საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო

პოლიტიკური პარტიების დაფინანსება საქართველოში 2020 წელს:

პარტიების შემოსავლები, ხარჯები და ფინანსებზე ზედამხედველობა

2021 წლის მაისი

კვლევის ავტორები

გიგი ჩიხლაძე

თამთა კახიძე

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.

USAID
ამერიკელი ხალხისგან

სარჩევი

ძირითადი მიგნებები 4

შესავალი 6

თავი I. საკანონმდებლო ჩარჩო და განხორციელებული ცვლილებები 9

1. 2020 წლის 2 ივლისის ცვლილებები 9

2. კანონპროექტი პარტიებისათვის სახელმწიფო დაფინანსების შეწყვეტის თაობაზე 11

2.1. ცვლილებების შინაარსი 11

2.2. „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს“ შეფასება 12

2.3. ვენეციის კომისიისა და ეუთო/ოდირის საერთო დასკვნა 13

თავი II. პოლიტიკური პარტიების შემოსავლები 15

1. საკანონმდებლო ჩარჩო 15

1.1. სახელმწიფო დაფინანსება 15

1.2. კერძო დაფინანსება 17

2. პოლიტიკური პარტიების მიერ მიღებული შემოსავლების მიმოხილვა და ანალიზი 18

2.1. სახელმწიფო დაფინანსება 22

2.1.1. დამატებითი დაფინანსება პოლიტიკაში ქალთა მონაწილეობის გასაზრდელად 23

2.2. შემოწირულებები 24

2.2.1. პოლიტიკური კორუფციის მაღალი რისკის შემცველი შემოწირულებები 26

2.3. საბანკო სესხი 33

თავი III. პოლიტიკური პარტიების მიერ გაწეული ხარჯები 34

1. საკანონმდებლო ჩარჩო 34

2. პოლიტიკური პარტიების მიერ გაწეული ხარჯების მიმოხილვა 34

თავი IV. ფინანსების გამჭვირვალობა და მასზე ზედამხედველობა 40

1. მარეგულირებელი ჩარჩო 40

2. ფინანსური დეკლარაციების ხარისხი 40

3. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის საზედამხედველო საქმიანობა 41

რეკომენდაციები 45

ძირითადი მიგნებები

„საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველომ“ ქართული პოლიტიკური პარტიების 2020 წლის დაფინანსების საკითხები შეისწავლა. მთავარი აქცენტი გაკეთდა იმ 9 საარჩევნო სუბიექტში შემავალ პარტიებზე, რომლებმაც 2020 წლის საპარლამენტო არჩევნებზე 1%-ის ოდენობის მხარდაჭერა მაინც მიიღეს. მათგან ერთმა პარტიამ („გირჩი”) ფინანსური დეკლარაცია არ წარმოადგინა, შესაბამისად. ანგარიშში გამოკვეთილი მიგნებები ძირითადად ეყრდნობა 8 პოლიტიკური სუბიექტის მიერ წარდგენილი ფინანსურ დეკლარაციებისა და სხვა მომიჯნავე საკითხების ანალიზს.

2020 წელს რამდენიმე მნიშვნელოვანი საკანონმდებლო ცვლილება განხორციელდა, რამაც პოლიტიკური ფინანსების გარკვეული საკითხი პრინციპულად შეცვალა. მაგალითად: შემცირდა სახელმწიფო დაფინანსების მისაღებად საჭირო ამომრჩევლის მხარდაჭერის მინიმალური ზღვარი; გამარტივდა და გაუმჯობესდა სახელმწიფო დაფინანსების ოდენობის განსაზღვრის წესი; დაწესდა სანქცია პოლიტიკური პარტიის საწინააღმდეგო აგიტაციის მიზნით უკანონო ხარჯების გაწევისთვის და სხვა. გარდა ამისა, წლის ბოლოს საპარლამენტო უმრავლესობის დეპუტატებმა პარლამენტში წარადგინეს და პირველი მოსმენით მიიღეს კანონპროექტი, რომლის ძირითადი ნაწილი, „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს” შეფასებით, ეწინააღმდეგება სახელმწიფოს მიერ პარტიების დაფინანსების ევროპულ სტანდარტებს და არალეგიტიმური საფუძვლით მძიმე დარტყმას მიაყენებს ოპოზიციური პარტიების ფინანსურ მდგომარეობას. კერძოდ, კანონპროექტით, პარტია კარგავს სახელმწიფო დაფინანსებას, თუ ის პარლამენტში საკუთარ მანდატებს არ გამოიყენებს. ეს პროექტი კრიტიკულად შეაფასა ვენეციის კომისიამ და ეუთო/ოდირმა და პარლამენტს მისი გადახედვისკენ მოუწოდა.

პარტიების მიერ როგორც ჯამურად მიღებული შემოსავლების ისე გაწეული ხარჯების (თითოეული დაახლოებით 60 მლნ იყო) თითქმის ნახევარი მმართველ პარტიაზე - „ქართული ოცნება - დემოკრატიული საქართველო” მოდიოდა, რაც პარტიებს შორის ფინანსების უკიდურესად არათანაბარ გადანაწილებაზე მიუთითებს. მიუხედავად ამისა, სხვა წლებთან შედარებით, ფინანსური უთანასწორობა შედარებით შემცირდა, რაც 2020 წელს რამდენიმე ფინანსურად ძლიერი ახალი პოლიტიკური პარტიის გამოჩენამ განაპირობა.

სახელმწიფო დაფინანსებაზე პარტიების მიერ ჯამურად მიღებული შემოსავლების მხოლოდ 19% მოდიოდა. შედარებისთვის, 2019 წელს პარტიების მიერ მიღებული შემოსავლების 60%-მდე სახელმწიფო დაფინანსება იყო. ეს იმით აიხსნება, რომ 2019 წელს, 2020 წლისგან განსხვავებით, არ გამართულა საერთო არჩევნები. საარჩევნო წელს ტრადიციულად მაღალია კერძო შემოწირულებებიდან მიღებული შემოსავლების წილი.

პარტიების მიერ მიღებული ჯამური შემოწირულებების 97% ფიზიკური პირების მიერ იქნა განხორციელებული, 3% კი - იურიდიული პირების მიერ. ქართული პოლიტიკური პარტიები ძირითადად მსხვილ დონორებზე არიან დამოკიდებულები და მცირე შემომწირველების წილი, როგორც წესი, უმნიშვნელოა.

სხვა წლების მსგავსად, 2020 წელსაც აქტუალური იყო პოლიტიკური კორუფციის სავარაუდო შემთხვევები და მათზე ადეკვატური რეაგირების ნაკლებობა. როგორც აღმოჩნდა, მმართველი პარტიის შემომწირველებთან დაკავშირებულმა კომპანიებმა 2020 წელს დაახლოებით 158 მლნ ლარის ღირებულების სახელმწიფო ტენდერები მოიგეს და ამ შემომწირველებმა იგივე პერიოდში 1.6 მლნ ლარი გაიღეს „ქართული ოცნება - დემოკრატიული საქართველოს” სასარგებლოდ. ტენდერების გარდა, მმართველი პარტიის შემომწირველი ფიზიკური პირების კომპანიები გამარტივებული სახელმწიფო შესყიდვების კონტრაქტების მიმღებებიც არიან. კერძოდ, 2020 წელს დაახლოებით 11.7 მლნ ლარის ღირებულების გამარტივებული შესყიდვების კონტრაქტები მიიღეს იმ კომპანიებმა, რომლებთან პირდაპირ ან ირიბად დაკავშირებულმა პირებმა დაახლოებით 2.8 მლნ ლარი გაიღეს მმართველი პარტიის სასარგებლოდ.

წლების განმავლობაში მმართველი პარტიის შემომწირველებს შორის ჩამოყალიბდა რამდენიმე მსხვილი ჯგუფი, რომელიც თითქმის ყოველ წელს „ქართულ ოცნებას" დიდი თანხებით აფინანსებს. ყველა ასეთ ჯგუფს ის ახასიათებს, რომ მასში შემავალი პირების დიდი ნაწილი ერთსა და იმავე დღეს ან რამდენიმე დღის შუალედში წირავს მმართველ პარტიას თანხას, რაც გარკვეულ ეჭვებს აჩენს, წინასწარ ხომ არ არის ეს კოლექტიური ქმედება ვინმეს მიერ ორგანიზებული და სხვა პირების მეშვეობით ხომ არ ხდება შეწირვა. ქართული კანონმდებლობით, მესამე პირის მეშვეობით შემოწირულების განხორციელება იკრძალება. 2020 წელს ასეთ მსხვილ ჯგუფებს შორის კვლავ მოხდნენ პარტია „ქართული ოცნება - დემოკრატიული საქართველოს" დამფუძნებელთან, ამავე პარტიის ყოფილ თავმჯდომარესა და ყოფილ პრემიერ-მინისტრთან, ბიძინა ივანიშვილთან დაკავშირებული პირები.

პარტიების მიერ გაწეული ყველაზე დიდი ხარჯები შემდეგ კატეგორიებზე მოდიოდა: ა) რეკლამა, ბ) შრომის ანაზღაურება, გ) უძრავი და მოძრავი ქონების იჯარა, დ) ოფისის ხარჯები, ე) ყრილობების თუ სხვა ღონისძიებების ორგანიზების ხარჯები, ვ) სანოტარო, საკონსულტაციო, თარჯიმნის მომსახურების ხარჯები. იმის გამო რომ 2020 წელი არჩევნების წელი იყო, სარეკლამო ხარჯებს ჯამური ხარჯების არსებითი ნაწილი (59%) ეკავა.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურში საარჩევნო პერიოდში შესული განცხადებების, სამსახურის მიერ განხორციელებული მედიამონიტორინგის მონაცემების და საარჩევნო სუბიექტების მიერ წარდგენილი ინფორმაციის შესწავლის შედეგად სულ 13 საქმის წარმოება დაიწყო, აქედან სამართალწარმოება დასრულდა 10 საქმეზე, რომლებზეც შედგა ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ოქმები და სასამართლოს მიერ მიღებულ იქნა შესაბამისი გადაწყვეტილებები. ასეთ საქმეთა შორის არ მოხვდა პარტიების მიერ დეკლარირებულ შემოწირულებებთან დაკავშირებული პოლიტიკური კორუფციის ბევრი სავარაუდო შემთხვევა, რომელთა შესწავლის კუთხით სახელმწიფო აუდიტის სამსახური, სხვა წლების მსგავსად, არაეფექტიანი იყო.

2020 წელს აქტუალური იყო მტრულად განწყობილი სახელმწიფოდან - რუსეთიდან ქართული პოლიტიკური პარტიების დაფინანსების საკითხი, რასაც შესაბამისი სახელმწიფო უწყებებიდან ადეკვატური რეაგირება არ მოყვა. კერძოდ, საგამოძიებო ჟურნალისტურმა პლატფორმამ „დოსიე" ჟურნალისტური გამოძიება გაასაჯაროა, რომელშიც „საქართველოს პატრიოტთა ალიანსის" კრემლთან კავშირებსა და ფინანსურ ურთიერთობებზეა მოთხრობილი. აღნიშნულმა საქმემ კიდევ ერთხელ ხაზი გაუსვა იმას, რომ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურს არ გააჩნია შესაბამისი უფლებამოსილებები და კანონისმიერი ბერკეტები, რითაც შეძლებს მსგავსი შემთხვევების გამოძიებას. სხვა სახელმწიფო უწყებებმა კი, რომელთაც საგამოძიებო უფლებამოსილებები გააჩნიათ (საქართველოს პროკურატურა, სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახური), საერთოდ არ ჩათვალეს საჭიროდ, დაეწყოთ გამოძიება, რითაც პასუხგაუცემელი დარჩა სერიოზული კითხვები მტრულად განწყობილი სახელმწიფო მხრიდან ქართულ პოლიტიკაში ჩარევის თაობაზე.

შესავალი

კონკურენტული და სამართლიანი არჩევნები დემოკრატიული სახელმწიფოს ერთ-ერთი საფუძველია. პოლიტიკური პარტიების კონკურენტუნარიანობას კი დიდ წილად მათი ფინანსური რესურსები განაპირობებს. საქართველოს საარჩევნო ისტორია გვიჩვენებს, რომ ხელისუფლებაში მყოფი პოლიტიკური ჯგუფი ყოველთვის გაცილებით უფრო დიდ ფინანსურ შესაძლებლობებს ფლობს, ვიდრე მისი კონკურენტები, რაც არათანაბარ საარჩევნო გარემოს ქმნის. გარდა ამისა, პოლიტიკურ ფულს ყოველთვის თან ახლავს კორუფციის რისკები, შესაბამისად, ფინანსების გამჭვირვალობა და მასზე ეფექტიანი ზედამხედველობის გაწევა მნიშვნელოვანი პირობაა იმისთვის, რომ პოლიტიკური კონკურენცია სამართლიანი და ამომრჩეველზე ორიენტირებული იყოს. პოლიტიკური ფინანსების საკითხს „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო“ უკვე წლებია რაც სწავლობს და პერიოდულად აქვეყნებს ანგარიშებს.

ამჯერად წარმოგიდგენთ კვლევას, რომელშიც გაანალიზებულია ქართული პოლიტიკური პარტიების დაფინანსება 2020 წელს. 2020 წლის 31 ოქტომბერს საქართველოს პარლამენტის არჩევნები ჩატარდა, რომელში მონაწილეობაც 48 პოლიტიკურმა პარტიამ, ორმა საარჩევნო ბლოკმა და 11-მა დამოუკიდებელმა მაჟორიტარობის კანდიდატმა მიიღო. პარლამენტში მოსახვედრად საჭირო 1%-იანი ბარიერი პროპორციულ არჩევნებში 9 საარჩევნო სუბიექტმა გადალახა. 30-დან 17 მაჟორიტარულ ოლქში პირველი ტურის შედეგად ვერ გამოვლინდა გამარჯვებული, რის გამოც, 21 ნოემბერს დაინიშნა მეორე ტური. 17-ვე საარჩევნო ოლქში თითო კანდიდატი მმართველ პარტიას - „ქართული ოცნება - დემოკრატიულ საქართველოს“ წარმოადგენდა. ვინაიდან ყველა ოპოზიციურმა პარტიამ, რომლის კანდიდატებსაც მეორე ტურში უნდა მიეღოთ მონაწილეობა, არჩევნების შედეგების აღიარებასა და პარლამენტში შესვლაზე უარი განაცხადა, მეორე ტურში ყველა მაჟორიტარულ ოლქში მმართველი პარტიის კანდიდატმა გაიმარჯვა. ამის შედეგად, „ქართულმა ოცნებამ - დემოკრატიულმა საქართველომ” 150 საპარლამენტო მანდატიდან 90 მიიღო, რამაც მას საპარლამენტო უმრავლესობისა და მთავრობის ჩამოყალიბების შესაძლებლობა კვლავ მისცა.

არჩევნების დანიშვნის დღიდან საარჩევნო სუბიექტობის კანდიდატი/საარჩევნო სუბიექტი ვალდებულია, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურს სამ კვირაში ერთხელ დადგენილი ფორმით წარუდგინოს ფინანსურ ანგარიში. საარჩევნო სუბიექტების მიერ 2020 წლის საპარლამენტო არჩევნებისთვის წარდგენილი დეკლარაციების ანალიზი „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველომ” 2021 წლის იანვარში გამოაქვეყნა.[1]

საარჩევნო კამპანიის ფინანსური ანგარიშების გარდა, ყოველი წლის 1 თებერვლამდე პოლიტიკური პარტიები ვალდებული არიან, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურს წარუდგინონ წინა წლის შემაჯამებელი ფინანსური ანგარიშგებები, რომლებიც აუდიტის სამსახურის ვებგვერდზე[2] ქვეყნდება. წინამდებარე კვლევის უდიდესი ნაწილი აღნიშნული ფინანსური დეკლარაციების ანალიზს წარმოადგენს, შესაბამისად, საანგარიშო პერიოდი მოიცავს 2020 წლის 1 იანვრიდან 31 დეკემბრის ჩათვლით არსებულ დროის შუალედს. სხვადასხვა მონაცემის და ტენდენციის გასაანალიზებლად პერიოდულად გამოყენებული იქნა სხვა წლების ინფორმაციაც.

რაც შეეხება კვლევის სუბიექტებს, შერჩეულ იქნა ისეთი პოლიტიკური პარტიების ფინანსური ანგარიშგებები, რომლებსაც 2020 წელს საპარლამენტო არჩევნებზე ამომრჩევლის მინიმუმ 1%-ის მხარდაჭერა მაინც ჰქონდათ. როგორც უკვე აღინიშნა, ეს ზღვარი 9 საარჩევნო სუბიექტმა გადალახა, რომელთა შორის 7 ინდივიდუალურად მონაწილე პოლიტიკური პარტია და 2 საარჩევნო ბლოკი იყო. ვინაიდან საარჩევნო ბლოკებში შემავალი პარტიების ფინანსების დიდი ნაწილი ერთიან საარჩევნო კამპანიის ფონდში მობილიზდებოდა, ამ პარტიების წლიური დეკლარაციები, ანალიზის მიზნებისთვის, გავაერთიანეთ. აქედან გამომდინარე, კვლევას შემდეგი 9 სუბიექტი ჰყავდა:

---

1 *საქართველოს პარლამენტის 2020 წლის არჩევნების კამპანიის დაფინანსება (საბოლოო ანგარიში)*, „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო“, 15.01.2020: https://bit.ly/3dW9pVx

2 https://monitoring.sao.ge/

- ***„ქართული ოცნება - დემოკრატიული საქართველო";***
- საარჩევნო ბლოკი „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა-გაერთიანებული ოპოზიცია „ძალა ერთობაშია" (სიმარტივისთვის შემდეგ ეს სუბიექტი მოხსენიებული იქნება როგორც „***ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა"***). ამ ბლოკში შემდეგი პარტიები შედიოდნენ:
    - „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა"
    - „მოძრაობა სახელმწიფო ხალხისთვის"
    - „პროგრესი და თავისუფლება"
    - „საქართველოს რესპუბლიკური პარტია"
    - „ევროპელი დემოკრატები".
- ***„ევროპული საქართველო - მოძრაობა თავისუფლებისთვის";***
- ***„ლელო საქართველოსთვის";***
- საარჩევნო ბლოკი „გიორგი ვაშაძე-სტრატეგია აღმაშენებელი" (სიმარტივისთვის შემდეგ ეს სუბიექტი მოხსენიებული იქნება როგორც „***სტრატეგია აღმაშენებელი"***). ამ ბლოკში შემდეგი პარტიები შედიოდნენ:
    - „გიორგი ვაშაძე-სტრატეგია აღმაშენებელი"
    - „კანონი და სამართალი".
- ***„საქართველოს პატრიოტთა ალიანსი";***
- ***„გირჩი";***
- ***„ალეკო ელისაშვილი - მოქალაქეები";***
- ***„საქართველოს ლეიბორისტული პარტია"***.

აღნიშნული სუბიექტებიდან ერთმა - „გირჩი" - სახელმწიფო აუდიტის სამსახურს დადგენილი ფორმით ფინანსური დეკლარაცია არ წარუდგინა, შესაბამისად, მისი ფინანსების შესახებ კვლევაში ძალიან მცირე ცნობები არის მოცემული.

პოლიტიკური პარტიების წლიური ფინანსური ანგარიშგებების გარდა, კვლევისთვის გამოყენებულ იქნა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის საარჩევნო მონიტორინგის საბოლოო ანგარიში.[3] პოლიტიკური პარტიების შემომწირველების ბიზნესკავშირებისა და სახელმწიფო შესყიდვებში მათი ინტერესების დასადგენად გამოყენებულ იქნა „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს" ვებგვერდები www.politicaldonations.ge, www.tendermonitor.ge, სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს ვებგვერდი www.procurement.gov.ge და სხვა ღია მონაცემი.

ანგარიში მომზადდა კანონმდებლობის, ასევე, სტატისტიკური მონაცემების თვისებრივი და რაოდენობრივი ანალიზის საფუძველზე. კვლევის ზოგიერთი ნაწილი აღებულია პოლიტიკური პარტიების დაფინანსების შესახებ „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს" ადრინდელი ანგარიშებიდან.

---

3 *2020 წლის 31 ოქტომბრის არჩევნების ფინანსური მონიტორინგის (საბოლოო ანგარიში)*, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის პოლიტიკური პარტიების ფინანსების მონიტორინგის დეპარტამენტი, 19.02.2021: https://bit.ly/3rXnl6D

კვლევის დასაწყისში მოკლედ არის მიმოხილული ის საკანონმდებლო ჩარჩო, რომლითაც საქართველოში პოლიტიკური პარტიების დაფინანსების საკითხები არის მოწესრიგებული, მათ შორის გაანალიზებულია 2020 წელს ინიციირებული ან/და მიღებული საკანონმდებლო ცვლილებები. ანგარიშის შემდეგ თავებში წარმოდგენილია ზემოთ ნახსენები 9 საარჩევნო სუბიექტის მიერ 2020 წლის განმავლობაში მიღებული შემოსავლები, მათ შორის შემოსავლების მარეგულირებელი ჩარჩო, ზოგადი სტატისტიკა და შემოსავლების ძირითადი წყაროები. განსაკუთრებული აქცენტი გაკეთდა პარტიების მიერ მიღებულ კერძო შემოწირულებებზე და სავარაუდო პოლიტიკური კორუფციის კუთხით გამოვლენილ საინტერესო ფაქტებზე. ანგარიშის შემდეგი ნაწილები მიმოიხილავს პოლიტიკური პარტიების მიერ გაწეულ ხარჯებს[4], ასევე, ფინანსების გამჭვირვალობის და მასზე ზედამხედველობის საკითხებს. ანგარიშის ბოლოს წარმოდგენილია რეკომენდაციები.

4 პარტიების მიერ მიღებული შემოსავლებისა და გაწეული ხარჯების შესახებ ინფორმაცია, ძირითადად, აღებულია მათ მიერვე შევსებული დეკლარაციებიდან. აქედან გამომდინარე, „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო“ ყველა მონაცემის სიზუსტეზე პასუხს არ აგებს. გარდა ამისა, მონაცემები ძირითადად დაანგარიშებულია საკასო შემოსავლებისა და ხარჯების მიხედვით. გამონაკლისი არის საბანკო სესხი და არაფულადი შემოწირულება, რომლებიც პარტიების ფაქტობრივ შემოსავლებში აღინუსხება.

საქართველოში 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 ბრძანებით.

„მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანების შესახებ” საქართველოს ორგანული კანონი განსაზღვრავს იმ პირებს, ვისზეც ვრცელდება პოლიტიკურ ფინანსებთან დაკავშირებული შემზღუდველი ნორმები. კერძოდ, ზემოაღნიშნული კანონი იცნობს, როგორც პოლიტიკური პარტიის, ისე გაცხადებული 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 საკუთარ საქმიანობას ახორციელებს საქართველოს კონსტიტუციისა და კანონმდებლობის ფარგლებში. საქართველოს კანონმდებლობაში სპეციალური რეგულირება არსებობს საარჩევნო კამპანიისთვის / წინასაარჩევნო პერიოდისთვის, რომელიც იწყება კენჭისყრის დღემდე 60 დღით ადრე.

1. 2020 წლის 2 ივლისის ცვლილებები

2020 წლის 2 ივლისს საქართველოს პარლამენტმა საარჩევნო კანონმდებლობაში ცვლილებები შეიტანა. „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ” კანონში განხორციელებული ცვლილებების მიხედვით:

შემცირდა სახელმწიფო დაფინანსების მისაღებად დაწესებული ბარიერი. საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ყოველწლიურად გამოიყოფა თანხა პარტიების საქმიანობის ფინანსური მხარდაჭერისა და პარტიული სისტემის განვითარებისთვის. თუ აქამდე ამ თანხის მიღებისთვის დაწესებული იყო 3%-ანი ბარიერი, ანუ პარტიას პარლამენტის ან ადგილობრივი თვითმმართველობის ბოლო არჩევნებზე უნდა მიეღოთ არჩევნებზე მოსულ ამომრჩეველთა მინიმუმ 3%-ის მხარდაჭერა, ცვლილებებით, კრიტერიუმები შეიცვალა და ახლა პარტია მხოლოდ პარლამენტის არჩევნების შედეგებით მიიღებს სახელმწიფო დაფინანსებას. ასევე, დაფინანსების მისაღებად საჭირო ბარიერი 3%-დან 1%-მდე შემცირდა.[5] ეს წესი 2020 წლის საპარლამენტო არჩევნების შემაჯამებელი ოქმის გამოქვეყნებისთანავე ამოქმედდა.

გამარტივდა და გაუმჯობესდა სახელმწიფო დაფინანსების ოდენობის განსაზღვრის წესი. ძველი წესის მიხედვით, პარტიის მიერ მისაღები საბიუჯეტო დაფინანსების გამოანგარიშება შემდეგი ფორმულით ხდებოდა: 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.

5 „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ” საქართველოს კანონის 30-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

განხორციელებული ცვლილებებით, ეს ფორმულა გაუქმდა და დაფინანსების წესი განისაზღვრა შემდეგნაირად: პარტია პირველი 50,000 მიღებული ნამდვილი ხმისთვის თითოეულზე 15 ლარს მიიღებს, ხოლო ყოველ მომდევნო ნამდვილ ხმაზე - 5 ლარს.[6] ეს წესიც 2020 წლის საპარლამენტო არჩევნების შემაჯამებელი ოქმის გამოქვეყნებისთანავე ამოქმედდა.

დაწესდა სანქცია პოლიტიკური პარტიის საწინააღმდეგო აგიტაციის მიზნით უკანონო ხარჯების გაწევისთვის. ძველი რედაქციით, სანქცია მხოლოდ გათვალისწინებული იყო პარტიის, საარჩევნო სუბიექტის ან გაცხადებული საარჩევნო მიზნის მქონე პირის სასარგებლოდ გაწეული უკანონო შემოწირულების განხორციელებისთვის.[7] მიღებული ცვლილებებით, სანქცია, ასევე, გავრცელდა პარტიის მხარდაჭერისაგან თავის შეკავების მიზნით გაწეულ უკანონო ფულად ხარჯზე ან ამავე მიზნით უსასყიდლოდ ან ფასდაკლებით/შეღავათიანი პირობებით გაცემულ მატერიალურ ან არამატერიალურ ფასეულობაზე ან გაწეულ მომსახურებაზე (გარდა მოხალისის მიერ ნებაყოფლობით შესრულებული სამუშაოსი).[8]

დაზუსტდა შემომწირველი იურიდიული პირის კრიტერიუმები. ძველი რედაქციით, შემომწირველი კომპანიის პარტნიორი შეიძლებოდა ყოფილიყო უცხოეთში რეგისტრირებული იურიდიული პირი, თუ მისი საბოლოო ბენეფიციარი საქართველოს მოქალაქე იქნებოდა.[9] შეტანილი ცვლილებით, შემომწირველი შეიძლება იყოს მხოლოდ ისეთი იურიდიული პირი, რომელიც რეგისტრირებულია საქართველოს ტერიტორიაზე და რომლის პარტნიორები მხოლოდ საქართველოს მოქალაქეები და საქართველოში რეგისტრირებული ის იურიდიული პირები არიან, რომელთა საბოლოო ბენეფიციარები მხოლოდ საქართველოს მოქალაქეები არიან.[10]

ამომრჩევლის მოსყიდვისთვის პასუხისმგებლობა შეიცვალა. ძველი რედაქციით, ამომრჩეველთა მოსყიდვის მიზნით გარიგების დადება, თუ ასეთი გარიგების ღირებულება არ აღემატებოდა 100 ლარს, იწვევდა პარტიის ან პარტიის წარმომადგენლის ადმინისტრაციულ დაჯარიმებას გარიგების ღირებულების ათმაგი ოდენობით და ფიზიკური პირის დაჯარიმებას შესაბამისი ღირებულების ორმაგი ოდენობით.[11] ცვლილებების შედეგად, აღნიშნული ნორმა ამოღებულ იქნა „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ" საქართველოს ორგანული კანონიდან, გადავიდა სისხლის სამართლის კოდექსში და ისჯება ჯარიმით.

ელექტრონული დოკუმენტბრუნვა შესაძლებელი გახდა. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურს უფლება მიეცა, პოლიტიკური ფინანსების მონიტორინგის პროცესში გამოიყენოს ელექტრონული დოკუმენტბრუნვის სისტემა და ელექტრონული ხელმოწერა, ელექტრონულ დოკუმენტსა და მის ამონაბეჭდს ექნება ისეთივე იურიდიული ძალა, როგორც წერილობით დოკუმენტს.[12]

შემომწირველის პერსონალური მონაცემები უფრო დაცული გახდა. ძველი რედაქციით, საჯარო იყო შემომწირველი ფიზიკური პირის სახელი, გვარი, პირადი ნომერი და რეგისტრაციის ადგილი.[13] მიღებული ცვლილებით, შემომწირველის რეგისტრაციის ადგილი აღარ იქნება საჯარო. [14]

აკრძალული დაფინანსების დეფინიცია გაფართოვდა. კანონში შეტანილი ცვლილების შედეგად, აკრძალულ შემოწირულებად, საწევრო შენატანად, ხარჯად, ასევე, ითვლება პირის მიერ დაუსაბუთებელი ქონების გამოყენებით განხორციელებული შემოწირულება, საწევრო შენატანი, ხარჯი.[15]

---

6 იქვე, 30-ე მუხლის მე-3 პუნქტი.
7 იქვე, 34²-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.
8 იქვე.
9 იქვე, 25-ე მუხლის მე-2 პუნქტის „ბ" ქვეპუნქტი.
10 იქვე.
11 იქვე, 34²-ე მუხლის მე-6 პუნქტი.
12 იქვე, 34¹-ე მუხლის მე-2 პუნქტის „გ¹" ქვეპუნქტი.
13 იქვე, 26-ე მუხლის მე-6 პუნქტი.
14 იქვე, „ბ" ქვეპუნქტი.
15 იქვე, 34²-ე მუხლის მე-16 პუნქტის „დ" ქვეპუნქტი.

საარჩევნო კოდექსში განხორციელებული ცვლილების მიხედვით:

ერთი საარჩევნო სუბიექტის მიერ სხვა საარჩევნო სუბიექტის სასარგებლოდ საკუთარი სარეკლამო დროის ფარგლებში რეკლამის განთავსებისთვის სანქცია პირდაპირ განისაზღვრა.[16] მართალია, მსგავსი ფაქტი ცვლილებებამდეც უნდა მიჩნეულიყო დარღვევად, თუმცა, საკითხში მეტი სიცხადის შემოტანა და კანონში პირდაპირ ჩაწერა მისასალმებელია. ეს ცვლილება საქართველოს პარლამენტის 2020 წლის 31 ოქტომბრის არჩევნებში არჩეული პარლამენტის მიერ სრული უფლებამოსილების შეძენისთანავე ამოქმედდა.[17]

2. კანონპროექტი პარტიებისათვის სახელმწიფო დაფინანსების შეწყვეტის თაობაზე

2020 წლის 16 დეკემბერს საქართველოს პარლამენტში დარეგისტრირდა მმართველი პარტიის, „ქართული ოცნება - დემოკრატიული საქართველოს" დეპუტატების საკანონმდებლო ინიციატივა,[18] რომლის ძირითადი ნაწილი ეწინააღმდეგება სახელმწიფოს მიერ პარტიების დაფინანსების ევროპულ სტანდარტებს და არალეგიტიმური საფუძვლით მძიმე დარტყმას მიაყენებს ოპოზიციური პარტიების ფინანსურ მდგომარეობას.

საკანონმდებლო ინიციატივა პოლიტიკური პარტიების სახელმწიფო ბიუჯეტიდან მისაღები დაფინანსებისა და უფასო სარეკლამო დროის წესით ცვლილებებს ითვალისწინებს. წარმოდგენილი საკანონმდებლო ცვლილების პროექტი პარლამენტმა პირველი მოსმენით 2020 წელს მიიღო, მაგრამ მოგვიანებით პარლამენტმა კანონპროექტი შესაფასებლად ვენეციის კომისიას და ეუთო/ოდირს გადაუგზავნა. მეორე მოსმენით საკითხის განხილვა მას შემდეგ იგეგმებოდა, რაც ეს ინსტიტუტები თავიანთ პოზიციას დააფიქსირებდნენ.[19] ვენეციის კომისიამ და ეუთო/ოდირმა საერთო დასკვნა 2021 წლის 20 მარტს გამოაქვეყნეს, სადაც ცვლილებების მიღება ცალსახად და არაორაზროვნად არის გაკრიტიკებული.[20]

2.1. ცვლილებების შინაარსი

წარმოდგენილი კანონპროექტით, საბიუჯეტო დაფინანსებას მიიღებს ის პარტია, რომელიც საპარლამენტო არჩევნებში ამომრჩეველთა არანაკლებ 1%-ის მხარდაჭერასთან ერთად, მისთვის განკუთვნილ პარლამენტის წევრის მანდატს ან მანდატების ნახევარს მაინც აითვისებს. გარდა ამისა, პოლიტიკური პარტია, რომელსაც შეუწყდება საბიუჯეტო დაფინანსება, ვერც უფასო საეთერო დროით ისარგებლებს.

წარმოდგენილი პროექტის შემუშავების მიზეზად განმარტებით ბარათში ინიციატორები უთითებენ,[21] რომ „პოლიტიკური პარტიები სახელმწიფო დაფინანსებას იღებენ დემოკრატიულ პოლიტიკურ პროცესში ქმედითი და კონსტრუქციული მონაწილეობისთვის. იმ პირობებში კი, როდესაც პარტია ამ დემოკრატიულ პოლიტიკურ პროცესს და ქვეყნის მთავარ დემოკრატიულ ინსტიტუტს თვისებრივად

16 საქართველოს ორგანული კანონის საარჩევნო კოდექსის 83-ე მუხლის 1-ლი ნაწილი.

17 იქვე, 186-ე მუხლის მე-18 ნაწილი.

18 საქართველოს ორგანული კანონი „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ" საქართველოს ორგანულ კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე"; ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/2PkPEOJ,

19 „ქართული ოცნება" 2 სადავო კანონპროექტს ვენეციის კომისიას და ეუთო/ოდირს გადაუგზავნის, რუსთავი 2, 2020 წლის 23 დეკემბერი; ხელმისაწვდომია: https://cutt.ly/GxbZJ4C

20 ON AMENDMENTS TO THE ELECTION CODE, THE LAW ON POLITICAL ASSOCIATIONS OF CITIZENS AND THE RULES OF PROCEDURE OF THE PARLIAMENT OF GEORGIA, EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION) and OSCE OFFICE FOR DEMOCRATIC INSTITUTIONS AND HUMAN RIGHTS (OSCE/ODIHR), JOINT OPINION, CDL-AD(2021)008, Strasbourg, 20 March 2021; available: https://cutt.ly/MxOaySK

21 „საქართველოს ორგანული კანონის პროექტზე „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ" საქართველოს ორგანულ კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე" განმარტებითი ბარათი; ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/3sgLGoJ

უპირისპირდება, აწარმოებს პარლამენტის საბოტაჟს, სახელმწიფო ბიუჯეტიდან მისი დაფინანსება ასრულებს კონტრპროდუქტიულ როლს და პრინციპულად ეწინააღმდეგება დაფინანსების სამართლებრივ ამოცანას.”

2.2. „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს“ შეფასება

„საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო“ მიიჩნევს, რომ პარტიების დაფინანსების წესის წარმოდგენილი ცვლილების ძირითადი ნაწილი უარყოფითად აისახება პოლიტიკურ პლურალიზმზე და კონკურენტულ პოლიტიკურ გარემოზე.

საქართველოს კონსტიტუციის მე-3 მუხლი დემოკრატიას ეხება და სწორედ ამ მუხლშია მოქცეული პოლიტიკური პარტიების საქმიანობა. კონსტიტუციის თანახმად: „პოლიტიკური პარტიები მონაწილეობენ ხალხის პოლიტიკური ნების ჩამოყალიბებასა და განხორციელებაში”. შესაბამისად, კონსტიტუცია პოლიტიკური პარტიების საქმიანობას უშუალოდ უკავშირებს ქვეყანაში დემოკრატიის არსებობას და ნებისმიერი საკანონმდებლო შეზღუდვა, რომელიც პოლიტიკური პარტიების საქმიანობას შეეხება და მათ შესუსტებას იწვევს, დემოკრატიისათვის უკან გადადგმულ ნაბიჯად მიიჩნევა.

პოლიტიკური პარტიის ფუნქციონირებისთვის ფინანსური სახსრები უმნიშვნელოვანესი საფუძველია, შეიძლება ითქვას, რომ ის პარტიის ქმედუნარიანობის ერთ-ერთი აუცილებელი წინაპირობაა. საქართველოში კი, ქვეყნის ეკონომიკური და სოციალური მდგომარეობიდან გამომდინარე, დაფინანსების მოპოვება კერძო წყაროებიდან განსაკუთრებულ სირთულეებთან არის დაკავშირებული და უმეტეს შემთხვევაში არასახელისუფლო პარტიების წლიური შემოსავლების უდიდესი წილს სახელმწიფო დაფინანსება წარმოადგენს.

გარდა ამისა, ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო აღნიშნავს,[22] რომ: *„სახელმწიფოს მიერ პოლიტიკური პარტიების დაფინანსება მიზნად ისახავს კორუფციის პრევენციასა და პარტიების მიერ კერძო დონორებზე გადამეტებული დამოკიდებულების თავიდან აცილებას. აღნიშნულიდან გამომდინარეობს ის, რომ მოცემული დაფინანსება გამიზნულია პოლიტიკური პლურალიზმის გასაძლიერებლად და ხელს უწყობს დემოკრატიული ინსტიტუტების ჯეროვან ფუნქციონირებას.“*[23]

საქართველოში სახელმწიფო ბიუჯეტიდან პოლიტიკური პარტიების პირდაპირი დაფინანსება „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ” კანონით 1997 წელს იქნა შემოღებული და მისი მოპოვება არასდროს არ ყოფილა დაკავშირებული პარტიის პარლამენტში შესვლა-არშესვლის წინაპირობასთან.

სახელმწიფო დაფინანსების შემოღების შემდეგ პირობები რამდენიმეჯერ შეიცვლა. ბოლო ცვლილება, როგორც უკვე აღინიშნა, 2020 წლის 2 ივლისს შევიდა და დღეს მოქმედი კანონმდებლობით, სახელმწიფო დაფინანსება უნდა მიიღოს იმ პარტიამ, რომელიც საპარლამენტო არჩევნებში მონაწილე ამომრჩევლის არანაკლებ 1%-ის მხარდაჭერას მიიღებს. მანამდე სხვადასხვა წლებში დაფინანსების მოსაპოვებელი ზღვარი საპარლამენტო მანდატების მოსაპოვებელ ზღვარზე ნაკლები იყო. მაგალითად, 2016 წელს პარტიას სახელმწიფო დაფინანსების მისაღებად საპარლამენტო არჩევნებში 3% მაინც უნდა მიეღო, პარლამენტში მოსახვედრად კი 5%-იანი ბარიერის გადალახვა სჭირდებოდა. უფრო მეტიც, პარტიას შეეძლო დაფინანსება მიეღო საპარლამენტო არჩევნებში მონაწილეობის გარეშე – ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების შედეგების საფუძველზე.

პარტიების სახელმწიფო დაფინანსება, როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, მიზნად ისახავს მათი ქმედუნარიანობისთვის საფუძვლის შექმნას, შესაძლებლობას, მწირი რესურსების პირობებში საზოგადოებამდე მიიტანონ საკუთარი იდეები და კონკურენციაში შევიდნენ მსხვილ და პირველ რიგში მმართველ პარტიასთან.

---

22 საქმე ოზგიურლიუკ ვე დაიანიშმა პარტისი (ოდპ) თურქეთის წინააღმდეგ, ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო;, 2012 წლის 10 მაისი; ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/3lPySDy

23 იქვე.

ასეთი დაფინანსება არ შეიძლება პირდაპირ და იმპერატიულად უკავშირდებოდეს საპარლამენტო მანდატების მიღებას, რადგან მისი ფუნქცია საპარლამენტო საქმიანობის დაფინანსება კი არ არის (ამისთვის არსებობს სხვა ტიპის დაფინანსება, მაგ. პარლამენტის წევრების ხელფასი, ხარჯების ანაზღაურება და სხვა ტიპის დამატებით პრივილეგიები), არამედ – პოლიტიკური საქმიანობის. პოლიტიკურ აქტივობას მრავალი სახე შეიძლება გააჩნდეს, მათ შორის პროტესტის ისეთი ფორმის გამოყენება, როგორიც საპარლამენტო ბოიკოტი თუ მანდატებზე უარის თქმაა. აქედან გამომდინარე, წარმოდგენილი ინიციატივა ამ პრინციპს ეწინააღმდეგება.

კანონპროექტი, ასევე, ეწინააღმდეგება ვენეციის კომისიის რეკომენდაციებს, სადაც სახელმწიფო დაფინანსების მიღება და საპარლამენტო მანდატის მოპოვება ერთმანეთთან დაუკავშირებელ ინსტრუმენტადაა განხილული, 2010 წელს ეუთო/ოდირის ერთობლივ რეკომენდაციაში ნათქვამია: *„[...] პოლიტიკური პლურალიზმის ინტერესები მოითხოვს, რომ სახელმწიფო დაფინანსების ზღურბლი საპარლამენტო მანდატების მოსაპოვებლად საჭირო ბარიერთან შედარებით უფრო დაბალი იყოს.”* [24]

დაფინანსების მიღებასა და საპარლამენტო მანდატების მოპოვებას შორის კავშირის არარსებობა ფართოდ გავრცელებული პრაქტიკაა ევროპის საბჭოს ქვეყნების მასშტაბით. ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო გადაწყვეტილებაში (ÖDP) v. TURKEY აღნიშნავს: *„თურქეთის გარდა სხვა წევრ სახელმწიფოებში იმისათვის, რომ პოლიტიკურმა პარტიამ მიიღოს საჯარო დაფინანსება, ხმათა მინიმალური ხვედრითი წილი მერყეობს წინა არჩევნებში მიცემულ ხმათა 0.5%-დან 5%-მდე და ხშირად იმ საარჩევნო ზღვარზე ნაკლებია, რაც დაწესებულია პარლამენტში ადგილების მოსაპოვებლად. შესაბამისად, პარლამენტში წარმოდგენილ პარტიებთან ერთად, ახალ პოლიტიკურ პარტიებსაც, რომელთაც გააჩნიათ მოქალაქეთა მინიმალური მხარდაჭერა, ეძლევათ საჯარო დაფინანსება მათ მიერ წინა არჩევნებზე მოპოვებული ხმების პროპორციულად.“*[25]

აღსანიშნავია, რომ საქართველოს ისტორიაში ერთხელ უკვე იყო შემთხვევა, როდესაც 2008 წელს საპარლამენტო არჩევნების არაღიარებისა და საპარლამენტო მანდატების მიღებაზე უარის გამო, ოპოზიციურ პარტიებს საკანონმდებლო ცვლილებით ჩამოერთვა სახელმწიფო დაფინანსების მიღების უფლება. მაშინ ეს ცვლილება უარყოფითად შეაფასა საქართველოს სახალხო დამცველმა, რომელიც აღნიშნავდა,[26] რომ ეს იყო პირდაპირი დარტყმა დემოკრატიის განვითარებასა და პლურალიზმზე.

ამ ცვლილებას საკუთარ წიგნში, ასევე, უარყოფითად აფასებდა მმართველი პარტიის ამჟამინდელი თავმჯდომარე - ირაკლი კობახიძე.[27] მწვავე კრიტიკის გამო, აღნიშნული ცვლილება იმავე წელსვე გააუქმა პარლამენტმა.

2.3. ვენეციის კომისიისა და ეუთო/ოდირის საერთო დასკვნა

2021 წლის 20 მარტს ვენეციის კომისიამ და ეუთო/ოდირმა ამ კანონპროექტზე ერთობლივი შეფასება[28] გამოაქვეყნეს, რომლითაც ხაზგასმულია, რომ პოლიტიკური პარტიისთვის

---

24 Guidelines on Political Party Regulation by OSCE/ODIHR and Venice Commission, CDL-AD(2010)024, par.185.available: https://bit.ly/3sgn5QP

25 ოზგიურლიუკ ვე დაიანიშმა პარტისი (ოდპ) თურქეთის წინააღმდეგ, ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს გადაწყვეტილება, 10 მაისი 2012, პარ. 40,.ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/3lPySDy

26 „სახალხო დამცველი ეწინააღმდეგება პარტიათა დაფინანსების შესახებ კანონში ცვლილებებს“, civil.ge, 2008 წლის 8 ივლისი; ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/3d1dJlE

27 ციტატა ნაშრომიდან „პოლიტიკურ გაერთიანებათა სამართალი“, გვ 135, ავტორი ირაკლი კობახიძე: „დაუშვებელია პოლიტიკურ პარტიას უარი ეთქვას სახელმწიფო დაფინანსებაზე მის მიერ საქართველოს პარლამენტისთვის ბოიკოტის გამოცხადების მიზეზით“; ხელმისაწვდომია: https://cutt.ly/lxbGppR

28 ON AMENDMENTS TO THE ELECTION CODE, THE LAW ON POLITICAL ASSOCIATIONS OF CITIZENS AND THE RULES OF PROCEDURE OF THE PARLIAMENT OF GEORGIA, EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION) and OSCE OFFICE FOR DEMOCRATIC INSTITUTIONS AND HUMAN RIGHTS (OSCE/ODIHR), JOINT OPINION, CDL-AD(2021)008, Strasbourg, 20 March 2021; ხელმისაწვდომია: https://cutt.ly/MxOaySK

საპარლამენტო საქმიანობაში მონაწილეობა მნიშვნელოვანი ქვაკუთხედია, რათა საკანონმდებლო ორგანოში წარმოადგინოს საკუთარი ამომრჩევლის პოზიციები. თუმცა, საპარლამენტო საქმიანობა პოლიტიკური პარტიის ერთადერთი დანიშნულება არაა, რაზეც მიუთითებს „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების" შესახებ კანონის 30-ე მუხლი. ამ მუხლის მიხედვით, პარტიები იღებენ დაფინანსებას „პარტიების საქმიანობის ფინანსური მხარდაჭერისა და პარტიული სისტემის განვითარებისთვის". თუნდაც იმ ვითარებაში, როდესაც არჩეული პარლამენტარების უმრავლესობა უარს ამბობს მანდატებზე, ყოველგვარი სახელმწიფო დაფინანსების შეწყვეტა გადაჭარბებული და არაპროპორციული ზომაა. გარკვეულ შემთხვევებში, მსგავსი დაფინანსების სიმცირემ შესაძლებელია, საერთოდ შეაჩეროს პარტიის ფუნქციონირება.[29]

ვენეციის კომისიისა და ეუთო/ოდირის დასკვნის მიხედვით, შემოთავაზებული ცვლილებები, ასევე, არღვევს პოლიტიკური პარტიის უფლებას, სარგებლობდეს თანაბარი შესაძლებლობებით. კანონპროექტით პარტიები სახელმწიფო დაფინანსების დაკარგვასთან ერთად კარგავენ უფასო პოლიტიკური დროით სარგებლობის უფლებასაც. ამ პარტიებისათვის უფასო პოლიტიკურ რეკლამაზე უარის თქმა უსაფუძვლოდ და არაპროპორციულად უნდა შეფასდეს, რადგან სწორედ მათ სჭირდებათ დამატებითი რესურსი ამომრჩევლებამდე თავიანთი პოზიციებისა და საარჩევნო პროგრამების მისატანად. გარდა ამისა, არ არსებობს აშკარა და ცხადი კავშირი უფასო პოლიტიკური რეკლამით სარგებლობასა და სახელმწიფო დაფინანსებას შორის, რომელიც მსგავს ცვლილებას ახსნიდა.[30]

დასკვნის მიხედვით, მსგავსი რეგულაციის შემოღება, ასევე, არ წარმოადგენს საჯარო ინტერესს, რადგან იგი ამცირებს შანსს, საზოგადოება იყოს მეტად ინფორმირებული შესაბამისი არჩევანის გასაკეთებლად. დასკვნის ავტორების აზრით, შემოთავაზებული ცვლილებები უნდა გადაიხედოს იმის უზრუნველსაყოფად, რომ პოლიტიკურ პარტიებს უსაფუძვლოდ არ შეეზღუდოთ ამომრჩევლამდე ხმის მიწვდენის შესაძლებლობები. ვენეციის კომისიისა და ეუთო/ოდირის აზრით, დასახული მიზნის მისაღწევად არსებობს გაცილებით უფრო თანაზომიერი და შესაფერისი გზები, კერძოდ, სანქციის ინდივიდუალური პარლამენტარებისთვის დაკისრება. მათი შეფასებით, საქართველოს კონსტიტუციასა და საერთაშორისო სტანდარტებს ეს გზა უფრო შეესაბამება. შემოთავაზებული ფართო სანქციები პოლიტიკური პარტიების მიმართ, თუნდაც ისინი არ ასრულებდნენ საპარლამენტო საქმიანობას, არ მოიძებნება ვენეციის კომისიის ან/და ეუთო/ოდირის წევრ რომელიმე სახელმწიფოში. [31]

29 იქვე.
30 იქვე.
31 იქვე.

1. საკანონმდებლო ჩარჩო

ქართული კანონმდებლობით, 2020 წელს პოლიტიკურ პარტიებს შემოსავლების მიღება შემდეგი წყაროებიდან ჰქონდათ ნებადართული: 1. სახელმწიფო დაფინანსება (რომელიც, თავის მხრივ, მოიცავს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან პარტიისთვის პირდაპირ გადაცემულ თანხებს, არაპირდაპირ დაფინანსებას და გარკვეული ხარჯების ანაზღაურებას); 2. საწევრო შენატანები; 3. შემოწირულებები (წლის განმავლობაში მაქსიმუმ 60,000 ლარი ფიზიკური პირისგან და 120,000 ლარი - იურიდული პირისგან); 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.

როგორც უკვე აღინიშნა, 2020 წლის 2 ივლისს საქართველოს პარლამენტმა „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ" კანონში და საარჩევნო კოდექსში ცვლილებები შეიტანა, რომლებმაც არსებითად შეცვალა სახელმწიფო დაფინანსების განაწილების წესი, გააუქმა სსიპ „საარჩევნო სისტემების განვითარების, რეფორმებისა და სწავლების ცენტრის" (ე.წ. ფონდი) მეშვეობით თანხის განაწილება, შეიცვალა გენდერული ბალანსის დაცვისთვის განსაზღვრული დანამატის მოპოვების წესი და ა.შ.[32] ჩამოთვლილი ცვლილებებიდან ყველაზე არსებითის ამოქმედების მომენტად კანონმა განსაზღვრა 2020 წლის საპარლამენტო არჩევნების შედეგების შემაჯამებელი ოქმის გამოქვეყნების დღე (3 დეკემბერი), შესაბამისად, საანგარიშო პერიოდის უდიდესი ნაწილის (11 თვე) განმავლობაში მოქმედებდა კანონის ძველი რედაქცია, ამიტომ ამ ქვეთავში წარმოგიდგენთ იმ რეგულაციების აღწერას, რომელიც პარტიების მიერ ანგარიშში აღწერილი შემოსავლების მიღების პერიოდში მოქმედებდა.

1.1. სახელმწიფო დაფინანსება

1.1.1 სახელმწიფო დაფინანსების წყაროები

პოლიტიკური პარტიის დაფინანსების ერთ-ერთი წყარო შეიძლება სახელმწიფოსგან მიღებული სახსრები იყოს. სახელმწიფო დაფინანსების ოდენობა და სუბიექტები განისაზღვრება „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ" ორგანული კანონის მიხედვით. კანონი ადგენს, რომ სახელმწიფოსგან დაფინანსების მიღების შემდეგი გზები არსებობს:

- **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 3% ან 3%-ზე მეტი; ან ბოლო საპარლამენტო არჩევნებში არჩეულ იქნა მის მიერ წარდგენილი მაჟორიტარი პარლამენტის წევრი და ეს პარტია პარლამენტში წარმოდგენილია ფრაქციით. როგორც უკვე აღინიშნა, გამოყოფილი ყოველწლიური თანხა განისაზღვრებოდა ფორმულით, რომლის თანახმადაც, საბაზო დაფინანსებას, რომელიც 300,000 ლარს შეადგენდა, ემატებოდა 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 ორმაგდებოდა, ანუ 600,000 ლარი ხდებოდა.

32 ცვლილებებზე დეტალურად იხილეთ ანგარიშის I თავში.

- **საარჩევნო კამპანიისას გაწეული ხარჯების დასაფარავად გამოყოფილი დაფინანსება**

საარჩევნო სუბიექტი, რომელიც საპარლამენტო არჩევნებში მიიღებს პროპორციული საარჩევნო სისტემით ჩატარებულ არჩევნებში მონაწილე ამომრჩეველთა ხმების 5%-ს ან მეტს, ხოლო საპრეზიდენტო არჩევნების პირველ ტურში მიიღებს არჩევნებში მონაწილე ამომრჩეველთა ხმების 10%-ს ან მეტს, საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ერთჯერადად მიიღებს არაუმეტეს 1,000,000 ლარს. ის, ვინც 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.

- **გენდერული ბალანსის დაცვის საფუძველზე მიღებული დაფინანსება**

პარტია, რომელიც ბიუჯეტიდან ფინანსდება, 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 განესაზღვრა დაფინანსება, კანდიდატთა პირველ, მეორე და ყოველ მომდევნო ათეულში ერთიმეორისაგან განსხვავებული სქესი წარმოდგენილია სულ მცირე 30%-ით.

- **პარტიებისთვის თანხის საარჩევნო სისტემების განვითარების, რეფორმებისა და სწავლების ცენტრის მეშვეობით განაწილება**

საბიუჯეტო დაფინანსების გარდა, საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ყოველწლიურად გადაირიცხება თანხა საარჩევნო სისტემების განვითარების, რეფორმებისა და სწავლების ცენტრში, რომლის მიზანიცაა 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.

- **პარტიებისთვის საარჩევნო წელს სატელევიზიო რეკლამისათვის მიზნობრივი დაფინანსების გამოყოფა**

საარჩევნო წელს პოლიტიკური პარტიების საარჩევნო კამპანიის ფინანსური მხარდაჭერისათვის საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან დამატებით გამოიყოფა დაფინანსება სატელევიზიო 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.

- **არჩევნების დღეს საოლქო და საუბნო საარჩევნო კომისიებში წარმომადგენლობის დაფინანსება**

კვალიფიციური საარჩევნო სუბიექტი არჩევნების დღეს საოლქო და საუბნო საარჩევნო კომისიებში წარმომადგენლობის უზრუნველსაყოფად დაფინანსებას იღებს ყოველ საარჩევნო უბანზე 100 ლარის და ყოველ საარჩევნო ოლქზე 150 ლარის ოდენობით. 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 ოდენობით. ერთი საარჩევნო უბნისთვის გამოყოფილი თანხა გაიცემა მხოლოდ ამ უბანზე დანიშნულ წარმომადგენელზე. დაფინანსება გამოიყოფა არჩევნების დღემდე არაუგვიანეს 3 დღისა.

- **უფასო სარეკლამო დრო**

გარდა პირდაპირი საბიუჯეტო დაფინანსებისა, კანონმდებლობა განსაზღვრავს პოლიტიკური სუბიექტის არაპირდაპირ დაფინანსებასაც. საერთო ეროვნული საეთერო მაუწყებელი ვალდებულია საერთო არჩევნებისას საარჩევნო კამპანიის დროს თავის ეთერში ყოველ 3 საათში არანაკლებ 7.5 წუთი გამოყოს კვალიფიციური საარჩევნო სუბიექტების რეკლამისთვის, რომელიც მათ თანაბრად და არადისკრიმინირებულად გაუნაწილდებათ. საქართველოს საზოგადოებრივი მაუწყებელი იმავე მიზნით ყოველ საათში 5 წუთს გამოყოფს.

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

1.2. კერძო დაფინანსება

სახელმწიფო დაფინანსებასთან ერთად, პოლიტიკურ პარტიებს უფლება აქვთ, ფინანსური სახსრები მოიზიდონ კერძო პირებისგან, კანონით დადგენილი კერძო დაფინანსების ყველაზე მსხვილი კატეგორიებია:

- **საწევრო შენატანები**

საწევრო შენატანების წლიური ოდენობის ზედა ზღვარი 1,200 ლარია.

- **შემოწირულებები**

შემოწირულება შეიძლება იყოს:

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

შემოწირულებების განხორციელებისას კანონი ადგენს როგორც თვისებრივ, ისე რაოდენობრივ შეზღუდვებს:

  - შემომწირველი ფიზიკური პირი უნდა იყოს საქართველოს მოქალაქე;
  - შემომწირველი იურიდიული პირი უნდა იყოს 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 შემოწირულების მიღება:

- სხვა ქვეყნის ფიზიკური და იურიდიული პირებისაგან, საერთაშორისო ორგანიზაციებისა და მოძრაობებისაგან;
- სახელმწიფოორგანოსაგან,სახელმწიფოორგანიზაციისაგან,საჯაროსამართლისიურიდიული პირისაგან, სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი საზოგადოებისაგან;
- არასამეწარმეო იურიდიული პირისაგან და რელიგიური ორგანიზაციისაგან;
- ანონიმური ფორმით.

- **საბანკო კრედიტი:**

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

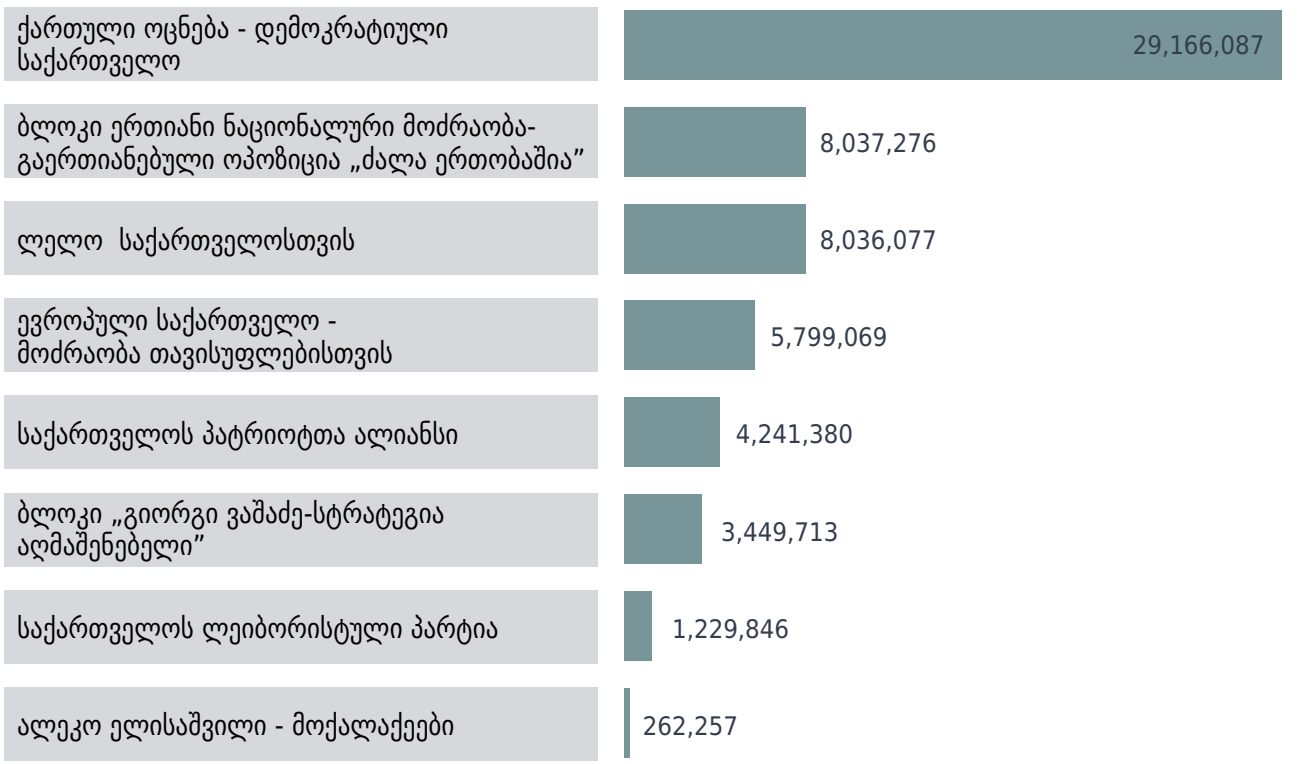
2. პოლიტიკური პარტიების მიერ მიღებული შემოსავლების მიმოხილვა და ანალიზი

როგორც უკვე აღინიშნა, კვლევის ფარგლებში გააანალიზდა იმ პოლიტიკური სუბიექტის ფინანსური დეკლარაციები, რომლებმაც 2020 წლის 31 ოქტომბრის არჩევნებში 1%-იანი ზღვარი გადალახეს. ბარიერგადალახული პარტიებიდან ერთს, პოლიტიკურ გაერთიანება „გირჩი“ დეკლარაცია არ წარმოუდგენია. შესაბამისად, შემოსავლებისა და ხარჯების ანალიზის ნაწილში განხილული იქნება დარჩენილი რვა სუბიექტი.

2020 წელს კვლევის ფარგლებში შესწავლილმა 8 პოლიტიკურმა სუბიექტმა მთლიანობაში **60,221,705** ლარის ოდენობის შემოსავალი მიიღო, რაც 2019 წელთან შედარებით თითქმის 3-ჯერ მეტია (2019 წელს 19-მა პარტიამ ჯამში 20,739,364 ლარის შემოსავალი მიიღო).[33] ჯამური შემოსავლების თითქმის ნახევარი (**48.4%**) - 29,166,087 ლარის ოდენობით, მმართველ პარტიაზე „ქართული ოცნება - დემოკრატიული საქართველო“ მოდიოდა. 8,037,276 ლარით მეორე ადგილზე ბლოკი „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა“ იყო, ხოლო მესამეზე – „ლელო საქართველოსთვის“ 8,036,077 ლარით (იხილეთ **დიაგრამა 1** და **2**).

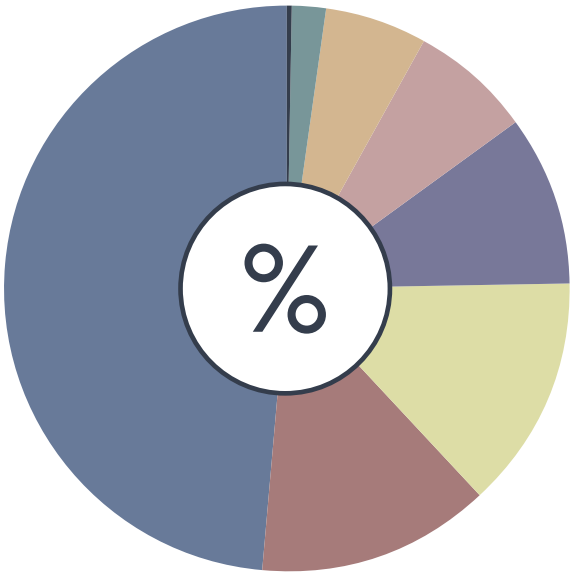
33 აღსანიშნავია, რომ წინამდებარე კვლევაში შესწავლილია იმ პოლიტიკური პარტიების ფინანსები, რომელმაც 2020 წლის საპარლამენტო არჩევნებზე 1%-იანი ბარიერი გადალახა, ხოლო 2019 წლის მონაცემში მითითებულია იმ 19 პარტიის შემოსავლების ჯამი, რომლებმაც 2019 წელს 100,000 ლარზე მეტი შემოსავალი მიიღეს. მიუხედავად შერჩევის განსხვავებული კრიტერიუმებისა, ორივე შეთხვევაში მოცულ იქნა ქართული პოლიტიკური პარტიების მიერ მიღებული შემოსავლების უდიდესი ნაწილი.

დიაგრამა 1. პოლიტიკური პარტიების მიერ 2020 წელს მიღებული მთლიანი შემოსავალი, ლ



მონაცემთა წყარო: პოლიტიკური პარტიების მიერ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურისთვის წარდგენილი წლიური ფინანსური დეკლარაციები

დიაგრამა 2. პოლიტიკური პარტიების მიერ 2020 წელს მიღებული მთლიანი შემოსავლის წილობრივი განაწილება



48	ქართული ოცნება - დემოკრატიული საქართველო
13	ბლოკი ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა-გაერთიანებული ოპოზიცია „ძალა ერთობაშია”
13	ლელო საქართველოსთვის
10	ევროპული საქართველო - მოძრაობა თავისუფლებისთვის
7	საქართველოს პატრიოტთა ალიანსი
6	ბლოკი „გიორგი ვაშაძე-სტრატეგია აღმაშენებელი”
2	საქართველოს ლეიბორისტული პარტია
1	ალეკო ელისაშვილი - მოქალაქეები

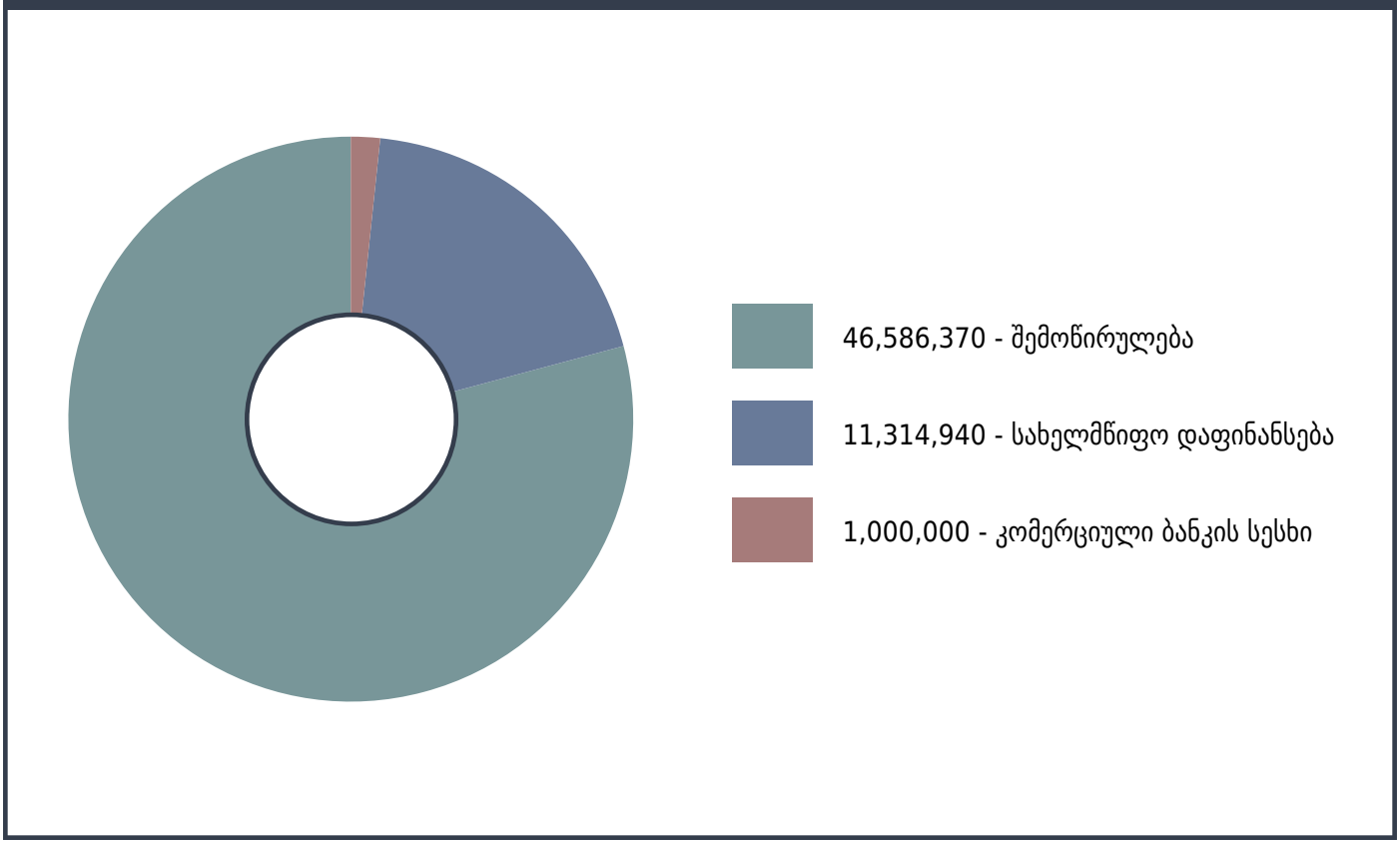
მონაცემთა წყარო: პოლიტიკური პარტიების მიერ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურისთვის წარდგენილი წლიური ფინანსური დეკლარაციები

2020 წელს პოლიტიკური პარტიების მიერ ჯამურად მიღებული შემოსავლების **77%** (46,586,370 ლარი) კერძო შემოწირულებებზე მოდიოდა, **19%** (11,314,940 ლარი) – სახელმწიფო დაფინანსებაზე[34], **4%** კი – სხვა ტიპის შემოსავალზე, მათ შორის, კომერციული ბანკიდან მიღებულ სესხზე (იხილეთ **დიაგრამა 3**). შედარებისთვის, 2019 წელს პარტიების მიერ მიღებული შემოსავლების 60%-მდე სახელმწიფო დაფინანსება იყო. გარდა ამისა, 2019 წელს თითქმის ყველა ოპოზიციური პარტიის (მათი ვინც სახელმწიფო დაფინანსებას იღებდა) მთლიანი შემოსავლის უდიდესი ნაწილი სახელმწიფო დაფინანსებაზე მოდიოდა,[35] 2020 წელს კი შესწავლილი პარტიებიდან მხოლოდ ერთს - „საქართველოს ლეიბორისტულ პარტიას” ჰქონდა მიღებული შემოსავლის ნახევარზე მეტი სახელმწიფო ბიუჯეტიდან (იხილეთ **დიაგრამა 4**). ეს იმით აიხსნება, რომ 2019 წელს, 2020 წლისგან განსხვავებით, არ გამართულა საერთო არჩევნები. საარჩევნო წელს ტრადიციულად მაღალია შემოწირულებებიდან მიღებული შემოსავლების წილი.

34 სახელმწიფო დაფინანსების კატეგორიაში გაერთიანებულია პარტიების მიერ მიღებული პირდაპირი საბიუჯეტო დაფინანსება და სსიპ „საარჩევნო სისტემების განვითარების, რეფორმებისა და სწავლების ცენტრის“ მეშვეობით მიღებული თანხები.

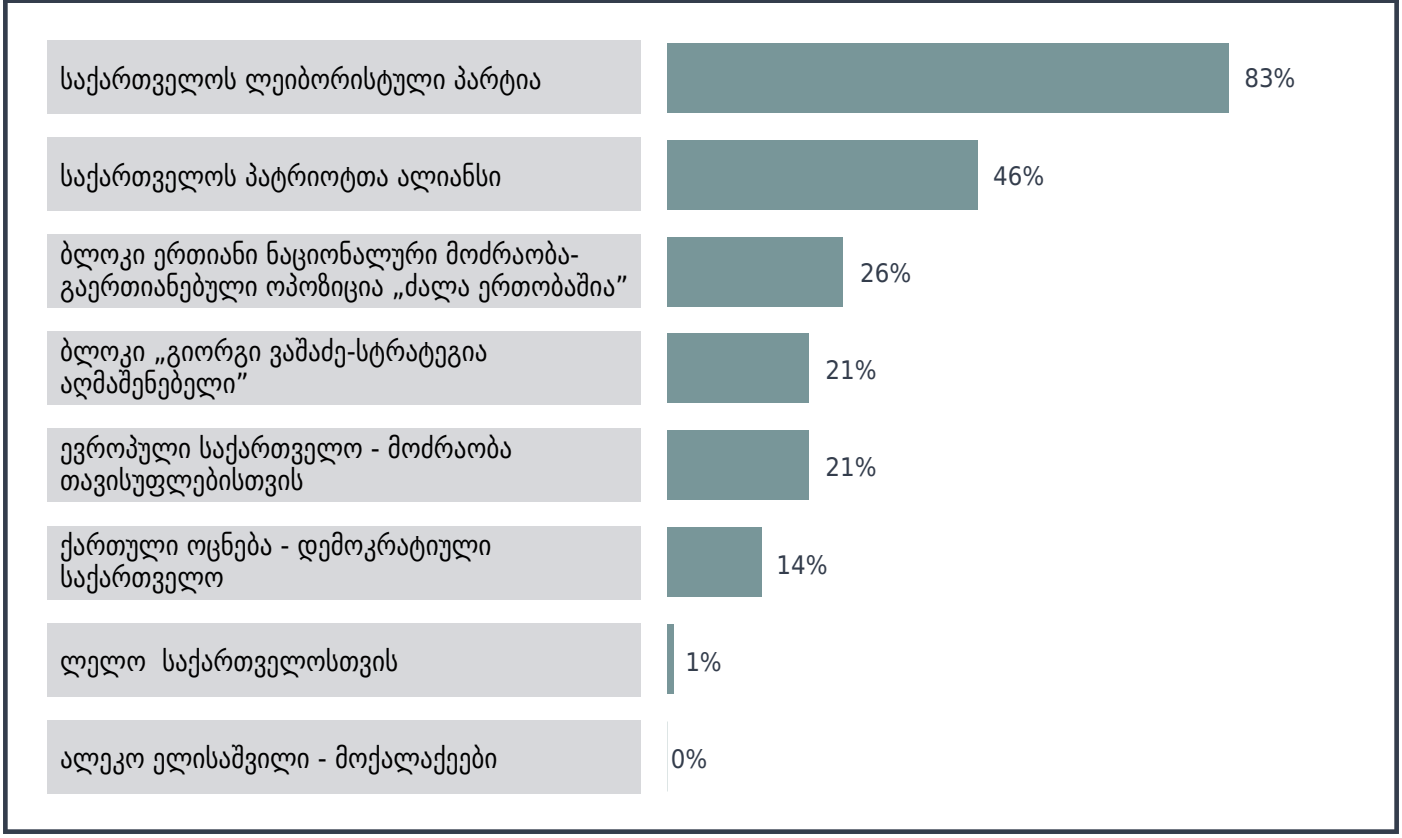
35 *პოლიტიკური პარტიების დაფინანსება საქართველოში 2019 წელს: პარტიების შემოსავლები, ხარჯები და ფინანსებზე ზედამხედველობა*, „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო”, 2020, გვ. 15-18, https://bit.ly/3dhU2Ya

დიაგრამა 3. პოლიტიკური პარტიების მიერ 2020 წელს მიღებული მთლიანი შემოსავალი წყაროების მიხედვით, ლ, %



მონაცემთა წყარო: პოლიტიკური პარტიების მიერ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურისთვის წარდგენილი წლიური ფინანსური დეკლარაციები

დიაგრამა 4. სახელმწიფო დაფინანსების წილი 2020 წელს პოლიტიკური პარტიების მიერ მიღებულ მთლიან შემოსავლებში

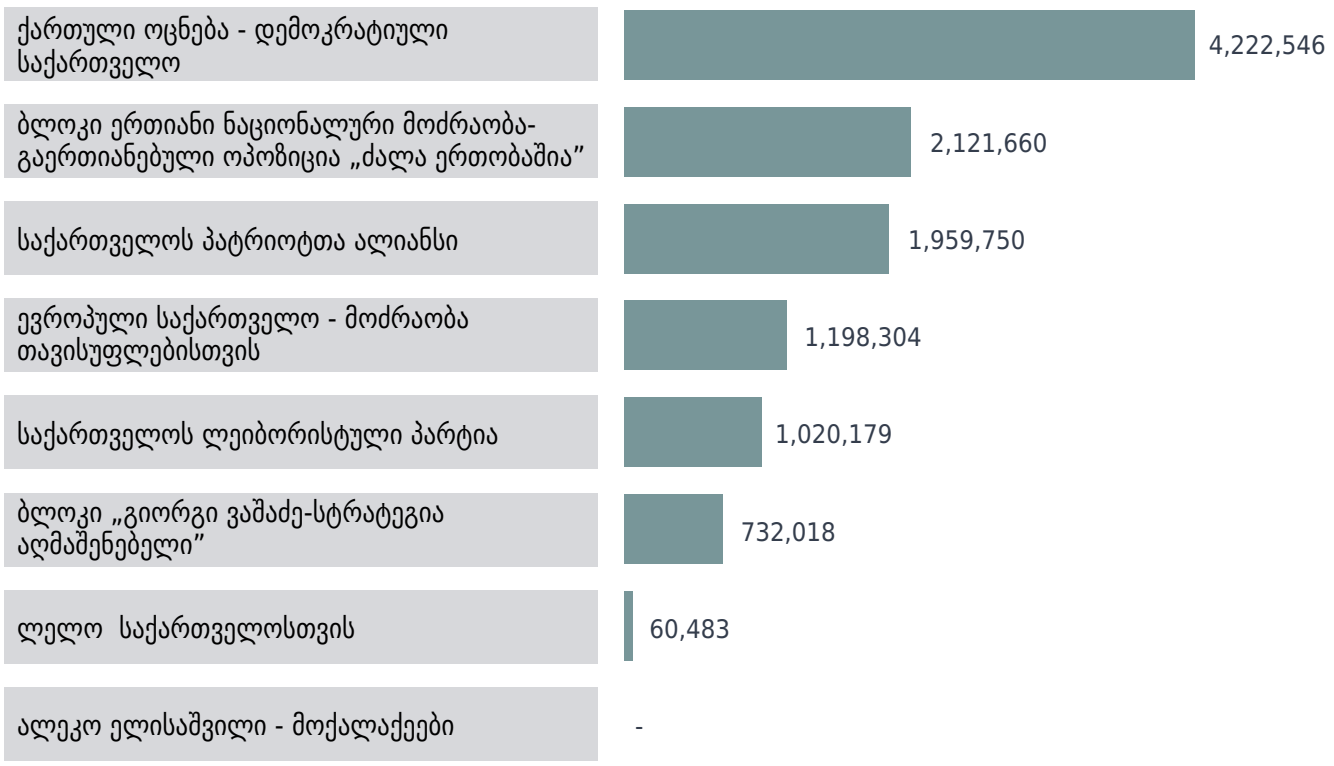


მონაცემთა წყარო: პოლიტიკური პარტიების მიერ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურისთვის წარდგენილი წლიური ფინანსური დეკლარაციები

2.1. სახელმწიფო დაფინანსება

როგორც უკვე აღინიშნა, სახელმწიფო დაფინანსება 2020 წლის განმავლობაში პარტიების მიერ მიღებული შემოსავლების **19%-ს** (11,314,940 ლარი) შეადგენდა, აქედან, ტრადიციულად, ყველაზე მეტი - 4,222,546 ლარი (მთლიანი სახელმწიფო დაფინანსების **42%**) - მმართველმა პარტიამ „ქართული ოცნება - დემოკრატიული საქართველო“ მიიღო, მეორეზე ბლოკ „ერთიან ნაციონალურ მოძრაობაში“ გაერთიანებული პარტიები იყვნენ (2,121,660 ლარი), ხოლო მესამეზე – „საქართველოს პატრიოტთა ალიანსი“ (1,959,750 ლარი) (იხილეთ **დიაგრამა 5**).

დიაგრამა 5. პოლიტიკური პარტიების მიერ 2020 წელს მიღებული სახელმწიფო დაფინანსება, ლ



მონაცემთა წყარო: პოლიტიკური პარტიების მიერ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურისთვის წარდგენილი წლიური ფინანსური დეკლარაციები

პოლიტიკურმა პარტიამ „ლელო საქართველოსთვის“ სახელმწიფო დაფინანსება 2020 წლის საპარლამენტო არჩევნების შედეგად მოიპოვა და შესაბამისად საანგარიშო პერიოდში მხოლოდ 2020 წლის დეკემბერში მიღებული თანხა მოხვდა, ეს განაპირობებს სხვა პარტიებთან შედარებით „ლელოს“ მიერ მიღებული თანხის სიმცირეს. რაც შეეხება, პარტიას „ალეკო ელისაშვილი - მოქალაქეები“, საპარლამენტო არჩევნების შედეგად მათაც მოიპოვეს სახელმწიფო დაფინანსება, თუმცა მათ ამ დაფინანსების მიღებაზე უარი განაცხადეს.

2.1.1. დამატებითი დაფინანსება პოლიტიკაში ქალთა მონაწილეობის გასაზრდელად

2020 წლის 2 ივლისს შეიცვალა „პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ“ ორგანული კანონის ის ნორმა, რომლითაც გენდერულად დაბალანსებული პარტიული სიის გამო პარტიები ფინანსურ სარგებელს იღებდნენ. გაიზარდა როგორც დამატებითი დაფინანსების მისაღებად პარტიების მიერ დასაკმაყოფილებელი ქალთა წარმომადგენლობის მინიმალური წილი, ისე მისაღები თანხის ოდენობა.

კერძოდ, ცვლილებებამდე პარტია იღებდა ფინანსურ დანამატს, თუკი მისი სიის პირველ, მეორე და ყოველ მომდევნო ათეულში სულ მცირე 30% მაინც იქნებოდა განსხვავებული სქესის წარმომადგენელი. ცვლილებების შემდეგ ფინანსური წახალისების მიღების შესაძლებლობა პარტიას იმ შემთხვევაში ექნება, თუ სიის ყოველ სამეულში ერთი მაინც იქნება განსხვავებული სქესის წარმომადგენელი. შესაბამისად განსხვავებული სქესის წარმომადგენლის მინიმალური რაოდენობა 33%-მდე გაიზარდა.

ასევე, შეიცვალა დაფინანსების ოდენობა. ცვლილებებამდე ეს თანხა საბაზო დაფინანსების, ანუ 300,000 (ან 600,000) ლარის 30% იყო, ხოლო ცვლილებების შემდეგ დანამატი შეადგენს ჯამში სახელმწიფოსგან მისაღები თანხის 30%-ს, რაც მნიშვნელოვნად აღემატება მანამდე არსებულ ოდენობას. [36]

„საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო“ დაინტერესდა, რამდენმა პარტიამ ისარგებლა აღნიშნული წახალისებით და რეგისტრაციისას ცენტრალურ საარჩევნო კომისიაში გენდერულად შესაბამისად დაბალანსებული სია წარადგინა.

ცენტრალური საარჩევნო კომისიიდან მიღებული ინფორმაციის თანახმად, აღნიშნული მოთხოვნა 9 საარჩევნო სუბიექტიდან მხოლოდ შემდეგმა ოთხმა დააკმაყოფილა:

1. „ბაქრაძე, უგულავა, ბოკერია - ევროპული საქართველო - მოძრაობა თავისუფლებისთვის“;

2. „დავით თარხან - მოურავი, ირმა ინაშვილი - საქართველოს პატრიოტთა ალიანსი“;

3. „გიორგი ვაშაძე - სტრატეგია აღმაშენებელი“;

4. „ალეკო ელისაშვილი - მოქალაქეები“.

ამ ოთხი სუბიექტიდან ერთს - „ალეკო ელისაშვილი - მოქალაქეები” აღნიშნული დამატებითი ფინანსური რესურსით არ უსარგებლია, ვინაიდან, როგორც უკვე აღინიშნა, ამ პარტიამ სახელმწიფო დაფინანსების მიღებაზე საერთოდ უარი თქვა.

2.2. შემოწირულებები

პოლიტიკური პარტიის მიერ მოზიდული შემოწირულებები საქართველოში ყოველთვის განსაკუთრებულ ყურადღებას იქცევს. საზოგადოებაში პერიოდულად ჩნდება ლეგიტიმური კითხვები იმის შესახებ, თუ ვინ დგას რეალურად ამ ფინანსური ტრანზაქციების უკან და საქმე ხომ არ გვაქვს კორუფციულ გარიგებასთან.

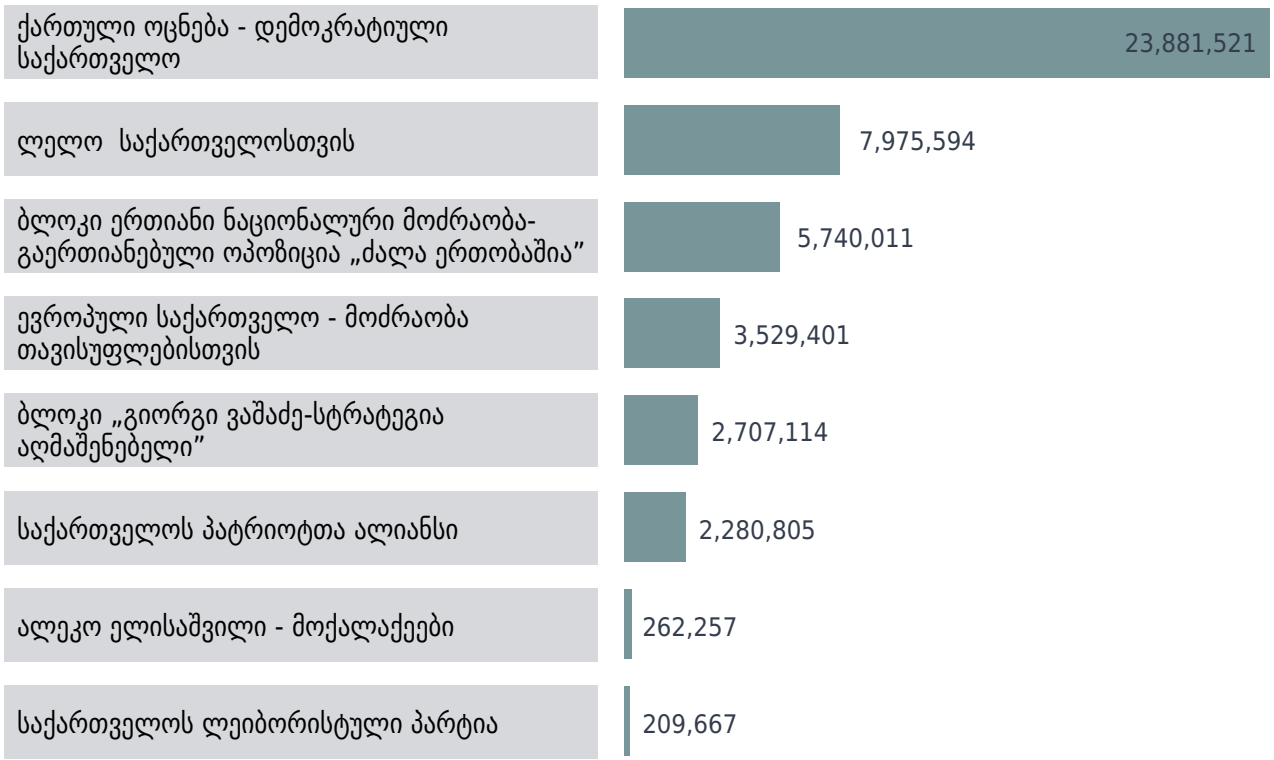
კორუფციული და უკანონო სქემების გაშიფვრა საკმაოდ რთულია, თუმცა „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო” დიდია ხანია ცდილობს, მეტი ინფორმაცია მიეწოდოს საზოგადოებას პოლიტიკური პარტიების შემომწირველებისა და მათი ბიზნეს ინტერესების, ასევე, მათი კომპანიების მიერ მიღებული სახელმწიფო შესყიდვების კონტრაქტების შესახებ.

ამ კავშირების უფრო ადვილად დადგენის მიზნით „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველომ” შექმნა სპეციალური ვებგვერდი www.politicaldonations.ge, რომელზეც განთავსებულია ინფორმაცია 2011 წლიდან პოლიტიკური პარტიების სასარგებლოდ განხორციელებული ყველა შემოწირულების შესახებ. ამასთანავე, ვებგვერდზე შესაძლებელია შემომწირველების ბიზნესინტერესების ნახვაც.

კვლევის ფარგლებში შესწავლილმა რვა პოლიტიკურმა სუბიექტმა 2020 წელს ჯამში **46,586,370** ლარის ოდენობის შემოწირულება მიიღო, აქედან დაახლოებით ნახევარი - **23,881,521** ლარი მმართველ პარტიაზე „ქართული ოცნება - დემოკრატიულ საქართველო“ მოდიოდა, 7,975,594 ლარით მეორე ადგილზე იყო „ლელო საქართველოსთვის”, ხოლო მესამე 5,740,011 ლარით საარჩევნო ბლოკში „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა“ შემავალი პარტიები იყვნენ (იხილეთ **დიაგრამა 6**).

36 „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის 39^1 მუხლის 1 პუნქტი, [15.07.2020 რედაქცია]

დიაგრამა 6. პოლიტიკური პარტიების მიერ 2020 წელს მილებული შემოწირულებები, ₾



მონაცემთა წყარო: პოლიტიკური პარტიების მიერ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურისთვის წარდგენილი წლიური ფინანსური დეკლარაციები

აღსანიშნავია, რომ 2020 წელს **მმართველი პარტიის წილი ჯამურ შემოწირულებებში** 2016 წლის საპარლამენტო არჩევნებთან შედარებით, შემცირდა**.** კერძოდ, 2016 წელს პარტიების მიერ მიღებული 28 მილიონზე მეტი ჯამური შემოწირულებიდან **68%** „ქართულ ოცნებაზე“ მოდიოდა. 2019 წელს ეს მაჩვენებელი კიდევ უფრო მაღალია იყო, ვინაიდან ამ წელს „ქართულმა ოცნება - დემოკრატიულმა საქართველომ” პარტიების მიერ მოზიდული მთლიანი შემოწირულებების **84%** მიიღო.[37] მმართველი და სხვა პარტიების მიღებულ შემოწირულებებს შორის სხვაობის შემცირება ძირითადად იმან განაპირობა, რომ აქამდე არსებულ ფინანსურად ძლიერ პარტიების ტრადიციულ სიას დაემატა ახალი საარჩევნო სუბიექტი „ლელო - მამუკა ხაზარაძე” და საარჩევნო ბლოკი „გიორგი ვაშაძე - სტრატეგია აღმაშენებელი”. მიუხედავად ამისა, მმართველი პარტიის ფინანსური უპირატესობა კვლავ დიდი იყო.

2020 წელს რვა პოლიტიკური სუბიექტის მიერ მიღებული ჯამური შემოწირულებების **97%** ფიზიკური პირების მიერ იქნა განხორციელებული, **3%** კი - იურიდიული პირების მიერ. ქართული პოლიტიკური პარტიების შემომწირველთა დაახლოებით 37%-ს იმაზე მეტი ჰქონდა შეწირული, ვიდრე საშუალო წლიური ნომინალური ხელფასი იყო საქართველოში (დაახლოებით 14,728 ლარი[38]). ასეთ შემომწირველებზე ყველა პარტიის მიერ მიღებული შემოწირულების დაახლოებით **83%** მოდიოდა, რაც მათ მსხვილ დონორებზე დამოკიდებულებაზე მიუთითებს.

---

37 *პოლიტიკური პარტიების დაფინანსება საქართველოში 2019 წელს: პარტიების შემოსავლები, ხარჯები და ფინანსებზე ზედამხედველობა*, „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო”, 2020, გვ. 4, https://bit.ly/3dhU2Ya

38 https://www.geostat.ge/ka/modules/categories/39/khelfasebi

2.2.1. პოლიტიკური კორუფციის მაღალი რისკის შემცველი შემოწირულებები

პოლიტიკური კორუფციის განსაკუთრებით მაღალი რისკები, ბუნებრივია, მმართველი პარტიის მიერ მიღებულ შემოწირულებებს უფრო ახლავს თან, ვინაიდან სწორედ ხელისუფლებას აქვს იმის ბერკეტი, რომ გარკვეული სარგებლის მიღების სანაცვლოდ გაურიგდეს პოტენციურ შემომწირველს. სწორედ ამიტომ კვლევისას განსაკუთრებული აქცენტი „ქართული ოცნება - დემოკრატიული საქართველოს" შემოწირულებებზე გაკეთდა. ამ მიზნით შევისწავლეთ მმართველი პარტიის შემომწირველები, რომლებმაც 2020 წელს პარტიის სასარგებლოდ გაიღეს თანხა. კერძოდ, შევხედეთ, თუ რამდენი მათგანი იყო იმ კომპანიებთან დაკავშირებული, რომლებსაც იმავე წელს გარკვეული სარგებელი მიიღეს სახელმწიფო შესყიდვებიდან.

როგორც აღმოჩნდა, მმართველი პარტიის შემომწირველებთან დაკავშირებულმა კომპანიებმა 2020 წელს დაახლოებით **158 მლნ ლარის** ღირებულების ტენდერები მოიგეს და ამ შემომწირველებმა იგივე პერიოდში **1.6 მლნ ლარი გაიღეს „ქართული ოცნება - დემოკრატიული საქართველოს" სასარგებლოდ.**

ცხრილი 1-ში იმ კომპანიების ათეულია ჩამოთვლილი, რომლებმაც ყველაზე მეტი ღირებულების ტენდერები მოიგეს. განსაკუთრებით აღსანიშნავია **შპს „გ & კ ტექნოლოგი"**, რომელმაც წლის განმავლობაში 17.2 მლნ ლარის ტენდერები მოიგო, მისმა მფლობელმა **რომან აბრამიშვილმა** კი თებერვალში „ქართულ ოცნება - დემოკრატიულ საქართველოს" 60,000 ლარი შესწირა. საინტერესოა, რომ აბრამიშვილმა შემოწირულება მას შემდეგ გაიღო, რაც მისმა კომპანიამ მოკლე პერიოდში ზედიზედ რამდენიმე მსხვილი ტენდერი მოიგო. ეს კომპანია პოლიტიკური პარტიების 2019 წლის ფინანსების შესახებ „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს" ანგარიშშიც მსგავსი ქმედებისთვის მოხვდა.[39]

მსგავს ფაქტს ჰქონდა ადგილი **შპს „ელ ჯორჯიას"** შემთხვევაშიც. 2020 წლის სექტემბერ-ოქტომბერში კომპანიის მფლობელმა, ტარიელ გიორგაძემ და დირექტორმა, დიმიტრი კუპატაძემ მმართველ პარტიას მთლიანობაში 101,000 ლარი შესწირეს. იმავე წლის სექტემბერ-დეკემბერში შპს „ელ ჯორჯიამ" ჯამში 26.4 მლნ ღირებულების ოთხი მსხვილი ტენდერი მოიგო. მოგებული ტენდერებისა და განხორციელებული შემოწირულებების თარიღები ერთმანეთთან, ასევე, საკმაოდ ახლოს იყო **შპს „ცეკურის"**, **შპს „გრავიტას"** და **შპს „ჯი-თი ჯგუფის"** შემთხვევებში.

კიდევ ერთი მსხვილი სახელმწიფო კონტრაქტორია **შპს „ლ.და.კ",** რომელმაც 2020 წელს 33.9 მლნ ლარის ტენდერები მოიგო, ხოლო მისმა მფლობელებმა მმართველი პარტიის ყულაბაში 22,000 ლარი შეიტანეს.

ასევე, აღნიშვნის ღირსია **შპს „ზიმო"**, რომელმაც 2020 წელს 9 მლნ ლარამდე ღირებულების სახელმწიფო ტენდერები მოიგო. ეს კომპანია პარტია „ქართული ოცნება - დემოკრატიული საქართველოს" დამფუძნებელთან, ამავე პარტიის ყოფილ თავმჯდომარესა და ყოფილ პრემიერ-მინისტრთან, **ბიძინა ივანიშვილთან** არის დაკავშირებული, რის შესახებაც მეტი ინფორმაცია ამავე ქვეთავის ბოლოს არის მოცემული.

39 *პოლიტიკური პარტიების დაფინანსება საქართველოში 2019 წელს: პარტიების შემოსავლები, ხარჯები და ფინანსებზე ზედამხედველობა*, „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო", 09.07.2020: https://bit.ly/35vdhsb

ცხრილი 1. „ქართული ოცნება - დემოკრატიული საქართველოს“ შემომწირველებთან დაკავშირებული 10 კომპანია, რომელმაც 2020 წელს ყველაზე მეტი ჯამური ღირებულების სახელმწიფო ტენდერები მოიგო

#	სახელმწიფო შესყიდვების კონტრაქტორი	2020 წელს მოგებული ტენდერების საერთო ღირებულები, მლნ ₾	კომპანიასთან პირდაპირ ან ირიბად დაკავშირებული შემომწირველი	2020 წელს „ქართული ოცნება - დემოკრატიული საქართველოს" სასარგებლოდ გაღებული შემოწირულების ოდენობა, ₾	2011 წლიდან განხორციელე-ბული პოლიტიკური შემოწირულე-ბების ჯამი, ₾
1	შპს „ლ.და.კ"	33.9	დავით კაპანაძე	15000	47000
			ლევან ლურსმანაშვილი	7000	42000
2	შპს „ელ ჯორჯია"	26.4	დიმიტრი კუპატაძე	41000	41000
			ტარიელ გიორგაძე	60000	60000
3	შპს „გ & კ ტექნოლოგი"	17.2	რომანი აბრამიშვილი	60000	187000
			შპს „გ & კ ტექნოლოგი"	0	40000
4	შპს „ბალავარი"	9.8	დავით ბაინდურაშვილი	60000	120000
5	შ.პ.ს. „ვი-აი-პი +"	9.8	მამუკა ხელაია	15000	45000
6	შპს „ზიმო"	8.9	ალექსანდრე მაღრაძე	5000	5000
			ალექსანდრე ივანიშვილი	52300	262300
			გია უროტაძე	17000	32000
			ლევან მარშანია	5000	9996
			ზურაბ კიკნაძე	25000	90000
			დავით დუგლაძე	35000	215000
			არჩილ მამაცაშვილი	10000	55600
			გიორგი მიქაბერიძე	20000	87000
			ზაალ დუგლაძე	25000	115000
			კახა კობიაშვილი	40000	180000
			დავით გალუაშვილი	40000	225429
			ბექა კვარაცხელია	40000	179600
			გოჩა ჩიკვილაძე	40000	201630
			გივი ლებანიძე	45000	171800
			ზურაბ გოგუა	45000	188000
			ლერი კაპანაძე	50000	256400
			ნატო ხაინდრავა	50000	312600
			ილია ქავთარაძე	13000	18000
			როსტომი ჩაბრაძე	10000	80000
			ბიჭია დემეტრაშვილი	10000	53078
			ეთერ დემინაშვილი	7000	20000
			შპს ციტადელი	50000	290000
7	შპს „მშენებელი 80"	8.3	ვასილ სანაძე	60000	65000
8	შპს „ილი ჯგუფი"	8.1	ლაშა უღრელიძე	50000	110000
9	შპს „ქცია"	6.2	პაატა შუბითიძე	60000	60000
10	შპს „ გრავიტა"	5.1	რევაზ ზირაქაძე	30000	30000

მონაცემთა წყარო: www.politicaldonations.ge; https://monitoring.sao.ge/; www.procurement.gov.ge

ტენდერების გარდა, მმართველი პარტიის შემომწირველი ფიზიკური პირების კომპანიები გამარტივებული სახელმწიფო შესყიდვების მიმღებებიც არიან. კერძოდ, 2020 წელს დაახლოებით **11.7 მლნ** ლარის ღირებულების გამარტივებული შესყიდვების კონტრაქტები მიიღეს იმ კომპანიებმა, რომლებთან პირდაპირ ან ირიბად დაკავშირებულმა პირებმა დაახლოებით **2.8 მლნ** ლარი გაიღეს მმართველი პარტიის სასარგებლოდ. გამარტივებული სახელმწიფო შესყიდვების ხუთი ყველაზე მსხვილი კონტრაქტორი კომპანია მოცემულია **ცხრილში 2**. ამ ხუთეულიდან აღსანიშნავია **შპს "Weekend"**, რომლისგანაც *საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრომ* 2020 წლის 6 აპრილს 1,329,680 აშშ დოლარის (იმ დროისთვის დაახლოებით 4.2 მლნ ლარის) ღირებულების სამედიცინო მოწყობილობები შეისყიდა. 2020 წელს **შპს "Weekend"**-ის მფლობელმა **ბონდო გოლეთიანმა** და მისმა სამმა ბიზნესპარტნიორმა 30 ოქტომბრიდან - 2 ნოემბრამდე ჯამში 125,000 ლარი გაიღეს „ქართული ოცნება - დემოკრატიული საქართველოს" სასარგებლოდ.

ცხრილი 2. „ქართული ოცნება - დემოკრატიული საქართველოს" შემომწირველებთან დაკავშირებული 5 კომპანია, რომელმაც 2020 წელს ყველა მეტი ღირებულების გამარტივებული სახელმწიფო შესყიდვების კონტრაქტები მიიღო

#	სახელმწიფო შესყიდვების კონტრაქტორი	2020 წელს გამარტივებული სახელმწიფო შესყიდვის გზით მიღებული კონტრაქტების საერთო ღირებულები, მლნ ₾	კომპანიასთან პირდაპირ ან ირიბად დაკავშირებული შემომწირველი	2020 წელს „ქართული ოცნება - დემოკრატიული საქართველოს" სასარგებლოდ გაღებული შემოწირულების ოდენობა, ₾	2011 წლიდან განხორციელებული პოლიტიკური შემოწირულებების ჯამი, ₾
1	შპს "Weekend"	4.6	ბონდო გოლეთიანი	60000	145000
			ჭიჭიკო გოლეთიანი	50000	145000
			სალომე მელაძე	5000	12000
			შალვა ერისთავი	10000	125000
2	შპს „კურორტი საირმე"	2.7	დავით ყიფიანი	5000	5000
3	შპს „იბერკომპანი"	0.6	გოჩა ენუქიძე	55000	280000
4	შპს „ჯეოფერუმ"	0.5	დავით კაპანაძე	15000	47000
			ლევან ლურსმანაშვილი	7000	42000
5	შპს „ნიუ ტიფლის"	0.5	სიმონი გეგელაშვილი	35000	160000

მონაცემთა წყარო: www.politicaldonations.ge; https://monitoring.sao.ge/; www.procurement.gov.ge

პოლიტიკური ფინანსების შესახებ „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო" არაერთ ანგარიშში აღნიშნავდა, რომ წლების განმავლობაში მმართველი პარტიის შემომწირველებს შორის ჩამოყალიბდა რამდენიმე მსხვილი ჯგუფი, რომელიც თითქმის ყოველ წელს „ქართულ ოცნებას" დიდი თანხებით აფინანსებს. **ყველა ასეთ ჯგუფს ის ახასიათებს, რომ მასში შემავალი პირების დიდი ნაწილი ერთსა და იმავე დღეს ან რამდენიმე დღის შუალედში წირავს მმართველ პარტიას თანხას, რაც გარკვეულ ეჭვებს აჩენს, წინასწარ ხომ არ არის ეს კოლექტიური ქმედება ვინმეს მიერ ორგანიზებული და სხვა პირების მეშვეობით ხომ არ ხდება შეწირვა. ქართული კანონმდებლობით მესამე პირის მეშვეობით შემოწირულების განხორციელება იკრძალება.**

ასეთ ჯგუფებში შორის პირველ რიგში აღსანიშნავია **ბიძინა ივანიშვილთან** პირდაპირ ან ირიბად დაკავშირებული პირები, რომლებიც 2011 წლიდან მოყოლებული სხვადასხვა წლებში სტაბილურად სწირავენ „ქართულ ოცნება - დემოკრატიულ საქართველოს". 2020 წელს ივანიშვილთან დაკავშირებულმა 22 პირმა ჯამში 634,300 ლარი გაიღო მმართველი პარტიის სასარგებლოდ. იგივე პირებს 2011 წლიდან 3 მლნ ლარზე მეტი პოლიტიკური შემოწირულება აქვთ გაკეთებული (იხილეთ **ცხრილი 3)**.

ცხრილი 3. სავარაუდოდ ბიძინა ივანიშვილთან დაკავშირებული შემომწირველები

შემომწირველის სახელი და გვარი	შემოწირულების ოდენობა (₾)	შემოწირულების განხორციელების ზუსტი თარიღი 2020 წელს	ყველა წელს განხორციელებული პოლიტიკური შემოწირულებების ჯამი (₾)	კავშირი
ალექსანდრე ივანიშვილი	52300	20.02.2020; 02.04.2020; 05.10.2020	262300	შპს დუგლაძეების ღვინის კომპანია და სხვა, ბიძინა ივანიშვილის ძმა
გია უროტაძე	17000	20.03.2020; 23.03.2020	32000	შპს ზიმო
ლევან მარშანია	5000	3/23/2020	9996	შპს ზიმო
ალექსანდრე მაღრაძე	5000	3/20/2020	5000	შპს ზიმო
ილია ქავთარაძე	13000	20.03.2020; 23.03.2020	18000	შპს ზიმო
ზურაბ კიკნაძე	25000	3/20/2020	90000	შპს ზიმო
დავით დუგლაძე	35000	05.05.2020; 14.08.2020	215000	შპს „დუგლაძეების ღვინის კომპანია"
არჩილ მამაცაშვილი	10000	8/12/2020	55600	სს „დაზღვევის კომპანია ქართუ"
გიორგი მიქაბერიძე	20000	8/13/2020	87000	სს „დაზღვევის კომპანია ქართუ"
ზაალ დუგლაძე	25000	5/5/2020	115000	შპს „დუგლაძეების ღვინის კომპანია"
კახა კობიაშვილი	40000	8/12/2020	180000	შპს „აქცეპტი", ბიძინა ივანიშვილის დისშვილი
დავით გალუაშვილი	40000	3/16/2020	225429	სს „ბანკი ქართუ"
ბექა კვარაცხელია	40000	3/16/2020	179600	სს „ბანკი ქართუ"
გოჩა ჩიკვილაძე	40000	3/16/2020	201630	სს ქართუ ჯგუფი
გივი ლებანიძე	45000	3/16/2020	171800	სს „ბანკი ქართუ"
ზურაბ გოგუა	45000	3/16/2020	188000	სს „ბანკი ქართუ"
ლერი კაპანაძე	50000	4/2/2020	256400	შპს „აქცეპტი"
ნატო ხაინდრავა	50000	3/16/2020	312600	სს „ბანკი ქართუ"
როსტომი ჩაბრაძე	10000	4/15/2020	80000	„ასოციაცია ატუ"
ბიჭია დემეტრაშვილი	10000	10/30/2020	53078	„ასოციაცია ატუ"
ეთერ დემინაშვილი	7000	8/14/2020	20000	„ასოციაცია ატუ"
შპს „ციტადელი"	50000	12/8/2020	290000	ალექსანდრე ივანიშვილი ფლობს 75%-იან წილს
ჯამი	**634300**		**3048433**	

მონაცემთა წყარო: www.politicaldonations.ge; https://monitoring.sao.ge/

მმართველი პარტიის მეორე ტრადიციულად მსხვილი დამფინანსებლების ჯგუფი **შპს „ლილო-მოლთან”** არის დაკავშირებული. 2020 წელს ამ კომპანიის მფლობელებმა და მათმა ბიზნესპარტნიორებმა „ქართული ოცნება - დემოკრატიულ საქართველოს” სასარგებლოდ ჯამში **595,000 ლარი** გაიღეს (იხილეთ **ცხრილი 4)**. იგივე პირებს სხვადასხვა წელს 2 მლნ ლარზე მეტი აქვთ პოლიტიკური სუბიექტებისთვის შეწირული. ამავე ჯგუფთან დაკავშირებულ კომპანიას შპს „სევსამორას” სახელმწიფო პროგრამიდან „აწარმოე საქართველოში” 2020 წელს და მანამდეც მსხვილი დაფინანსება აქვს მიღებული. ამ კომპანიამ მცხეთის მუნიციპალიტეტის სოფელ საგურამოში სასტუმრო კომპლექსის ასაშენებლად სახელმწიფოსგან 4 მლნ ლარამდე მიიღო.

ცხრილი 4. შპს „ლილო-მოლის” მფლობელები და მათი ბიზნესპარტნიორი შემომწირველები

შემომწირველის სახელი და გვარი	შემოწირულების ოდენობა (₾)	შემოწირულების განხორციელების ზუსტი თარიღი 2020 წელს	ყველა წელს განხორციელებული პოლიტიკური შემოწირულებების ჯამი (₾)
დავით ალიბეგაშვილი	15000	3/6/2020	120000
ირაკლი პეტრიაშვილი	15000	3/4/2020	170000
გიორგი კვარაცხელია	20000	5/15/2020	35000
ნიკოლოზ უსანეთაშვილი	25000	5/27/2020	40000
ბაჩო კაპანაძე	25000	5/15/2020	40000
გოჩა ჩოკოშვილი	25000	3/5/2020	135000
დავითი გაგუა	50000	5/15/2020	80000
ილია შონია	60000	5/27/2020	244000
თენგიზ გავაშელი	60000	5/15/2020	228000
დავით კაპანაძე	60000	5/15/2020	140000
გია ანდღულაძე	60000	5/15/2020	247000
ლევან გაგუა	60000	5/15/2020	100000
გიორგი გაგუა	60000	5/15/2020	237000
ვაჟა უსანეთაშვილი	60000	5/15/2020	256010
ჯამი	**595000**		**2072010**

მონაცემთა წყარო: www.politicaldonations.ge; https://monitoring.sao.ge/

კიდევ ერთ ასეთ ჯგუფში **შპს „ბომბორა და ბავშვებთან”** პირდაპირ ან ირიბად დაკავშირებულმა პირები შედიან, რომლებმაც 2020 წელს მმართველ პარტიას ჯამში **255,000 ლარი** შესწირეს (იხილეთ **ცხრილი 5)**.

ცხრილი 5. შპს „ბომბორა და ბავშვებთან” პირდაპირ ან ირიბად დაკავშირებული შემომწირველები			
შემომწირველის სახელი და გვარი	შემოწირულების ოდენობა (₾)	შემოწირულების განხორციელების ზუსტი თარიღი 2020 წელს	ყველა წელს განხორციელებული პოლიტიკური შემოწირულებების ჯამი (₾)
გიორგი სვანიძე	15000	9/9/2020	70000
გელა ჩხეიძე	30000	9/9/2020	60000
ნიკოლოზ ხმალაძე	40000	9/10/2020	90000
გიორგი ხმალაძე	20000	9/16/2020	20000
მარინე სიჩევი	50000	10/9/2020	85000
დავით ქვათაძე	60000	9/15/2020	190000
გიორგი ადეიშვილი	60000	9/9/2020	85000
ჯამი	**275,000**		**600,000**

მონაცემთა წყარო: www.politicaldonations.ge; https://monitoring.sao.ge/

მმართველი პარტიის მსხვილ დამფინანსებლებს შორის იყვნენ **შპს „პეის ჯორჯიას”** მფლობელებიც. ეს კომპანია ფოთის პორტის გაფართოების პროექტს ახორციელებს. 2020 წელს ფოთის პორტის გაფართოების მიწათსარგებლობის ნებართვის მიღებიდან სამ თვეში კომპანიის მეწილეებმა - **ირაკლი და თეიმურაზ კერვალიშვილებმა**, **ლაურა ლარიონმა** და **ირაკლი თათეიშვილმა** „ქართულ ოცნება - დემოკრატიულ საქართველოს“ ჯამში 200,000 ლარი შესწირეს. სხვადასხვა წელს ამ პირებს სულ 670,000 ლარის პოლიტიკური შემოწირულება აქვთ განხორციელებული (იხილეთ **ცხრილი 6)**.

ცხრილი 6. შპს „პეის ჯორჯიასთან” დაკავშირებული შემომწირველები			
შემომწირველის სახელი და გვარი	შემოწირულების ოდენობა (₾)	შემოწირულების განხორციელების ზუსტი თარიღი 2020 წელს	ყველა წელს განხორციელებული პოლიტიკური შემოწირულებების ჯამი (₾)
ირაკლი კერვალიშვილი	60000	7/3/2020	180000
თეიმურაზ კერვალიშვილი	30000	7/3/2020	140000
ირაკლი თათეიშვილი	50000	7/3/2020	170000
ლაურა ლარიონი	60000	7/7/2020	180000
ჯამი	**200,000**		**670,000**

მონაცემთა წყარო: www.politicaldonations.ge; https://monitoring.sao.ge/

2.2.2. მაჟორიტარი დეპუტატობის კანდიდატების შემოწირულობები

ვინაიდან საზოგადოებაში არსებობს მოსაზრება, რომ პარტიების მაჟორიტარი დეპუტატები ხშირად მდიდარი ადამიანები არიან, რომელთაც საკუთარი ბიზნესინტერესების დაცვა უფრო აინტერესებთ, ვიდრე კანონშემოქმედება, ცალკე შევისწავლეთ პარტიების მაჟორიტარი დეპუტატობის კანდიდატების შემოწირულებები. ვინაიდან ოპოზიციურმა პარტიების კანდიდატებმა საპარლამენტო არჩევნების მეორე ტურში მონაწილეობა ბოიკოტის გამო არ მიიღეს, 30-ვე საარჩევნო ოლქში მმართველი პარტიის კანდიდატების გახდნენ მაჟორიტარები.

„ქართული ოცნება - დემოკრატიული საქართველოს" 30 მაჟორიტარიდან **შვიდმა** (მათი ოჯახის წევრებისა და ბიზნესპარტნიორების ჩათვლით) 2020 წელს პარტიას **1 მლნ** ლარზე მეტი შესწირეს.

შვიდივე მაჟორიტარი მსხვილი ბიზნესმენია და სხვადასხვა ფორმით მთლიანობაში **127 კომპანიასთან** არის დაკავშირებული. ეს კანდიდატები იყვნენ: **ზაალ დუგლაძე, ანტონ ობოლაშვილი, გოჩა ენუქიძე, ზაზა ლომინაძე, ირაკლი ხახუბია, დავით სონღულაშვილი და ვასილ ჩიგოგიძე.**

იყო ისეთი შემთხვევებიც, როდესაც ერთი მაჟორიტარის ბიზნესპარტნიორები ერთსა და იმავე დღეს, ერთსა და იმავე ოდენობის თანხას სწირავდნენ პარტიას:

- ზაალ დუგლაძემ და მისმა ძმამ (დავით დუგლაძე) 5 მაისს 25,000-25,000 ლარი შესწირეს „ქართულ ოცნება - დემოკრატიულ საქართველოს". დავით დუგლაძემ მოგვიანებით მმართველი პარტიის ყულაბას კიდევ 10,000 ლარი დაამატა;

- ასევე, საინტერესო თარიღია 10 სექტემბერი, როდესაც მაჟორიტარობის 3 კანდიდატის (ზაალ დუგლაძე, ანტონ ობოლაშვილი და გოჩა ენუქიძე) ხუთმა სხვადასხვა ბიზნესპარტნიორმა „ქართული ოცნება - დემოკრატიული საქართველოს" სასარგებლოდ გაიღო შემოწირულება ჯამური მოცულობით 148,000 ლარი.

საარჩევნო ბლოკის „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობის" მიერ დასახელებული მაჟორიტარობის 25 კანდიდატიდან 15-მა (მათი ოჯახის წევრებისა და ბიზნესპარტნიორების ჩათვლით) 2020 წელს საარჩევნო ბლოკში შემავალ პარტიებს **600,000 ლარამდე** შესწირეს. ამ თანხიდან 105,000 ლარი ერთსა და იმავე დღეს – 8 ოქტომბერს შესწირა მაჟორიტარობის კანდიდატ მურთაზ ზოდელავას ოთხმა ბიზნესპარტნიორმა (**დიმიტრი ძაგნიძე, გიორგი ჩივიაშვილი, გიორგი გელხაური და ბექა ბასილაია**). მსხვილ შემომწირველთა შორის იყვნენ მაჟორიტარობის კანდიდატის **კახა ოქრიაშვილის** ორი კომპანია და მისი ბიზნესპარტნიორები, რომლებმაც 2020 წელს „ერთიან ნაციონალურ მოძრაობას" მთლიანობაში 340,000 ლარი შესწირეს. კიდევ ერთმა მაჟორიტარობის კანდიდატმა **ცეზარ ჩოჩელმა** მის ძმებთან ერთად ამავე პარტიას ჯამში 150,500 ლარი შესწირა.

„საქართველოს პატრიოტთა ალიანსის" მიერ წარდგენილი მაჟორიტარობის 29 კანდიდატიდან შვიდმა საპარლამენტო არჩევნებამდე 2 თვის განმავლობაში პარტიას **421,990 ლარი** შესწირა. ამ თანხიდან 185,000 ლარი ოთხმა მაჟორიტარმა (**იოსებ შატბერაშვილი, კახაბერ ძაგანია, პაატა ჯიბლაძე, არჩილ ბენიძე**) ერთსა და იმავე დღეს – 10 სექტემბერს შესწირა პარტიას.

პარტიის „ლელო საქართველოსთვის" მიერ წარდგენილი მაჟორიტარობის 28 კანდიდატიდან ექვსმა (მათი ოჯახის წევრებისა და ბიზნესპარტნიორების ჩათვლით) 2020 წელს პარტიას **354,200 ლარი** შესწირა. ამ თანხის უმეტესი ნაწილი – 275,000 ლარი ბადრი ჯაფარიძის ბიზნესპარტნიორებმა გაიღეს.

„ევროპული საქართველო - მოძრაობა თავისუფლებისთვის" მიერ წარდგენილი მაჟორიტარობის 20 კანდიდატიდან 11-მა (მათი ოჯახის წევრებისა და ბიზნესპარტნიორების ჩათვლით) 2020 წელს პარტიას **216,000 ლარი** შესწირა.

საარჩევნო ბლოკის „სტრატეგია აღმაშენებლის“ მიერ წარდგენილი მაჟორიტარობის ორი კანდიდატიდან ერთის - გიორგი ვაშაძის - მეუღლემ და მეუღლის ბიზნესპარტნიორმა 2020 წლის სექტემბერში პარტიას **119,958 ლარი** შესწირეს.

„საქართველოს ლეიბორისტული პარტიის“ მიერ წარდგენილი მაჟორიტარობის 10 კანდიდატიდან რვამ 2020 წლის არჩევნებამდე ორი თვის განმავლობაში პარტიას **41,086 ლარი** შესწირეს.

2.3. საბანკო სესხი

საბანკო სესხის აღების შესაძლებლობით, წინა წლების მსგავსად, კვლავ მხოლოდ მმართველმა პარტიამ, „ქართული ოცნება - დემოკრატიული საქართველომ“ ისარგებლა. კერძოდ, პარტიამ 20 ოქტომბერს „ლიბერთი ბანკისგან“ 1 მლნ ლარის ოდენობის სესხი აიღო. 2016 წლის არჩევნების დროს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურისთვის წარდგენილი დეკლარაციებისგან განსხვავებით, ამჯერად, პარტიის წარდგენილ დეკლარაციაში არ არის ფორმა N9.7.1, რომელიც სპეციალურად განკუთვნილია საბანკო სესხის შესახებ დეტალური ინფორმაციის დეკლარირებისათვის. შესაბამისად, საჯარო არ იყო ინფორმაცია სესხის ვადის და წლიური საპროცენტო განაკვეთის შესახებ. ამის მიზეზი ის არის, რომ რამდენიმე წლის წინ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა ფინანსური ანგარიშგების შაბლონიდან ამოიღო აღნიშნული ფორმა.

თავი III. პოლიტიკური პარტიების მიერ გაწეული ხარჯები

1. საკანონმდებლო ჩარჩო

კანონმდებლობა პოლიტიკურ პარტიებს ავალდებულებს, გაწეული ხარჯების შესახებაც დეტალური ანგარიში სახელმწიფო აუდიტის სამსახურს მიაწოდონ, რომელიც, თავის მხრივ, ვალდებულია გაასაჯაროოს 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 მათ სასარგებლოდ სხვა პირის მიერ გაწეული ხარჯები. ხარჯებში მოიაზრება არჩევნებზე, სხვადასხვა ღონისძიების დაფინანსებაზე, შრომის ანაზღაურებაზე, მივლინებაზე და სხვა ღონისძიებებზე გაწეული ხარჯები.

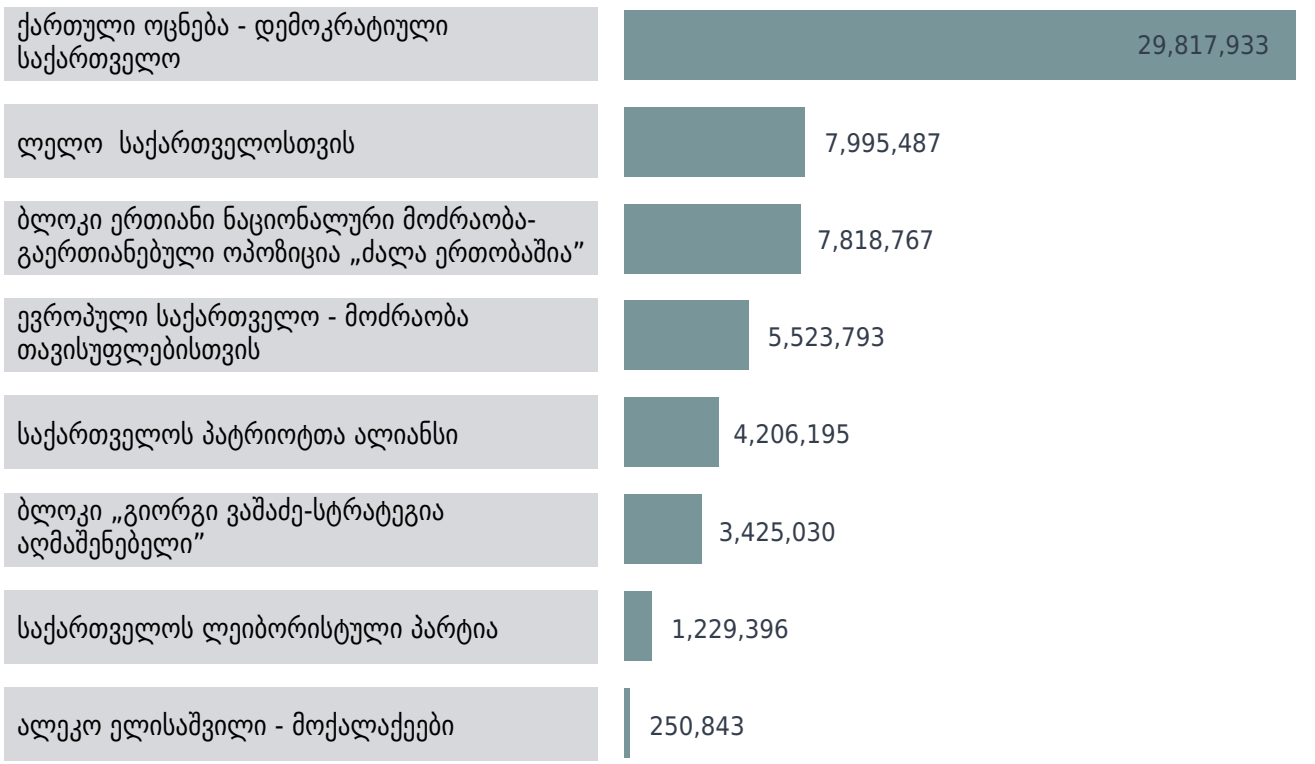
გარდა პარტიის საერთო წლიური ხარჯების ლიმიტირებისა, კანონი, ასევე, აწესებს კონკრეტული ტიპის ხარჯებზე შეზღუდვებსაც: პარტიის საექსპერტო-საკონსულტაციო მომსახურების შესყიდვაზე გაწეული ხარჯი არ უნდა აღემატებოდეს წლის განმავლობაში ნებადართული მაქსიმალური ხარჯის 10%-ს.

2. პოლიტიკური პარტიების მიერ გაწეული ხარჯების მიმოხილვა

პარტიების მიერ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურისთვის წარდგენილი წლიური დეკლარაციების მიხედვით, კვლევის ფარგლებში შესწავლილმა 8 პოლიტიკურმა სუბიექტმა 2020 წელს სულ **60,267,443** ლარის ოდენობის ხარჯი გაწია, რომლის **49%** - **29,817,933** ლარი მმართველ პარტიაზე „ქართული ოცნება - დემოკრატიული საქართველო" მოდიოდა, 7,995,487 ლარის ხარჯით მეორე ადგილზე იყო „ლელო საქართველოსთვის", მესამეზე კი - ბლოკ „ერთიან ნაციონალურ მოძრაობაში" შემავალი პარტიები 7,818,767 ლარით (იხილეთ **დიაგრამა 7**). ამ მონაცემებით ჩანს, რომ ისევე როგორც შემოსავლების ნაწილში, ხარჯების მხრივაც მმართველი პარტია სხვა დანარჩენებს მნიშვნელოვნად აღემატებოდა. რაც შეეხება გაწეული ხარჯების კანონით დაშვებულ ზედა ზღვარს, 2020 წლისთვის იგი დაახლოებით 49 მლნ ლარი[40] იყო. აქედან გამომდინარე, არც ერთ პარტიას ეს ზღვარი არ გადაულახავს.

40 საქართველოს 2019 წლის ნომინალური მშპ-ის 0.1%

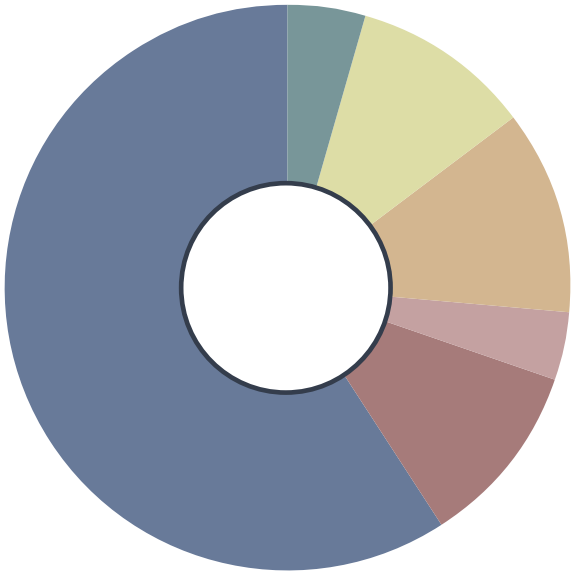
დიაგრამა 7. პოლიტიკური პარტიების მიერ 2020 წელს გაწეული მთლიანი ხარჯები, ლ



მონაცემთა წყარო: პოლიტიკური პარტიების მიერ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურისთვის წარდგენილი წლიური ფინანსური დეკლარაციები

პარტიების მიერ გაწეული ყველაზე დიდი ხარჯები შემდეგ კატეგორიებზე მოდიოდა: ა) რეკლამა, ბ) შრომის ანაზღაურება, გ) უძრავი და მოძრავი ქონების იჯარა, დ) ოფისის ხარჯები, ე) ყრილობების თუ სხვა ღონისძიებების ორგანიზების ხარჯები, ვ) სანოტარო, საკონსულტაციო, თარჯიმნის მომსახურების ხარჯები. იმის გამო რომ 2020 წელი არჩევნების წელი იყო, სარეკლამო ხარჯებმა ჯამური ხარჯების არსებითი ნაწილი (**59%**) შეადგინა და მისმა ოდენობამ 32 მლნ ლარს გადააჭარბა (იხილეთ **დიაგრამა 8** და **9**).

დიაგრამა 8. პოლიტიკური პარტიების მიერ 2020 წელს გაწეული ხარჯები ძირითადი კატეგორიების მიხედვით, ლ, %



59% 32,326,882 - რეკლამა

10% 5,749,189 - იჯარის ხარჯი

4% 2,229,337 - ოფისის ხარჯი

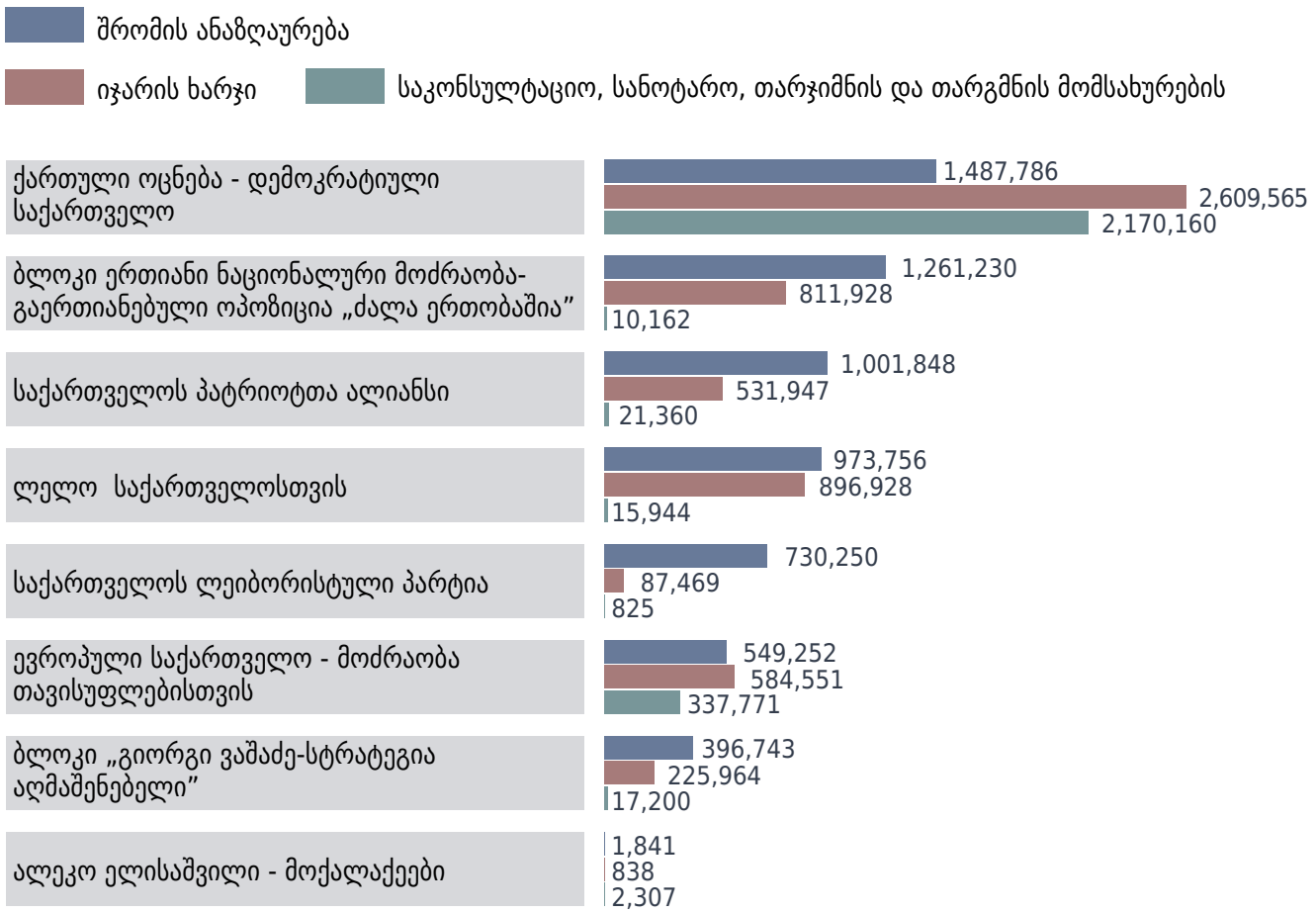
12% 6,402,707 - შრომის ანაზღაურება

10% 5,525,904 - სხვა დანარჩენი საქონელი და მომსახურება

5% 2,575,728 - საკონსულტაციო სანოტარო თარჯიმნის და თარგმნის მომსახურების

მონაცემთა წყარო: პოლიტიკური პარტიების მიერ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურისთვის წარდგენილი წლიური ფინანსური დეკლარაციები

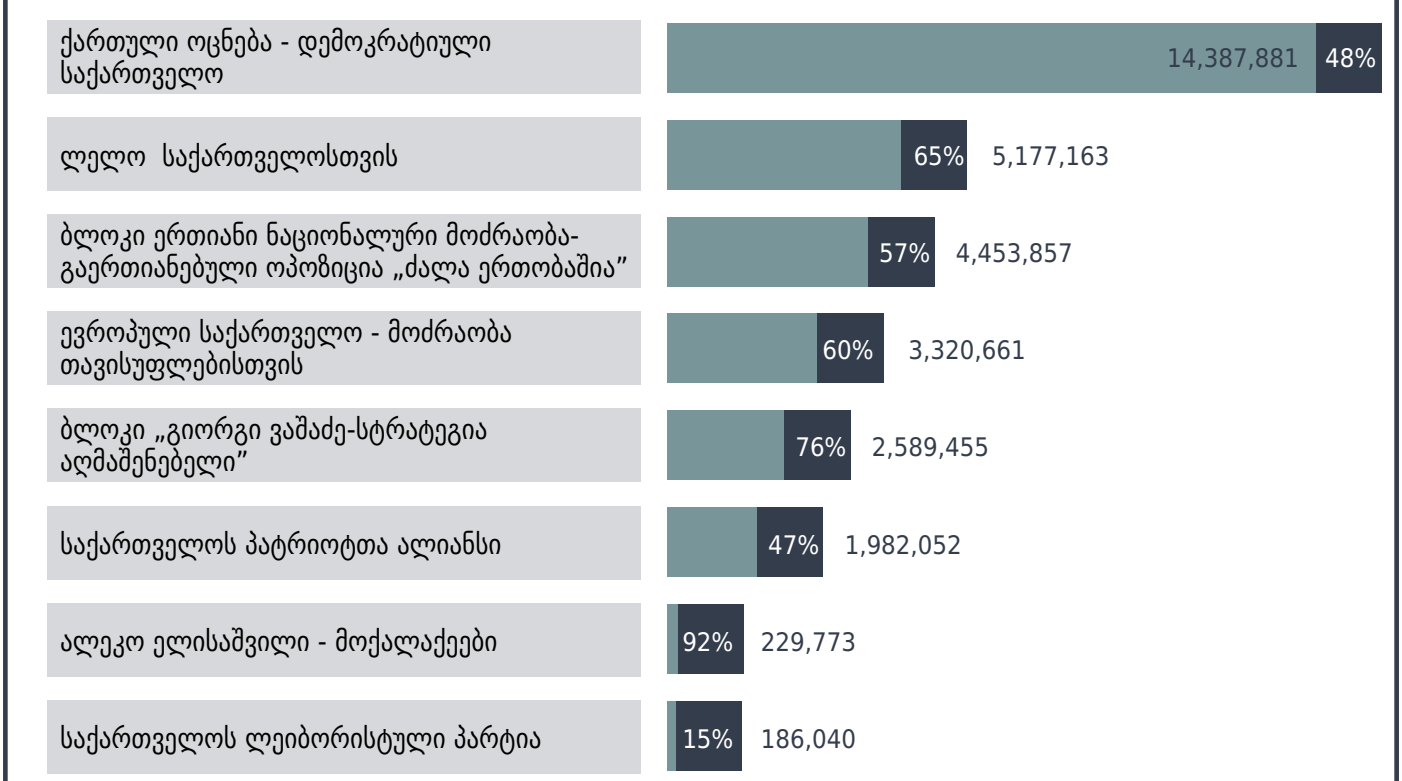
დიაგრამა 9. 2020 წელს პოლიტიკური პარტიების მიერ შრომის ანაზღაურებაზე, იჯარაზე და საკონსულტაციო მომსახურებაზე გაწეული ხარჯები, ლ



მონაცემთა წყარო: პოლიტიკური პარტიების მიერ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურისთვის წარდგენილი წლიური ფინანსური დეკლარაციები

მმართველმა პარტიამ - „ქართული ოცნება - დემოკრატიულმა საქართველო“ რეკლამაზე **14,387,881** ლარი დახარჯა, რაც ყველა პარტიის სარეკლამო დანახარჯების **45%** იყო. 5,177,163 ლარით მეორე ადგილზე პარტია „ლელო საქართველოსთვის” იყო, ხოლო მესამეზე - ბლოკ „ერთიანი ნაციონალურ მოძრაობაში” შემავალი პარტიები 4,453,857 ლარით. აღსანიშნავია, რომ წილობრივად ყველაზე მეტი - მთლიანი წლიური ხარჯის 92% - რეკლამაზე პარტიამ „ალეკო ელისაშვილი - მოქალაქეები” გაწია, მეორეზე კი 76%-ით ბლოკ „სტრატეგია აღმაშენებელში” შემავალი პარტიები იყვნენ. შედარებისთვის, მმართველმა პარტიამ რეკლამაზე საკუთარი მთლიანი წლიური ხარჯების 48% გაიღო (იხილეთ **დიაგრამა 10**).

დიაგრამა 10. 2020 წელს პოლიტიკური პარტიების მიერ საარჩევნო რეკლამაზე გაწეული ხარჯების ოდენობა და მისი წილი მთლიან ხარჯებში, ₾, %

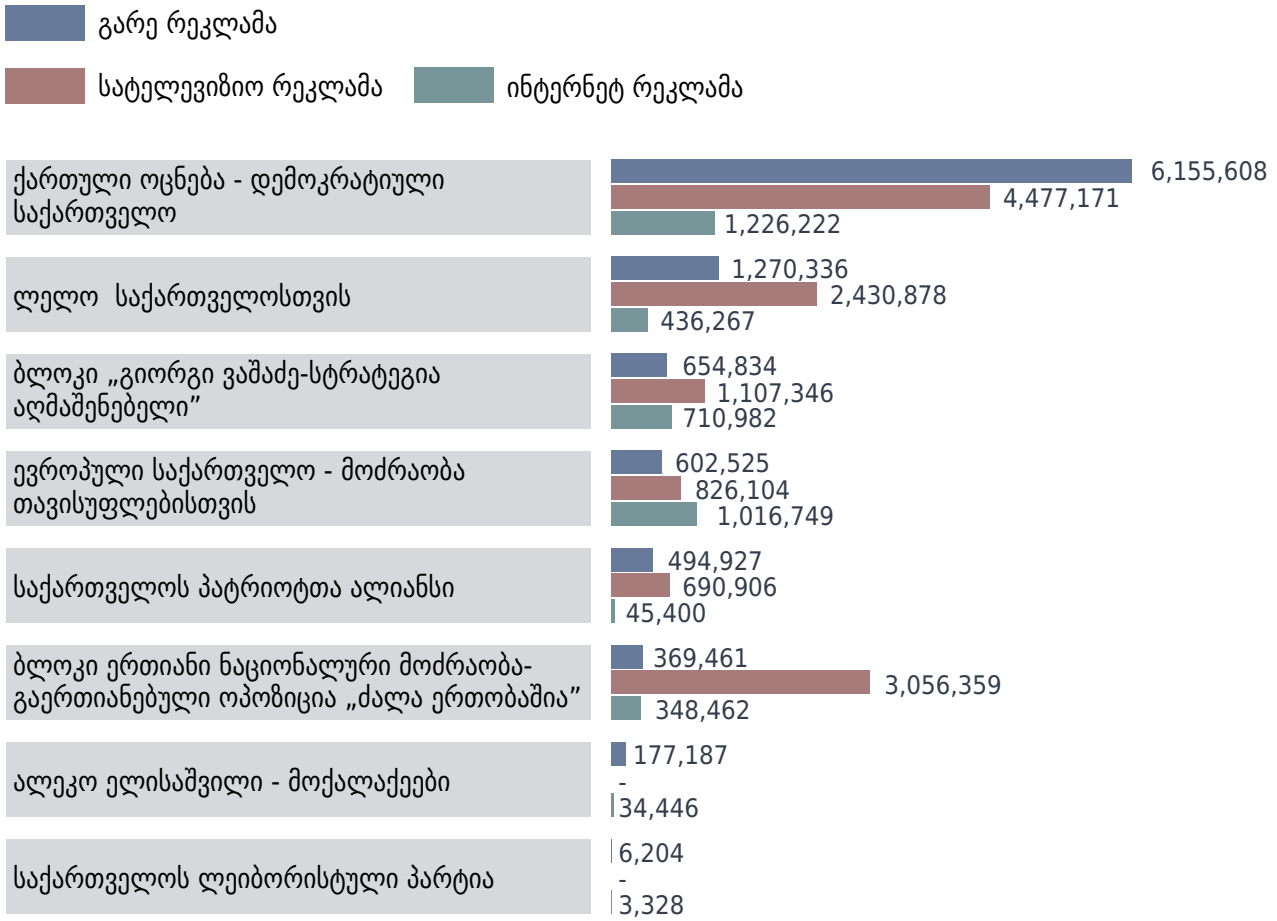


მონაცემთა წყარო: პოლიტიკური პარტიების მიერ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურისთვის წარდგენილი წლიური ფინანსური დეკლარაციები

წინა წლების მსგავსად, რეკლამის კატეგორიებს შორის ყველაზე დიდ თანხას პარტიები სატელევიზიო რეკლამაზე ხარჯავდნენ, მხოლოდ ერთ პარტიას - „ქართული ოცნება - დემოკრატიულ საქართველოს“ გარე რეკლამაში უფრო მეტი ჰქონდა დახარჯული, ვიდრე სატელევიზიო რეკლამაზე.[41] მმართველი პარტიის მიერ გარე რეკლამაში დახარჯული თანხები ამ ტიპის რეკლამაში სულ დახარჯულის 64%-ს შეადგენდა (იხილეთ **დიაგრამა 11**).

41 უნდა აღინიშნოს, რომ ამ პარტიის სატელევიზიო ხარჯებიც ყველაზე მეტი იყო.

დიაგრამა 11. 2020 წელს პოლიტიკური პარტიების მიერ გაწეული სარეკლამო ხარჯები რეკლამის სხვადასხვა ტიპის მიხედვით, ლ



თავი IV. ფინანსების გამჭვირვალობა და მასზე ზედამხედველობა

1. მარეგულირებელი ჩარჩო

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, ეფექტიანად უზრუნველყოფდეს კონტროლის განხორციელებას, ხოლო, მეორე მხრივ, არ ქმნიდეს გადაჭარბებულ ტვირთს პოლიტიკური სუბიექტებისთვის.

როგორც უკვე აღინიშნა, „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანების შესახებ“ კანონი სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის წინაშე პოლიტიკურ გაერთიანებების ფინანსური ანგარიშვალდებულების საკითხს აწესრიგებს. კერძოდ, კანონმდებლობა ითვალისწინებს, როგორც პერიოდული, ისე კონკრეტულ საარჩევნო პროცესებთან დაკავშირებული ანგარიშების წარდგენის ვალდებულებას. ყოველი წლის 1 თებერვლამდე პარტიები სახელმწიფო აუდიტის სამსახურს უგზავნიან გასული წლის ფინანსურ ანგარიშგებებს აუდიტორის (აუდიტორული ფირმის) დასკვნასთან ერთად. ფინანსურ დეკლარაციაში აისახება პარტიის წლიური შემოსავალი და გასავალი, აგრეთვე, ქონებრივი მდგომარეობის ანგარიში. თითოეული დეკლარაცია მოიცავს რამდენიმე ანგარიშის ფორმას, რომელიც გენერალური აუდიტორის 2016 წლის 5 მაისის №2915/21 ბრძანების შესაბამისად უნდა იქნეს შევსებული. გარდა ამისა, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ დადგენილია შემოწირულებებისა და ანგარიშიდან ნაღდი ფულის გატანის ინფორმაციის წარმოდგენის ფორმები.

კანონით, ასევე, უზრუნველყოფილია პარტიების მიერ წარდგენილი დეკლარაციების ხელმისაწვდომობა — პოლიტიკური გაერთიანებებისგან მიღებულ ფინანსურ დეკლარაციებს სახელმწიფო აუდიტის სამსახური საკუთარ ვებგვერდზე https://monitoring.sao.ge/ აქვეყნებს, სადაც მათ შორის საჯაროა შემომწირველების სიაც, სრული სახელი/გვარისა და პირადი ნომრის მითითებით. დეკლარაციები განთავსებულია Microsoft Excel-ის და დასკანირებული დოკუმენტის ფორმატებში.

„მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანების შესახებ“ კანონის 34[2] მუხლი ითვალისწინებს სანქციებს ანგარიშგების წესების დარღვევის სხვადასხვა შემთხვევისთვის, რა დროსაც სამსახურის უფლებამოსილი პირები ადგენენ ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ოქმს და განსახილველად უგზავნიან სასამართლოს:

- აკრძალული შემოწირულების დროს გათვალისწინებულია ორმაგი ოდენობის ჯარიმა და მიღებული თანხის ბიუჯეტში გადარიცხვის ვალდებულება;
- კანონის მოთხოვნების დარღვევის დროს კი - 5,000 ლარის ოდენობის ჯარიმა;
- სამსახურის მიერ მოთხოვნილი და კანონით განსაზღვრული ინფორმაციის მიწოდების ვალდებულების შეუსრულებლობის დროს ფიზიკურ პირებზე - 1,000 ლარი, ხოლო იურიდიულ პირებზე - 2,000 ლარის ჯარიმა არის განსაზღვრული.

2. ფინანსური დეკლარაციების ხარისხი

2020-2021 წლებში, სხვა პარტიებისგან განსხვავებით, პარტიამ „გირჩი“ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურს დადგენილი ფორმით არ მიაწოდა ინფორმაცია საკუთარი, როგორც წლიური, ისე საარჩევნო კამპანიის ფინანსების შესახებ. წინა წლის განმავლობაში ამ პარტიამ დეკლარაციების ნაცვლად, რამდენჯერმე გააგზავნა წერილი, სადაც მხოლოდ ის იყო აღნიშნული, რომ მოცემულ პერიოდში ფინანსური საქმიანობიდან მიღებული შემოსავალი და ხარჯი შეადგენდა 0 ლარს.

„გირჩი“ არის პოლიტიკური პარტია, რომელიც რამდენიმე წელია, რაც დემონსტრაციულად არღვევს პოლიტიკური ფინანსების გამჭვირვალობის უზრუნველსაყოფად დაწესებულ რეგულაციებს. გარდა იმისა რომ პარტია სახელმწიფო აუდიტის სამსახურს საჭირო ინფორმაციას არ აწვდის, სხვადასხვა ღია ინფორმაციის წყაროს მეშვეობით ადვილად აღმოსაჩენია მის მიერ ჩადენილი სავარაუდო დარღვევები. მაგალითად, „გირჩის“ პოლიტიკოსები დონორებისგან დაფინანსებას იღებენ პირად საბანკო ანგარიშებზე და არა მხოლოდ პარტიის ანგარიშებზე. გარდა ამისა, არსებობს ეჭვი, რომ „გირჩი“ პოლიტიკური საქმიანობისთვის იყენებს მისი წევრების მიერ შექმნილი რელიგიური ორგანიზაციის - „ბიბლიური თავისუფლების“[42] მიერ მოზიდულ თანხებს, რომლებსაც იგი საქართველოს მოქალაქეებისგან სავალდებულო-სამხედრო სამსახურიდან გათავისუფლების სანაცვლოდ იღებს. მიუხედავად ამისა, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურს უკვე წლებია ამ საკითხთან დაკავშირებით პასიური და არაქმედითი პოზიცია უკავია.

რაც შეეხება სხვა პარტიების მიერ შევსებული ფინანსური დეკლარაციების ხარისხს, კვლევის დროს არსებითი ხასიათის უზუსტობა არ გამოვლენილა, თუმცა არსებობს გარემოებები, რომლებიც ართულებს დაინტერესებული პირების მხრიდან დეკლარაციებში არსებული ჩანაწერის სისწორის სრულყოფილად გადამოწმებას. კერძოდ:

- დეკლარაციაში არის რამდენიმე შემაჯამებელი ფორმა, რომელიც წარმოადგენს სხვადასხვა ჩაშლილი ფორმების ჯამს (მაგ. საარჩევნო ფონდის ხარჯები აჯამებს შრომის ანაზღაურების, რეკლამის, მივლინებების და სხვა ხარჯებს). თუმცა, ხშირად ჩაშლილ ფორმებში მითითებული რიცხვების ჯამი არ ემთხვეოდა შემაჯამებელ ფორმებში მითითებულ რიცხვებს, ამას, როგორც მოგვიანებით ირკვეოდა, ლეგიტიმური მიზეზები ჰქონდა, თუმცა ამის აღმოჩენა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურთან დამატებითი კომუნიკაციის გარეშე ფაქტობრივად შეუძლებელი იყო.

- დეკლარაციის შევსების ინსტრუქციების არასაკმარისი დეტალიზება იწვევს სხვადასხვა პარტიების მიერ შევსების არაერთგვაროვანი პრაქტიკის შემთხვევებს, რაც ართულებს მისი შემოწმების პროცესს.

3. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის საზედამხედველო საქმიანობა

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა 2021 წლის 19 თებერვალს გამოაქვეყნა 2020 წლის საპარლამენტო არჩევნების ფინანსური მონიტორინგის საბოლოო ანგარიში,[43] რომლის თანახმადაც, ამ უწყებამ საარჩევნო პერიოდში შემდეგი ქმედებები და ღონისძიებები განახორციელა:

- შემოსავლების სამსახურიდან 1,714 ფიზიკური პირის შემოსავლების შესახებ გამოითხოვა ინფორმაცია;

- დამატებითი განმარტებებისთვის 5 პირი დაიბარა გასაუბრებაზე;

- 161 შემომწირველ ფიზიკურ პირს გაუგზავნა წერილობითი მოთხოვნა შემოსავლების შესახებ დამატებითი ინფორმაციის წარმოდგენის მოთხოვნით.

საარჩევნო პერიოდში სახელმწიფო აუდიტის სამსახურში შესული განცხადებების, სამსახურის მიერ განხორციელებული მედიამონიტორინგის მონაცემების და საარჩევნო სუბიექტების მიერ წარდგენილი ინფორმაციის შესწავლის შედეგად სულ დაიწყო 13 საქმის წარმოება, აქედან:

- ერთი ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის საქმე შეწყდა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ფაქტის არარსებობის გამო;

---

42 https://www.girchi.com/ge/media/news/446-bibliuri-tavisuplebis-reformatsia

43 *2020 წლის 31 ოქტომბრის არჩევნების ფინანსური მონიტორინგის საბოლოო ანგარიში*, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის პოლიტიკური ფინანსების მონიტორინგის დეპარტამენტი, 19 თებერვალი 2021 წელი: https://bit.ly/3rP7t69

- ერთი ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის საქმე შეწყდა თბილისის საქალაქო სასამართლოს მიერ ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ფაქტის არარსებობის გამო;

- დასრულდა სამართალწარმოება 10 საქმეზე, რომლებზეც შედგენილია ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ოქმები და სასამართლოს მიერ მიღებულია შესაბამისი გადაწყვეტილებები;

- ერთ სამართალდარღვევის ფაქტზე შედგენილია ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ოქმი და გაგზავნილია თბილისის საქალაქო სასამართლოში, რომელიც ჯერ არ იყო განხილული.[44]

უფრო დეტალურ ინფორმაციას ცხრილის სახით სახელმწიფო აუდიტის სამსახური, როგორ წესი, სამართალდარღვევათა რეესტრშიც[45] აღნუსხავს და ასაჯაროებს, თუმცა აღნიშნულ რეესტრში 2020 წლის შემთხვევები ჯერ-ჯერობით არ არის შეყვანილი. ამის გამო, „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველომ" ეს ინფორმაცია თავად დააჯგუფა (იხილეთ **ცხრილი 7**).

ცხრილი 7. 2020 წელს, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ დაწყებული ადმინისტრაციული წარმოებები და მათი შედეგები

N	სუბიექტის დასახელება	დარღვევის არსი	შედეგი
1	„ქართული ოცნება-დემოკრატიული საქართველო"	შპს „RMG Gold"-ის და შპს „ლილო-მოლის" თანამშრომლების მიერ მპგ „ქართული ოცნება-დემოკრატიული საქართველოს" სასარგებლოდ განხორციელებული შემოწირულებები.	შეწყდა წარმოება საფუძვლის არარსებობის გამო.
2	„თავისუფალი საქართველო"	პარტიის მიერ დეკლარირების ვალდებულების შეუსრულებლობა (არ წარმოადგინა ინფორმაცია ნაღდი ფულით ანგარიშსწორების შესახებ).	სასამართლომ პარტია ცნო სამართალდამრღვევად და მისცა გაფრთხილება.
3	„სოციალ-დემოკრატები საქართველოს განვითარებისთვის"	პარტიას თანხა შესწირა იურიდიულმა პირმა, რომლის მეწილეც საზღვარგარეთ რეგისტრირებული კომპანიაა.	პარტიამ შეწირული თანხა დააბრუნა. სასამართლომ იურიდიულ პირს მისცა შენიშვნა.
4	„ლელო საქართველოსთვის"	პარტიას ფიზიკურმა პირმა შესწირა თანხის ისეთი ოდენობა, რითიც გადააჭარბა კანონით დადგენილ ზედა ზღვარს.	პარტიამ თანხა დააბრუნა, სასამართლომ ფიზიკურ პირს მისცა შენიშვნა.
5	„თეთრები	პარტიამ არ წარმოადგინა დეკლარაცია.	სასამართლომ ცნო სამართალდამრღვევად და მისცა გაფრთხილება.
6	„საქართველოს პატრიოტთა ალიანსი"	ტელეკომპანია „ობიექტივი" ეთერში უსასყიდლოდ ათავსებდა პარტიის სასარგებლო რეკლამას, რაც ჩაითვალა დაუდეკლარირებელ შემოწირულებად.	სასამართლომ პარტია დააჯარიმა 6, 212 ლარით.

44 იქვე, გვ. 8-12.

45 https://monitoring.sao.ge/ka/elections/registry-of-offenders

7	„გირჩი“	ტელეკომპანია „გირჩი ტვ“-ს ეთერში უსასყიდლოდ განთავსებული იყო პარტიის რეკლამა, რაც ჩაითვალა დაუდეკლარირებელ შემოწირულებად.	სასამართლომ პარტია დააჯარიმა 1,656 ლარით.
8	„ქართული არჩევანი“	პარტიამ 13, 800 ლარის ოდენობის შემოწირულება მიიღო ნაღდი ანგარიშსწორებით.	სასამართლომ პარტია დააჯარიმა 27,600 ლარით.
9	„ჩვენი გაერთიანებული საქართველო“	• პარტიამ ფიზიკური პირების მხრიდან მიიღო 14,400 ლარის ოდენობის შემოწირულება ნაღდი ანგარიშსწორებით; • პარტიამ განახორციელა ნაღდი ფულის გატანის ოპერაცია; • პარტიამ აუდიტის სამსახურს არ წარუდგინა ანგარიშიდან ნაღდი ფულის გატანის სპეციალური ფორმა.	სასამართლომ პარტია დააჯარიმა 2,800 ლარით, ხოლო ნაღდი ფულის გატანის ნაწილში მისცა გაფრთხილება.
10	„საქართველოს პატრიოტთა ალიანსი“	გენერალური პროკურატურიდან შემოსული მასალების და მედიასაშუალებებით გავრცელებული ინფორმაციის საფუძველზე შეისწავლეს პარტიის შემომწირველთა შესახებ ინფორმაცია. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა 37 პირის შემოსავლების შესახებ გამოითხოვა ინფორმაცია ბანკებიდან და შემოსავლების სამსახურიდან, გამოიკითხა 2 პირი. ერთმა პირმა, აუდიტის სამსახურის აზრით, ვერ დაასაბუთა თანხის წარმომავლობა და მის მიმართ შედგა ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა ოქმი, რომელიც გაიგზავნა სასამართლოში.	სასამართლომ არ დაადგინა სამართალდარღვევა და საქმე შეწყდა.
11	„ქართული არჩევანი“	სახელმწიფო აუდიტის სამსახურს დეკლარაცია გაუგზავნა აუდიტის დასკვნის გარეშე.	სასამართლომ პარტია დააჯარიმა 5,000 ლარით.
12	ა(ა)იპ „დავასრულოთ“	Facebook გვერდების – „არქივი • Archive“, „პოლიტიკური მოთვალთვალე“ და „დავასრულოთ“ დასპონსორებული პოლიტიკური რეკლამების დაფინანსების წყაროდ მითითებულია ორგანიზაცია „დავასრულოთ“. კანონმდებლობის მიხედვით, აკრძალულია ა(ა)იპ-ისგან შემოწირულების მიღება.	სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ შედგენილი ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ოქმი გაიგზავნა თბილისის საქალაქო სასამართლოში. საქმე ამ ეტაპზე განხილული არ არის.

განხილულ საქმეების შორის საინტერესო იყო „საქართველოს პატრიოტთა ალიანსის“ საქმე,[46] რომელიც ეფუძნებოდა პლატფორმა „დოსიეს“ ჟურნალისტურ გამოძიებას, ის ორ ნაწილად 24[47] და 31[48] აგვისტოს გამოქვეყნდა და მათში „საქართველოს პატრიოტთა ალიანსის“ კრემლთან კავშირებსა და ფინანსურ ურთიერთობებზეა მოთხრობილი. თავიდანვე ცხადი იყო, რომ იმ უფლებამოსილებების და რესურსების პირობებში რაც აუდიტის სამსახურს გააჩნია, შეუძლებელი იყო ამ საქმის ყველა გარემოების სრულყოფილად შესწავლა, რითიც კიდევ ერთხელ ნათელი გახდა, რომ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურს არ გააჩნია შესაბამისი უფლებამოსილებები და კანონისმიერი ბერკეტები, რითაც შეძლებს მსგავსი შემთხვევების გამოძიებას. სხვა სახელმწიფო უწყებებმა კი, რომელთაც საგამოძიებო უფლებამოსილებები გააჩნიათ (საქართველოს პროკურატურა, სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახური) საერთოდ არ ჩათვალეს საჭიროდ, დაეწყოთ გამოძიება, რითაც პასუხგაუცემელი დარჩა სერიოზული კითხვები მტრულად განწყობილი სახელმწიფო მხრიდან ქართულ პოლიტიკაში ჩარევის თაობაზე.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ხელმძღვანელობა არაერთი წელია უკვე ღიად აცხადებს, რომ პარტიების ფინანსებზე ჯეროვანი მონიტორინგის უფლებამოსილებები და კანონისმიერი ბერკეტები არ გააჩნია და ძალიან უჭირს პოლიტიკური კორუფციის შესაძლო შემთხვევების შესწავლა. ამ უწყების მენეჯმენტის აზრით, საჭიროა, ამ ფუნქციის სხვა ისეთ უწყებაში გადატანა, რომელსაც გამოძიების წარმოების უფლებამოსილება ექნება. ამ იდეას იზიარებს „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოც”, სწორედ ამიტომ ორგანიზაციამ აქტიური მონაწილეობა მიიღო შესაბამისი კანონპროექტის შემუშავებაში, რომლის მიხედვითაც უნდა შეიქმნას დამოუკიდებელი ანტიკორუფციული სააგენტო.[49] ეს უწყება აღჭურვილი იქნება საგამოძიებო უფლებამოსილებებით და სხვა საკითხებთან ერთად პოლიტიკური პარტიების დაფინანსების საკითხებსაც გაუწევს ზედამხედველობას. პარლამენტის რამდენიმე წევრმა აღნიშნული კანონპროექტი დაარეგისტრირა წინა მოწვევის პარლამენტში, თუმცა ახალი მოწვევის პარლამენტმა მის განხილვაზე უარი თქვა.

46 იხ. ცხრილი 7, მე-10 რიგი.

47 *Как Кремль вмешивается во внутреннюю политику соседних стран: Часть первая: выборы в Грузии*, Центр Досье, 24.08.2020: https://dossier.center/georgia/

48 *Как Кремль вмешивается во внутреннюю политику соседних стран: Выборы в Грузии: продолжение*, Центр Досье, 31.08.2020: https://dossier.center/georgia2/

49 *ანტიკორუფციულ რეფორმაზე ახალი საკანონმდებლო ინიციატივის მხარდაჭერა მნიშვნელოვნად გაზრდის კორუფციასთან ბრძოლის ეფექტურობას*, „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო”, 01.09.2020: https://bit.ly/3jrEwbZ

- ვინაიდან სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ხელთ არსებული უფლებამოსილებები არ არის საკმარისი პოლიტიკური კორუფციის სავარაუდო შემთხვევებზე, მათ შორის შემომწირველებსა და პარტიებს შორის კორუფციული გარიგებებზე და უკანონო დაფინანსების სქემებზე ადეკვატური რეაგირებისთვის, სასურველია, შეიქმნას დამოუკიდებელი ანტიკორუფციული სააგენტო. ეს უწყება აღჭურვილი იქნება საგამოძიებო უფლებამოსილებებით და სხვა საკითხებთან ერთად, პოლიტიკური პარტიების დაფინანსების საკითხებსაც გაუწევს ზედამხედველობას;

- იმისათვის, რომ ქვეყანაში არ გაუარესდეს პოლიტიკური პარტიების დაფინანსების სტანდარტები, პარლამენტმა უარი უნდა თქვას 2020 წლის 16 დეკემბერს დარეგისტრირებული კანონპროექტის მიღებაზე, რომელიც პოლიტიკური პარტიებს სახელმწიფო დაფინანსებისა და სხვა სარგებლის მიღების შესაძლებლობას არაგონივრულად უზღუდავს;

- სახელმწიფო აუდიტის სამსახური უფრო ეფექტიანად და ოპერატიულად უნდა რეაგირებდეს შესაბამის დარღვევებზე, მათ შორის იმ გამოვლენილ ხარვეზებზე, რომლებიც ამ ანგარიშში არის გამოკვეთილი. განსაკუთრებულ რეაგირებას საჭიროებს პოლიტიკური პარტია „გირჩის" მხრიდან კანონის მოთხოვნების შეგნებულად და სისტემატურად დარღვევის შემთხვევები.

- კარგი იქნება, თუ სახელმწიფო აუდიტის სამსახური სისტემატურად განაახლებს და უფრო მეტ ინფორმაციას განათავსებს სამართალდარღვევათა რეესტრში;

- სასურველია, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა ფინანსური ანგარიშგების შაბლონში დააბრუნოს ფორმა N9.7.1, ან შექმნას სხვა მექანიზმი, რომლითაც პოლიტიკური პარტიები/საარჩევნო სუბიექტები გაასაჯაროებენ დეტალურ ინფორმაციას მათ მიერ აღებული სესხების შესახებ;

- სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა მეტი ყურადღება უნდა დაუთმოს პოლიტიკური პარტიების შესაძლებლობების გაძლიერებას ფინანსური ანგარიშგებების შევსების კუთხით და შეიმუშავოს უფრო დეტალური და ყოვლისმომცველი ინსტრუქციები ერთგვაროვანი პრაქტიკის დასამკვიდრებლად.