანონის დარღვევისთვის გათვალისწინებული სანქციები განსაზღვრული უნდა ყოფილიყო თვითონ აღნიშნული კანონებით და არა ადმინისტრაციული სამართალდარღვევათა კოდექსით. ამასთან, საჭირო იყო კანონმდებლობაში შესულიყო ცვლილებები, რომლებიც უზრუნველყოფდა უფრო თანმიმდევრული სანქციების სისტემის შემუშავებას საარჩევნო კამპანიის წესების დარღვევის შემთხვევაში.^[39]

ამ რეკომენდაციებთან დაკავშირებით GRECO აღნიშნავს, რომ კანონმდებლობაში შევიდა ცვლილებები და პარტიების შესახებ და საარჩევნო კამპანიის დაფინანსებასთან დაკავშირებული წესების დარღვევის შემთხვევაში სანქციები განისაზღვრება შესაბამისი კანონებით და არა ადმინისტრაციული სამართალდარღვევათა კოდექსით. ასევე, შეიქმნა უფრო ერთიანი და თანმიმდევრული სანქციების სისტემის, თუმცა, როგორც ჩანს, რამდენიმე ერთნაირი დარღვევისთვის კანონმდებლობით კვლავაც შესაძლებელია განსხვავებული სანქციების დაკისრება, ასევე სანქცია არ უწესდება ყველა პირს, რომელსაც კანონით ეკისრება გარკვეული ვალდებულების შესრულება.^[40]

რაც შეეხება პოლიტიკური პარტიის მიერ წლიური ფინანსური ანგარიშის დროულად წარდგენის ვალდებულების დარღვევის შემთხვევაში სახელმწიფოსგან მიღებული დაფინანსების შეწყვეტის საკითხს, GRECO აღნიშნავს, რომ ამგვარი სანქცია ზედმეტად მკაცრად უნდა ჩაითვალოს, რომელმაც უარყოფითი გავლენა შეიძლება იქონიოს საარჩევნო წელს პარტიების მუშაობაზე.^[41]

GRECO-ს ბოლო რეკომენდაცია შეეხებოდა საარჩევნო დაფინანსების წესების დარღვევებზე ხანდაზმულობის ვადის გაზრდას. ორგანიზაცია მიესალმება პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ კანონში შესულ ცვლილებას, რომლითაც ხანდაზმულობის ვადა აღნიშნული კანონის დარღვევების შემთხვევაში 6 წლამდე გაიზარდა, თუმცა, ცუდია, რომ „საარჩევნო კოდექსში“ მსგავსი ცვლილებები არ განხორციელდა.^[42]

³⁸ <https://goo.gl/uNXz4l>

³⁹ იქვე

⁴⁰ იქვე

⁴¹ იქვე

⁴² იქვე

1. აუდიტის სამსახურის მიერ საარჩევნო პერიოდში გატარებული სანქციები

საარჩევნო პერიოდში აუდიტის სამსახურმა სულ 50 საჩივარი/ინფორმაცია განიხილა, გამოიკითხა სხვადასხვა პოლიტიკური პარტიისა და სახელმწიფო სტრუქტურების 15 წარმომადგენელი. 17 საქმე შეწყდა აუდიტის სამსახურის კომპეტენციის არარსებობის გამო, ხოლო 26 დარღვევის არ არსებობის გამო. დაკმაყოფილდა ერთი საჩივარი, 4 საჩივარი გადაგზავნილია პროკურატურაში, ხოლო 2 საქმე განხილვის პროცესშია.

სულ საარჩევნო პერიოდში სამსახურმა 19 სამართალდარღვევის ოქმი შეადგინა საარჩევნო სუბიექტების წინააღმდეგ, ხოლო 10 ოქმი შემომწირველი პირების წინააღმდეგ:

ცხრილი 3. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის რეაგირება დარღვევებზე

N	სუბიექტის დასახელება	შინაარსი	სანქცია (ლარი)
1	ჩვენი სამშობლო	ინფორმაციის წარმოუდგენლობა (3-კვირიანი დეკლარაციების წარმოუდგენლობა)	შენიშვნა
2	სახალხო პარტია	ინფორმაციის წარმოუდგენლობა (3-კვირიანი დეკლარაციების წარმოუდგენლობა)	შენიშვნა
3	ქართული იდეა	ინფორმაციის წარმოუდგენლობა (3-კვირიანი დეკლარაციების წარმოუდგენლობა)	შენიშვნა
4	სახალხო ხელისუფლება	ინფორმაციის წარმოუდგენლობა (3-კვირიანი დეკლარაციების წარმოუდგენლობა)	შენიშვნა
5	პარტია - საქართველო	ინფორმაციის წარმოუდგენლობა (3-კვირიანი დეკლარაციების წარმოუდგენლობა)	შენიშვნა
6	ეროვნულ-დემოკრატიული მოძრაობა (ედემი)	ინფორმაციის წარმოუდგენლობა (3-კვირიანი დეკლარაციების წარმოუდგენლობა)	შენიშვნა
7	თამარ იარაჯული	ინფორმაციის წარმოუდგენლობა (3-კვირიანი დეკლარაციების წარმოუდგენლობა)	შენიშვნა
8	დავით ჟღენტი	ინფორმაციის წარმოუდგენლობა (3-კვირიანი დეკლარაციების წარმოუდგენლობა)	შენიშვნა

ცხრილი 3. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის რეაგირება დარღვევებზე

N	სუბიექტის დასახელება	შინაარსი	სანქცია (ლარი)
9	ნესტან დანელია	ინფორმაციის წარმოდგენლობა (3-კვირიანი დეკლარაციების წარმოდგენლობა)	შენიშვნა
10	მერაბ ფერაძე	ინფორმაციის წარმოდგენლობა (3-კვირიანი დეკლარაციების წარმოდგენლობა)	შენიშვნა
11	ლევან ჯოხაძე	ინფორმაციის წარმოდგენლობა (3-კვირიანი დეკლარაციების წარმოდგენლობა)	შენიშვნა
12	სახალხო ხელისუფლება	ინფორმაციის წარმოდგენლობა (3-კვირიანი დეკლარაციების წარმოდგენლობა)	მიმდინარე
13	ავთანდილ გოდუაძე	ინფორმაციის წარმოდგენლობა (3-კვირიანი დეკლარაციების წარმოდგენლობა)	შენიშვნა
14	ზაური გურგენიძე	ინფორმაციის წარმოდგენლობა (3-კვირიანი დეკლარაციების წარმოდგენლობა)	მიმდინარე
15	რობერტ ჯაღაცპანიან	ინფორმაციის წარმოდგენლობა (3-კვირიანი დეკლარაციების წარმოდგენლობა)	1000
16	დავით ფერაძე	ინფორმაციის წარმოდგენლობა (3-კვირიანი დეკლარაციების წარმოდგენლობა)	შენიშვნა
17	თამაზ კერძევაძე	ინფორმაციის წარმოდგენლობა (3-კვირიანი დეკლარაციების წარმოდგენლობა)	შენიშვნა
18	მარინა კაჭაშვილი	ინფორმაციის წარმოდგენლობა (3-კვირიანი დეკლარაციების წარმოდგენლობა)	შენიშვნა
19	ალექსანდრე ვარდოსანიძე	ინფორმაციის წარმოდგენლობა (3-კვირიანი დეკლარაციების წარმოდგენლობა)	შენიშვნა

შემომწირველები			
N	სახელი, გვარი	შემომწირულების მიმღები პარტია	სანქცია (ლარი)
1	გიორგი კლდიაშვილი	სახელმწიფო ხალხისთვის	10 000
2	ალექსანდრე გაფრინდაშვილი	სახელმწიფო ხალხისთვის	10 000
3	დავით კახურაშვილი	სახელმწიფო ხალხისთვის	10 000
4	ლევან ფირცხალავა	სახელმწიფო ხალხისთვის	10 000
5	კონსტანტინე მორგოშია	საქართველოს პატრიოტთა ალიანსი	183 200
6	რამინა ბერაძე	ქართული ოცნება - დემოკრატიული საქართველო	4 000 - არ დაკმაყოფილდა
7	ააიპ „ქართული ოცნება-ჯანმრთელი მომავალი“	ქართული ოცნება - დემოკრატიული საქართველო	4 000 - არ დაკმაყოფილდა
8	გიორგი ლეკიშვილი	სახელმწიფო ხალხისთვის	8 540
9	ზაზა მეზურნიშვილი	სახელმწიფო ხალხისთვის	9 994
10	დავით ბუჩუკური	სახელმწიფო ხალხისთვის	120 000 - მიმდინარე

ფინანსური გამჭვირვალობის მაღალი სტანდარტებისა და სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ დარღვევებზე რეაგირების მიუხედავად, მნიშვნელოვან პრობლემად რჩება პოლიტიკური პარტიების / საარჩევნო სუბიექტების ანგარიშგებების სრულყოფილად შევსება. ამ პრობლემებზე წინა თავში უკვე იყო საუბარი. დეკლარაციების აბსოლუტური უმრავლესობა არასრულად და არაერთგვაროვნად არის შევსებული. ანგარიშგებების ბევრ ველში სავალდებულო ინფორმაცია საერთოდ არ არის მითითებული. იქმნება შთაბეჭდილება, რომ პოლიტიკურმა პარტიებმა კარგად არ იციან თუ როგორ უნდა შეივსოს დეკლარაციები და რა ინფორმაცია რა ფორმით უნდა იყოს მითითებული, ან კიდევ შეგნებულად არ ავსებენ სწორად.

რეკომენდაცია

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა მეტი ყურადღება უნდა დაუთმოს პოლიტიკური პარტიების შესაძლებლობების გაძლიერებას ფინანსური ანგარიშგებების შევსების კუთხით. ასევე, უფრო მეტად უნდა ჩაუღრმავდეს დეკლარაციების შინაარსს და საჭიროების შემთხვევაში უნდა მიიღოს შესაბამისი ზომები.

თავი V. ქალები, ეროვნული უმცირესობები და შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირები

საქართველოს კანონმდებლობა, რომელიც ქვეყანაში პოლიტიკური ფინანსების სისტემის ფორმირებას ახდენს, შეიძლება ითქვას, რომ გულგრილია ნაკლებად წარმოდგენილი ჯგუფების მიმართ მასტიმულირებელი მექანიზმების გამოყენებისადმი.

ერთადერთი მოქმედი ნორმატიული ჩანაწერი, რომლის მიზანიც საკანონმდებლო ორგანოებში ქალთა წარმომადგენლობის გაზრდის ხელშეწყობაა არის „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანების შესახებ“ ორგანული კანონის 30-ე მუხლის 7¹ პუნქტი. ის ადგენს, რომ პარტია, რომელიც იღებს საბიუჯეტო დაფინანსებას მიიღებს დანამატს საბაზო დაფინანსების 30%-ის ოდენობით (მინიმუმ 90 000 ლარი, მაქსიმუმ - 180 000 ლარი), თუ ამ პარტიის ან შესაბამისი საარჩევნო ბლოკის მიერ იმ არჩევნებზე წარდგენილ პარტიულ სიაში (ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა არჩევნებზე – ყველა პარტიულ სიაში), რომლის შედეგების საფუძველზედაც მიიღო დაფინანსება, კანდიდატთა პირველ, მეორე და ყოველ მომდევნო ათეულში ერთიმეორისაგან განსხვავებული სქესი წარმოდგენილია სულ მცირე 30%-ით.

გემოლნიშნული 7¹ პუნქტი ორგანულ კანონში შევიდა 2011 წლის დეკემბერში, თუმცა მაშინ განსხვავებული სახე ქონდა და საპარლამენტო სიის ყოველ ათეულში 20% განსხვავებული სქესის ყოფნის შემთხვევაში ამ სუბიექტს საბიუჯეტო დაფინანსება 10%-ით ეზრდებოდა. დაფინანსებაც და კვოტაც გაიზარდა 2014 წლის მარტის ცვლილებებით. აღსანიშნავია, რომ მოქმედი 30%-ანი კვოტა ნებაყოფლობითია, ფინანსური წახალისების ფორმა აქვს და მისი დაცვა პარტიისთვის სავალდებულო არ არის.

ამ მუხლის ნებაყოფლობითი ხასიათიდან გამომდინარე, ბევრ პარტიას არ უსარგებლია ამ წახალისებით. 2014 წლის ადგილობრივ არჩევნებში მხოლოდ პარტია „გაერთიანებულ დემოკრატიულ მოძრაობას“ და ბლოკმა „ერთიან ნაციონალური მოძრაობა“ დააკმაყოფილა საჭირო კრიტერიუმები, შესაბამისად, 2014-2016 წლებში თითოეულმა მათგანმა მიიღო საბაზო დაფინანსების დანამატი 180 000 ლარის ოდენობით. **2016 წლის საპარლამენტო არჩევნებისთვის კვალიფიციური სუბიექტიდან ხუთს პარტიულ სიაში გენდერული კვოტა დაცული ჰქონდა. ეს სუბიექტებია: „საქართველოს რესპუბლიკური პარტია“, „თავისუფალი დემოკრატები“, „გაერთიანებული დემოკრატიული მოძრაობა“, „საქართველოს პატრიოტთა ალიანსი“ და „საქართველოს ლეიბორისტული პარტია“, თუმცა აქედან მხოლოდ „პატრიოტთა ალიანსმა“ გადალახა ბარიერი.**

რეკომენდაციები

პოლიტიკური პარტიების დაფინანსების საკითხების გაუმჯობესების კუთხით შემდეგი რეკომენდაციების გათვალისწინება მიგვანიშნებს მიზანშეწონილად:

- უფასო სარეკლამო დროის პოლიტიკურ პარტიებზე გადანაწილების წესი შესაცვლელია. ახალ წესში გარკვეულწილად გათვალისწინებული შეიძლება იყოს საარჩევნო სუბიექტების მიერ მიღებული ხმების რაოდენობა. ასევე, საარჩევნო ბლოკში შემავალ პარტიასა და არჩევნებში ინდივიდუალურად მონაწილე პარტიებს შორის სარეკლამო დროის განაწილება უნდა მოხდეს დიფერენცირებულად, უპირატესობა უნდა მიენიჭოს ამ უკანასკნელს;
- აუცილებელია სახელმწიფო დაფინანსების პირდაპირ პარტიისთვის გადასაცემი თანხის გამოსათვლელი ფორმულის დახვეწა იმგვარად, რომ აღარ დარჩეს ბუნდოვანება;
- სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა მეტი ყურადღება უნდა დაუთმოს პოლიტიკური პარტიების შესაძლებლობების გაძლიერებას ფინანსური ანგარიშგებების შევსების კუთხით. ასევე, უფრო მეტად უნდა ჩაუღრმავდეს დეკლარაციების შინაარსს და საჭიროების შემთხვევაში უნდა მიიღოს შესაბამისი ზომები;
- სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მხრიდან კიდევ უფრო მეტი ყურადღება უნდა მიექცეს მაღალი რისკის შემცველი შემოწირულებების იდენტიფიცირების საკითხს. ასევე, სასამართლომ უფრო კვალიფიციურად უნდა განიხილოს მაღალი ალბათობით უკანონო შემოწირულებების შესახებ შემოსული საქმეები. დღეს დამკვიდრებული სასამართლო პრაქტიკა, ფაქტობრივად, შეუძლებელს ხდის ამ სფეროში კორუფციის რისკების შემცირებას;
- სასურველია, საქართველოს ხელისუფლებამ სრულად შეასრულოს GRECO-სა და ეუთო-ოდირის ბოლო ანგარიშებში მითითებული რეკომენდაციები. განსაკუთრებული აქცენტი უნდა გაკეთდეს სანქციების შემდგომ დახვეწაზე.