

კონცეფცია

პოლიტიკური პარტიების დაფინანსება საქართველოში: კონკურენციის ხელშეწყობა და ანგარიშგების გაუმჯობესება

რობერტ დალი

IFES-ის მრჩეველი სამართლებრივი პოლიტიკის სფეროში

2011 წლის მარტი

ამ ანგარიშის გამოცემა შესაძლებელი გახდა ამერიკელი ხალხის მხარდაჭერით „ამერიკის შეერთებული შტატების საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს“, USAID-ის მეშვეობით. გამოთქმული შეხედულებები ეკუთვნის მხოლოდ ავტორს და შესაძლოა, არ გამოხატავდეს საარჩევნო სისტემების საერთაშორისო ფონდს, USAID-ის ან ამერიკის შეერთებული შტატების მთავრობის შეხედულებებს.



შესავალი

პოლიტიკურ დაფინანსებას მნიშვნელოვანი ეფექტი აქვს არჩევნების ლეგიტიმურობაზე და დემოკრატიის ხარისხზე, მმართველობაზე და განვითარებაზე.¹ ყველა ქვეყანა, მათ შორის წარმატებული დემოკრატიული სახელმწიფოები, პოლიტიკური დაფინანსების საკითხზე პრობლემებს აწყდებიან. ყველა ქვეყანას გააჩნია ის განსაკუთრებული წინაპირობები, რომლებიც მარტივ და იმპორტირებულ გადაწყვეტილებებს აფერხებენ. თუმცა, პოლიტიკურ პარტიებს შორის კონკურენციის წახალისების და ფინანსური პასუხისმგებლობის გაუმჯობესების კუთხით საერთაშორისო გამოცდილება მიგვითითებს შემდეგ გზებზე:

- საარჩევნო კანონმდებლობა, პოლიტიკური პარტიებისთვის და კანდიდატებისთვის საკმარისი საბაზისო ფინანსების დაწესებით, უნდა ემსახურებოდეს საჯარო განხილვებისა და პოლიტიკური კონკურენციის ხელშეწყობის საზოგადოებრივ ინტერესს. თავისუფალ საზოგადოებაში ხელისუფლებას არ შეუძლია პოლიტიკურ პარტიებს თავს მოახვიოს დაფინანსების და ადვოკატირების აბსოლუტური „თამაშის თანაბარი წესები“, თუმცა დაფინანსების და სხვა დამატებითი სახის ფინანსური წახალისებით შეუძლია უთანასწორობა შეამციროს.
- პოლიტიკური დაფინანსების ეფექტური რეგულაცია მოიცავს საარჩევნო სუბიექტების მიერ უტყუარი ფინანსური ანგარიშების წარდგენის მოთხოვნებს. პარტიების და კანდიდატების მიერ ყოვლისმომცველი ფინანსური ანგარიშების შემუშავება. ხელს უწყობს პოლიტიკური დაფინანსების გამჭვირვალებას, აადვილებს დაფინანსებაზე არსებული წესების და შეზღუდვების აღსრულებას, საზოგადოებას ინფორმაციას აწვდის პოლიტიკური პარტიების და კანდიდატების მიერ მიღებული ფინანსების ოდენობაზე და წყაროებზე.

პოლიტიკური პარტიები, სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციები და სხვა ჯგუფები ამჟამად განიხილავენ პოტენციურ რეფორმებს რამდენიმე სფეროში, მათ შორის საარჩევნო სუბიექტების (პარტიები და კანდიდატები) დაფინანსების საკითხზე. ამ დოკუმენტის დანართი, პარტიების და კანდიდატების მიერ დაფინანსების და ანგარიშების საკითხზე საქართველოს საარჩევნო კოდექსის და მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ საქართველოს კანონის შესაბამის დებულებების დასკვნას გვაწვდის. ეს დასკვნა ადასტურებს, რომ პოლიტიკური პარტიებისა და კანდიდატების დაფინანსების რეგულაციები და ფინანსური ანგარიშების მოქმედი საკანონმდებლო სისტემა საკმაოდ სანდო და ყოვლისმომცველია.

საქართველოს საარჩევნო კანონის გაუმჯობესება შესაძლებელია შემდგომი დეტალების დამატებით, მეტი თანამიმდევრულობით და სრული ინტეგრირებით. კანონმდებლობამ უნდა გამოკვეთოს საარჩევნო სუბიექტების მიერ განსახორციელებელი ანგარიშების თანამიმდევრული სისტემა და ნათელი მოჰფინოს ფინანსურ ანგარიშებაზე პასუხისმგებლობის დაწესების საკითხს. საარჩევნო გარემო ასევე გაუმჯობესდება პოლიტიკური პარტიებისთვის დაწესებული საარჩევნო კამპანიის სუბსიდიებით (საპარლამენტო პარტიებისთვის ორგანიზაციული მიზნებიდან გამომდინარე მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ საქართველოს კანონით დაწესებული სახსრების გარდა)

¹ *Money in Politics Handbook: A Guide To Increasing Transparency in Emerging Democracies*, Technical Publication Series (2003), Office of Democracy and Governance, U.S. Agency for International Development, Washington, D.C., p.5.

ეს დოკუმენტი წარმოადგენს პოლიტიკური დაფინანსების შესახებ უცხო თვალთ დანახულ საქართველოს მოქმედ კანონმდებლობას, მიზნად ისახავს პოლიტიკურ პარტიებს საარჩევნო კამპანიაში დაუჭიროს მხარი და ხაზს უსვამს პოლიტიკური პარტიების (და კანდიდატების) მიერ განსახორციელებელი ფინანსური ანგარიშგების მოთხოვნებს. ვიმედოვნებ, რომ პოლიტიკური დაფინანსების საკითხზე გამოთქმული ეს რეკომენდაციები წახალისებს საარჩევნო რეფორმის შემდგომ დისკუსიებს საქართველოში.

1. საქართველოს საარჩევნო კოდექსისა და მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ კანონის მიხედვით მოხდეს შენატანებზე შეზღუდვების, ფინანსური ანგარიშგების და ანგარიშგების ვალდებულებების ინტეგრირება და შეთანხმება პოლიტიკური პარტიებისთვის.

საბანკო ანგარიშები და პოლიტიკური პარტიები

საქართველოს საარჩევნო კოდექსი

46-ე მუხლის მე-2-ე და მე-3-ე პუნქტი პოლიტიკურ პარტიებს ავალდებულებს გახსნას საარჩევნო კამპანიის ფონდის ანგარიში საქართველოს ეროვნულ ბანკში ან კერძო ბანკში შესაბამის საარჩევნო კომისიაში არჩევნების მონაწილედ რეგისტრაციიდან 5 დღის ვადაში; პარტიის მიერ წარდგენილი კანდიდატები იყენებენ პარტიის საარჩევნო კამპანიის ფონდს. 46-ე მუხლის მე-5-ე პუნქტის თანახმად დაუშვებელია პარტიის მიერ საარჩევნო კამპანიის ფონდისთვის ერთზე მეტი ანგარიშის გახსნა.

საარჩევნო კოდექსის 46-ე მუხლის მე-3-ე პუნქტის თანახმად, პარტიის მიერ მიღებული ფინანსები აღნიშნულ ბანკში უნდა იყოს შეტანილი. 47-ე მუხლის მე-4-ე პუნქტი კრძალავს არჩევნების განმავლობაში პარტიის მიერ საარჩევნო კამპანიის ფონდის ავლით ფულის გამოყენებას. აღნიშნული მუხლი ასევე აწესებს შეზღუდვებს და რაოდენობრივ ლიმიტებს პოლიტიკური პარტიების კამპანიის ფონდში შენატანებზე და საპარლამენტო ადგილებისთვის მოპაექრე კანდიდატებისთვის გაწეულ ფინანსურ დახმარებებზე განსხვავებულ ლიმიტებს ადგენს.

46-ე მუხლის მე-4-ე პუნქტი ავალდებულებს პარტიებს, რომ საარჩევნო კამპანიის ფონდის ანგარიშის გახსნის დამადასტურებელი დოკუმენტი, ანგარიშის და მისი „მმართველისა და ბუღალტრის“ შესახებ ინფორმაცია წარუდგინოს შესაბამის საარჩევნო კომისიას. 49-ე მუხლის მე-9-ე პუნქტის თანახმად პარტია ვალდებულია არჩევნების საბოლოო შედეგების შეჯამებიდან არა უგვიანეს 20 დღისა დახუროს საარჩევნო კამპანიის ფონდის ანგარიში და მასზე არსებული ნაშთი უნდა დაუბრუნდეს შემტან პირებს შეტანილი ფულადი სახსრების პროპორციულად.

მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ საქართველოს კანონი

ეს კანონი ადგენს პოლიტიკური პარტიების დაფინანსების იმ რეგულაციებსა და ფინანსური ანგარიშგების მოთხოვნებს, რომლებიც დაკავშირებულია რუტინულ ადმინისტრაციულ და ორგანიზაციულ ღონისძიებებთან და ნომინალურად გაცალკევებულია საარჩევნო კოდექსის მიერ დაწესებული კამპანიის ფონდისგან. კანონი ზუსტად არ ადგენს იმ საბანკო ანგარიშს, რომელიც არასაარჩევნო პერიოდში პოლიტიკური პარტიებისთვის გაწეული ფინანსური დახმარების და პარტიების ხარჯებისთვის გამოიყენება. ამ მიზნებისთვის ერთი ან რამდენიმე ანგარიში უნდა არსებობდეს.

25-ე მუხლი ადგენს პარტიის იმ აქტივებს, რომლის შენატანის სახით მიღებაა შესაძლებელი; 26-ე მუხლის პირველი პუნქტი აწესებს შეზღუდვებს შემოწირულობების ოდენობაზე; 27-ე მუხლის პირველი პუნქტი აწესებს შეზღუდვებს ფიზიკურ და იურიდიულ პირთა შემოწირულობებზე. 26-ე მუხლის მე-6-ე პუნქტის თანახმად ინფორმაცია პოლიტიკური პარტიების შემოწირულობებზე საჯაროა და ცენტრალური საარჩევნო კომისია ვალდებულია ინფორმაცია გახადოს ხელმისაწვდომი. 32-ე მუხლი პოლიტიკურ პარტიებს ავალდებულებს ყოველი წლის თებერვლამდე ბეჭდვით ორგანოში საფინანსო დეკლარაციის (აუდიტორის დასკვნასთან ერთად) გამოქვეყნებას.

პოლიტიკური პარტიების დაფინანსებასა და ანგარიშების ურთიერთკავშირი

საქართველოს საარჩევნო კოდექსისა და მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ საქართველოს კანონის დებულებები არ არის ინტეგრირებული და ბუნდოვანია განხორციელების მხრივ. წამოიჭრება შემდეგი კითხვები:

- თუ პოლიტიკური პარტიის საარჩევნო კამპანიის ფონდის ანგარიში საარჩევნო სუბიექტად რეგისტრაციიდან 5 დღის ვადაში უნდა გაიხსნას - და მასში შენატანი შემოწირულობები ცალკე შეზღუდვებს ექვემდებარება - მაშინ უნდა იყოს თუ არა ანგარიში ნულოვანი ბალანსით გახსნილი? სავარაუდოდ, კამპანიის დასაწყებად პარტიებს შესაძლებლობა მიეცემათ ფული სხვა ადმინისტრაციული ('ოპერაციული') ანგარიშებიდან გადარიცხონ; როგორ დგინდება შემომწირველების ვინაობა? როდის იწყება და სრულდება კამპანიის ფონდის ანგარიშზე შენატანების შეზღუდვები?
- თუ პოლიტიკური პარტიების მიერ წარდგენილი კანდიდატები ვალდებულნი არიან კამპანიის ჩასატარებლად მათი პარტიის კამპანიის ფონდი გამოიყენონ, რატომ არის კანონში დებულება ცალკე (და უფრო დაბალი) რაოდენობრივი შეზღუდვების შესახებ პარლამენტის მაჟორიტარული არჩევნების მონაწილეთათვის? უნდა ჩაირიცხოს თუ არა ეს შემოწირულობები პარტიის კამპანიის ფონდის ანგარიშზე? თუ არა, უნდა იყვნენ თუ არა ეს კანდიდატები ვალდებულნი გახსნან ცალკე საბანკო ანგარიში, და მათ შენატანებზე და დანახარჯებზე არჩევნების შემდგომ წარადგინონ ანგარიშები.
- რატომ ავალდებულებს საარჩევნო კანონმდებლობა კამპანიის ფონდის ანგარიში არჩევნებიდან ასე სწრაფად (20 დღის ვადაში) დახუროს, თუ პარტიები ვალდებულნი არიან მათი ფინანსური ანგარიშები არჩევნებიდან არაუმეტეს 1 თვეში წარადგინონ? უმჯობესი არ იქნებოდა ეს ანგარიშები გახსნილი დარჩენილიყო სულ მცირე მანამ სანამ აუდიტი ჩატარდებოდა? და რატომ ავალდებულებს კანონი ნაშთის დონორთათვის უკან დაბრუნებას (უსარგებლო და კომპლექსური ამოცანის შთაბეჭდილებას ტოვებს), იმის ნაცვლად რომ წარმატებულ პარტიებს უფლება მიეცეთ დარჩენილი სახსრები მათ ადმინისტრაციულ ანგარიშზე გადარიცხონ?

ჩანს, რომ საქართველოს საარჩევნო კოდექსით დაწესებული საარჩევნო კამპანიის ფონდის ანგარიშები თვითნებურად და ხელოვნურად არის შედგენილი, და რომ პარტიები კამპანიისთვის მიზნებისთვის ანგარიშების შექმნამდე ხარჯავენ ფულს, და რომ ამ ფონდის ანგარიშზე დარიცხული თანხები საარჩევნო მიზნებისთვის ცალკე მოზიდული არ არის. საარჩევნო კამპანიის ფონდისთვის ფულის მოძიების მასშტაბი ბუნდოვანია, მიუხედავად იმისა, რომ ეს ახლად დარეგისტრირებული პარტიებისთვის მნიშვნელოვანი იქნებოდა. ასევე, გამოდის, რომ საპარლამენტო მაჟორიტარული

არჩევნებზე კანდიდატების მიერ ფული მოძიება და ხარჯვა პარტიის ანგარიშის გარეთ ხდება, ყოველგვარი ფინანსური ანგარიშგების მოთხოვნის გარეშე.

პოლიტიკური პარტიების ადმინისტრაციული ანგარიშები და საარჩევნო კამპანიის ფონდები ერთმანეთისგან მკვეთრად უნდა გაიმიჯნოს და ანგარიშგების მოთხოვნები უნდა ინტეგრირდეს. ამ ფონდებში შენატანები (ცალკე მაგრამ იდენტურ შეზღუდვები და რაოდენობრივი ლიმიტები [მაჟორიტარულ არჩევნებში მონაწილეთა გარდა]) გამოკვეთილად არ არის გამიჯნული. მოქმედი კანონმდებლობა ბუნდოვანს ხდის ამ ორ ანგარიშს შორის განსხვავებას და ძირს უთხრის კამპანიის მიზნებისთვის გამოყენებული ფონდის წყაროების გამჭვირვალებას და პასუხისმგებლობას.

პოლიტიკური პარტიების ფინანსური ანგარიშგება

სახსრების ხარჯვის და მოძიების შესახებ ინფორმაციის დადგენისათვის პოლიტიკური პარტიების მიერ არჩევნების განმავლობაში და არასაარჩევნო პერიოდში ფინანსური ანგარიშგება კონსოლიდირებული უნდა გახდეს. საკუთრივ არჩევნებისთვის ფულის მოძიება და შეზღუდვები პრობლემა არა არის. თუმცა, პოლიტიკური პარტიები ვალდებულნი უნდა იყვნენ მათი დანახარჯები გამოყონ ზოგად ადმინისტრაციულ და ოპერაციულ ხარჯების კატეგორიებად საარჩევნო კამპანიის დანახარჯების და არასაარჩევნო დანახარჯებისთვის; თუმცა, ყველა ფინანსური აქტივობა ყოვლისმომცველად უნდა იყოს აღწერილი. მოქმედი კანონმდებლობის ცვლილებები:

- *პარლამენტში წარმოდგენილმა პოლიტიკურმა პარტიებმა და ბლოკებმა ადმინისტრაციული (ოპერაციული და ორგანიზაციული) ფონდები უნდა იქონიონ ერთ ანგარიშზე, სადაც შევა ყველა შემოწირულობა და სხვა სახის შენატანი და საიდანაც ყველა არასაკამპანიო ღონისძიების დანახარჯი იქნება გასტუმრებული; საარჩევნო კოდექსის დებულებების მსგავსად, პარტიებისთვის დაუშვებელი უნდა იყოს სხვა ანგარიშის ქონა და ამგვარი ადმინისტრაციული მიზნებისთვის სხვა ფინანსების გამოყენება; ამ ანგარიშებზე ჩარიცხული შემოწირულობები უნდა შეიზღუდოს მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ საქართველოს კანონის წლიური ოდენობის ლიმიტით.*
- *პარლამენტში წარმოდგენილ პოლიტიკურ პარტიებს და ბლოკებს უნდა ჰქონდეთ საარჩევნო კამპანიის ფონდისთვის შემოწირულობების გაკეთების უფლება (შეზღუდვებისა და რაოდენობრივი ლიმიტების თანახმად) კალენდარული წლის (საარჩევნო წლის) დასაწყისში (და მხოლოდ მის განმავლობაში); ამ მიზნისათვის აუცილებელი უნდა გახდეს ცალკე საბანკო ანგარიშის გახსნა (მოქმედი საარჩევნო კოდექსის დებულებების მსგავსად); პარტიებს უფლება უნდა მიეცეთ ადმინისტრაციული ანგარიშებიდან კამპანიის ფონდის ანგარიშზე მხოლოდ მცირე ოდენობის თანხა გადარიცხონ, რომ ხელი შეეწყოს კამპანიის დაწყებაში და დააფინანსონ საარჩევნო კამპანიისთვის ფულის მოძიების აქტივობები.*
- *არჩევნებში მონაწილეობის მსურველი არასაპარლამენტო პოლიტიკური პარტიები და ბლოკები ვალდებულნი უნდა იყვნენ, რომ არჩევნებზე რეგისტრაციის განაცხადის შეტანის შემდეგ გახსნან საარჩევნო კამპანიის ფონდის საბანკო ანგარიში და უფლება ჰქონდეთ საარჩევნო კოდექსით განსაზღვრული შეზღუდვებისა და ლიმიტების თანახმად მოიზიდონ სახსრები; თუ პარტიას ან ბლოკს ცენტრალური საარჩევნო კომისია რეგისტრაციაზე უარს განუცხადებს, საარჩევნო კამპანიის ფონდის ანგარიშზე დარჩენილი ნაშთი უნდა დაუბრუნდეს შემომწირველებს ან გადაერიცხოს დარეგისტრირებულ საქველმოქმედო ორგანიზაციას;*

- თუ პარტია ან ბლოკი გაიმარჯვებს საპარლამენტო არჩევნებში, საარჩევნო კამპანიის ფონდის ანგარიშზე დარჩენილი ნაშთი უნდა გადაირიცხოს პარტიის ან ბლოკის ადმინისტრაციულ ანგარიშზე, ან დაუბრუნდეს დონორს, ან გადაერიცხოს დარეგისტრირებულ საქველმოქმედო ორგანიზაციას;
- მაჟორიტარულ სისტემით საპარლამენტო არჩევნებზე მონაწილე კანდიდატებმა არჩევნების შემდგომი ფინანსური ანგარიში ცენტრალურ საარჩევნო კომისიას არჩევნების დღიდან არა უგვიანეს 30 დღის ვადაში უნდა წარუდგინოს;
- საარჩევნო კამპანიის ყველა დანახარჯი გასტუმრებული უნდა იქნას კამპანიის ფონდის ანგარიშიდან, იმის მიუხედავად თუ როდის ხდება მოქმედება - არა მხოლოდ ის დანახარჯები, რომლებიც კანონით განსაზღვრულ ოფიციალური კამპანიის პერიოდში ხდება - და მათ შორის ის დანახარჯები/ვალები რომლებიც არჩევნების დღის შემდგომ იფარება; საარჩევნო კამპანიის ხარჯები საარჩევნო კოდექსით უნდა განიმარტოს, რომ ის გულისხმობდეს სახელისუფლებო უწყებების არჩევნებში მონაწილე კანდიდატის ან პარტიის მხარდაჭერის ან ხელის შეშლის ნებისმიერ დანახარჯს.
- პოლიტიკური პარტიები ვალდებული უნდა იყვნენ საარჩევნო კამპანიის ფონდის აღრიცხვის ანგარიში (კამპანიის არასაარჩევნო პერიოდში გაწეულ დანახარჯების და ამ სახსრების წარმომავლობის აღწერითურთ) წარადგინონ არჩევნებიდან არაუგვიანეს 30 დღისა. უნდა დადგინდეს პარტიის მიერ გადარიცხული თანხის(რომელიც ექვემდებარება რაოდენობრივ ლიმიტებს) წარმომავლობა; კამპანიის ფონდის ანგარიშები არ უნდა დაიხუროს მანამ სანამ ცენტრალური საარჩევნო კომისიის მიერ ჩატარდება აუდიტი (იხილეთ: #2 რეკომენდაცია).
- კანდიდატების და პარტიების მიერ ფინანსურ აქტივობების შესახებ ანგარიშგება უნდა გადაიხედოს ხარჯების ტიპების უფრო გამოკვეთილი განსაზღვრებების შესაბამისად, და ანგარიშგების სრული და პროფესიულად აღიარებული სტანდარტების მიხედვით. ანგარიშგების მოთხოვნები უნდა აწესებდეს აღრიცხვის და ანგარიშგების ზომიერ და მინიმალური ფულად ზღვრებს.

2. საარჩევნო სუბიექტების თანმიმდევრულად ფუნქციონირების ფარგლებში მკვეთრად განისაზღვროს აღრიცხვისა და ფინანსური ანგარიშგებაზე პასუხისმგებელი პირები და მოხდეს ამ პასუხისმგებლობის მქონე პირების გადამზადება; პოლიტიკურ პარტიებს ჩამოერთვას აუდიტის ჩატარების ფუნქციების კონტროლის უფლება.

საარჩევნო კოდექსის 48-ე მუხლის თანახმად საარჩევნო სუბიექტები ვალდებული არიან სახსრების ეფექტურად გამოყენებისა და ხარჯვის მიზნით დანიშნონ (შიდა რეგულაციების შესაბამისად) „საარჩევნო კამპანიის ფონდის მმართველი და ბუღალტერი“. მმართველი, პარტიის არაკანონიერ შემოწირულობებს სახელმწიფო ბიუჯეტში რიცხავს, ანგარიშს წარუდგენს საარჩევნო კომისიას და „ყველა სხვა ოპერაციას აფორმებს დოკუმენტურად“. ბუღალტრის პასუხისმგებლობები დაკონკრეტებული არ აირს. მეტიც, მომდევნო დებულებებში (პოლიტიკური დაფინანსების შესახებ და მათ შორის იმ დებულებებშიც, რომლებიც ფინანსური ანგარიშების საარჩევნო კომისიაში წარდგენას ეხება) ამ 2 თანამდებობის შესახებ არაფერია ნათქვამი.

ამასთან შედარებით, მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ საქართველოს კანონის მე-16-ე მუხლის 1 პუნქტის თანახმად სარევიზიო კომისია არის ერთერთი “პარტიის ხელმძღვანელი, აღმასრულებელი და მაკონტროლებელი ორგანო”. მე-19-ე მუხლის მე-4-პუნქტის მიხედვით:

სარევიზიო კომისიის განსაკუთრებული უფლებამოსილებაა პარტიის საფინანსო-საბუღალტრო დოკუმენტების რევიზია. წესდება შეიძლება ითვალისწინებდეს კომისიის სხვა საკონტროლო ფუნქციებს.

თუმცა, პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ კანონი დამატებით არაფერს ამბობს სარევიზიო კომისიის შესახებ. კანონი 26-ე მუხლში ორჯერ ახსენებს ბუნდოვან „საფინანსო საქმიანობაზე პასუხისმგებელ თანამდებობის პირს“

საქართველოს საარჩევნო კანონმდებლობაში არათანმიმდევრული ტერმინების გამოყენება და ორანზროვანი პასუხისმგებლობების დაკისრება უნდა აღმოიფხვრას. პარტიების პასუხისმგებლობა ამდღღება თუ ანგარიშების აღრიცხვაზე და ანგარიშგებაზე პასუხისმგებლობა გამოკვეთილად დაეკისრება პოლიტიკური პარტიის ორგანიზაციის (ან კანდიდატის კამპანიის) ერთ პიროვნებას და თუ მას მხარდაჭერას პარტიის აპარატი გაუწევს. პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ კანონი შესაძლოა შესწორდეს და შედეგად პოლიტიკური პარტიები ვალდებულნი გახდნენ დანიშნონ „ფინანსური ოფიცერი“. ასევე, სასურველია შესწორდეს საქართველოს საარჩევნო კოდექსი და „ფინანსური ოფიცერი“ განიმარტოს შემდეგნაირად:

- *ყველა პოლიტიკური პარტია ვალდებულია დანიშნოს ფინანსური ოფიცერი, რომელიც პასუხისმგებელი იქნება პარტიის ადმინისტრაციული და საარჩევნო ფონდის საქმიანობის აღრიცხვაზე და ანგარიშგებაზე; ანგარიშის შემოწირულობებისა (და სხვა სახის შენატანებზე) და გასავლის შესახებ ფინანსური ანგარიშების მომზადებაზე; კანონით დადგენილი ფინანსური რეგულაციებისა და ვალდებულებების შესრულებაზე.*
- *ფინანსური ოფიცერი:*
 - *უნდა იყოს კვალიფიცირებული ბუღალტერი, რომელიც აღრიცხვისა და ანგარიშგების პრაქტიკაში დამკვიდრებული საბუღალტრო პროცედურებით ხელმძღვანელობს;*
 - *უნდა იყოს საქმიანობის ზუსტ და სრულ აღრიცხვაზე და ანგარიშების დროულად და კანონით დადგენილი წესით წარდგენაზე იურიდიულად პასუხისმგებელი;*
 - *უნდა იყოს უფლებამოსილი, რომ დაამტკიცოს პოლიტიკური პარტიების დანახარჯი (რომელიც 10 000 ლარს აღემატება) და გადაამოწმოს ყველა შემოწირულობის თავსებადობა კანონით დადგენილ შეზღუდვებთან;*
 - *უნდა სარგებლობდეს პოლიტიკური პარტიების ან კანდიდატის კამპანიის ლიდერებთან და მათ წარმომადგენლებთან სრული თანამშრომლობით (თანამშრომლობის არქონის შემთხვევაში პარტიის წარმომადგენლებს დაეკისრებათ ჯარიმა);*
 - *ფინანსური ანგარიშების წარდგენისას ხელს უნდა აწერდეს (პარტიის ლიდერის ან კანდიდატის ხელმოწერასთან ერთად) ფიცს, რომ მან შეასრულა ზემოთ აღნიშნული მოთხოვნები, წარდგენილი ანგარიში სრულია და შეესაბამება სიმართლეს.*

ცენტრალურმა საარჩევნო კომისიამ ფინანსური ოფიცერი უნდა დაატრენინგოს და უზრუნველყოს ფინანსურ აღრიცხვისა და ანგარიშგების სპეციალური კომპიუტერული პროგრამით; სასურველია ფინანსური ოფიცრებისთვის დაწესდეს საზოგადოებრივი სტიპენდიები. ამასთანავე, უკეთესი

იქნება თუ პოლიტიკური პარტიები ანგარიშებს ელექტრონულ ფორმატში წარუდგენენ ცენტრალურ საარჩევნო კომისიას.

კიდევ ერთი პრობლემაა ფინანსური ანგარიშების აუდიტი. ამგვარი აუდიტები ანგარიშის ზერელე შემოწმების ხასიათს ატარებს. აუდიტის ჩაწერებისას „ერთი შეხედვით“ ხდება კანონით ან საარჩევნო კომისიის მიერ დადგენილ მოთხოვნებთან და ფორმატთან შესაბამისობის შეფასება და მათემატიკური გამოთვლების სიზუსტის შემოწმება. აუდიტორს ხშირად არ აქვს იმის კომპეტენცია, რომ განსაზღვროს წარმოდგენილი რიცხვების სისრულე ან სიზუსტე. ამასთანავე, პარტიის მიერ დაქირავებულ აუდიტორებს აუცილებლად აქვთ ინტერესთა არსებითი კონფლიქტი. ასეთ ვითარებაში კი, აუდიტორის ანგარიში და დასკვნები ნაკლებად სანდო და ღირებულია.

საქართველოს საარჩევნო კანონმდებლობა შესაძლოა შესწორდეს შემდეგნაირად:

- *პოლიტიკურმა პარტიებმა და კანდიდატებმა ფინანსური ანგარიშები ცენტრალური საარჩევნო კომისიის მიერ დანიშნულ, დატრენინგებულ და დაფინანსებულ აუდიტორს უნდა წარუდგინონ; აუდიტორს უნდა ჰქონდეს ქვითრების, ზედნადების, საბანკო განცხადებების და ფინანსური ოფიცრის სხვა დოკუმენტაციებზე უწყისის გამოწერის უფლებამოსილება, რომ ანგარიშის სისრულე და სიზუსტე შეამოწმოს; აუდიტორის ანგარიში და შეფასება უნდა გადაეგზავნოს ცენტრალურ საარჩევნო კომისიას მომდევნო შემოწმებისთვის.*

3. საქართველოს საარჩევნო კოდექსში და საქართველოს კანონში მოქალაქეთა გაერთიანებების შესახებ „გარე“ პოლიტიკური ელემენტების მიერ კამპანიის სახსრების ხარჯვის ხელის შეშლისთვის და საიდუმლო შენატანებზე შეზღუდვების გამკაცრებისთვის გაფართოვდეს და დაზუსტდეს დებულებები.

საქართველოს საარჩევნო კოდექსი შეიცავს საარჩევნო სუბიექტებისთვის შემოწირულობებზე შეზღუდვის თავიდან ასაცილებელ რამდენიმე მნიშვნელოვან დებულებას (იხილეთ: დანართი). თუმცა, უკეთესი იქნებოდა რამდენიმე დებულების დაზუსტება:

- *46-ე მუხლის პირველ პუნქტში და 47 მუხლის პირველ პუნქტში ნახსენები „უსასყიდლოდ მიღებული ყველა სახის საქონელი და მომსახურება“ უნდა განისაზღვროს, როგორც „შემოწირულობა“ და დაექვემდებაროს შეზღუდვებს და ფინანსური ანგარიშების ვალდებულებებს. ასევე კარგი იქნება, თუ ამ დებულებას დაემატება „ან საბაზრო ფასებზე იაფად მიწოდებული“, რომ მოიცვას ყველა არა-ფინანსური შემოწირულობა.²*
- *47-ე მუხლის მე-2-ე პუნქტის თანახმად „დაუშვებელია სხვისი სახელით შემოწირულობის განხორციელება“. ამ დებულების დაზუსტებისთვის, უმჯობესია დაემატოს:*

ფინანსური ანგარიშების მიხედვით პოლიტიკური პარტიისთვის/ბლოკისთვის შემომწირველი პიროვნებები ან ორგანიზაციები არ უნდა იღებდნენ ავანსის თანხას ან ანაზღაურებას სხვა პიროვნებისგან ან ორგანიზაციისგან. ის შემოწირულობა, რომლებიც გაღებულია შუამავალი პიროვნების ან ორგანიზაციის მიერ და არა ნამდვილი

² Article 27(2) of the Law on Political Association of Citizens also refers to “services provided for the party’s purposes and on the party’s behalf (with party’s name)” as coming within restrictions upon donations.

დამფინანსებლის მიერ, ფინანსურ ანგარიშში აღიწერება, როგორც ნამდვილი დამფინანსებლის შემოწირულობა.

- 47-ე მუხლის მე-4-ე პუნქტის მიხედვით დაუშვებელია საარჩევნო სუბიექტის მიერ არჩევნების დროს საარჩევნო კამპანიის ფონდის სახსრების გარდა სხვა სახსრების გამოყენება. პარტიის მხარდამჭერების მიერ საარჩევნო საქმიანობის იმ დაფინანსების თავიდან აცილებისთვის, რომელიც საარჩევნო კამპანიის ფონდის გაუვლელად მოხდება, უნდა დაემატოს:

პოლიტიკურ პარტიებს ეკრძალებათ სხვა პიროვნებებთან ან ორგანიზაციებთან საარჩევნო კამპანიის ფონდის ანგარიშის გამოყენებლად პარტიის/კანდიდატის მხარდაჭერაზე თანხმობა ან თანამშრომლობა.

4. არჩევნებში მონაწილე პოლიტიკური პარტიებისა და კანდიდატების კამპანიის ფონდებისთვის შეიქმნას სახელმწიფო სუბსიდირების პროგრამა, რომელიც: უზრუნველყოფს საბაზისო თანხით; შემოიღებს თანადაფინანსების სისტემას პოლიტიკური პარტიებისთვის კერძო შემოწირულობებზე (ზედა ზღვრამდე); შემოიღებს სუბსიდირების ანაზღაურების სისტემას თუ შემოსავალი/გასავალი აღმატება ზედა ზღვარს; და, უფასო სამაუწყებლო დროს სახელმწიფო ტელევიზიაზე.

დემოკრატიის და საარჩევნო მხარდაჭერის საერთაშორისო ინსტიტუტის მიხედვით³:

პოლიტიკური პარტიებისთვის დაწესებული საზოგადოებრივი სუბსიდიები სტაბილური დემოკრატიული ქვეყნების უმეტესობაში დამკვიდრებულ პრაქტიკად იქცა. სუბსიდიები სხვადასხვა ფორმით ათწლეულების განმავლობაში ფუნქციონირებს. ზოგადად, ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ახალ დემოკრატიებში პირდაპირი საზოგადოებრივი დაფინანსება თითქმის სტანდარტული ელემენტია; ბელორუსში, ლატვიაში, მოლდოვაში და უკრაინაში პოლიტიკური პარტიები პირდაპირ სახელისუფლებო დახმარებას არ იღებენ. თუმცა, ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის სხვა ქვეყნებში სახელმწიფო დახმარების ზუსტი მოდელი და პირდაპირი საჯარო დაფინანსების დონეები მნიშვნელოვნად განსხვავდება.

საარჩევნო სისტემების საერთაშორისო ფონდის მიხედვით⁴:

არ არსებობს უნივერსალური საზოგადოებრივი დაფინანსების სისტემა. ამის ხშირად გამეორების მიზეზად კი მოჰყავთ ქვეყნების განსხვავებულობის მიზეზი და რომ ყველა სისტემა მორგებული უნდა იყოს ქვეყანაში არსებულ ვითარებას. ...

პოლიტიკური პარტიების ან საარჩევნო კამპანიის დაფინანსების სისტემა სახელმწიფოს ფინანსურმა ინსტიტუტებმა ქვეყნის პოლიტიკურ სისტემას, ეკონომიკურ ვითარებას და ტრადიციებს უნდა მოარგონ, ასევე უნდა გაითვალისწინონ ის მიზნები, რომლებსაც პოლიტიკური სისტემა ისახავს.

... მრავალპარტიული სისტემის მქონე გაერთიანებული ერების წევრი 183 ქვეყნიდან, პირდაპირი საზოგადოებრივი დაფინანსების შესახებ ინფორმაცია 173 ქვეყანაზეა

³ *Funding of Political Parties and Election Campaigns* (Handbook Series) International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), Stockholm 2003, p. 82-3.

⁴ "Political Finance Regulation: The Global Experience", International Foundation for Electoral Systems (IFES), 2009, Washington, D.C., pp. 59, 61.

2008 წლის საპარლამენტო არჩევნების გამოცდილება მიგვითითებს, პოლიტიკური პარტიებისა და ბლოკების დაფინანსებას შორის დიდი განსხვავებაა. არც წარმატებული პოლიტიკური პარტიები უნდა დაისაჯონ მათი წარმატების გამო და არც ოპოზიციური ძალები უნდა დაიჩაგრონ კონკურენტულ და თანამედროვე დემოკრატიულ სისტემაში.

საარჩევნო კამპანიის დაფინანსებაში საქართველომ უნდა განახორციელოს პოლიტიკურ და სოციალურ გარემოსთვის უნიკალური საზოგადოებრივი სუბსიდიის პროგრამა. პროგრამის მიზანი არ იქნება პოლიტიკურ პარტიებსა და ბლოკებს შორის „თანამის თანაბარი წესების“ დაწესების უკიდურესად უსარგებლო და მიუღწეველი ამოცანა; ზოგიერთ პარტიას ყოველთვის ექნება უპირატესობა სახსრების მოზიდვაში. ამის ნაცვლად, ამგვარმა სისტემამ პოლიტიკურ პარტიებსა და ბლოკებს ზომიერი „ბიძგი უნდა მისცეს“ კონკურენციის გაწევის შანსის მიცემისთვის. ეს სისტემა დაფუძნებული უნდა იყოს საწყისი სახსრების მინიმუმის და სხვა დამატებითი დახმარებების მიწოდებაზე. ამ სისტემის სტრუქტურა შემდეგნაირად უნდა ჩამოყალიბდეს:

- რომ პოლიტიკურ პარტიებსა და ბლოკებს მისცეს თანაბარი შანსის - საწყისი სახსრების მინიმუმის მიწოდების - „საშუალება“; საპარლამენტო პარტიებისთვის - 100 000 ლარი, რომელიც არჩევნების წლის დასაწყისში გადაერიცხება (იხილეთ: #1 რეკომენდაცია); არჩევნებზე დარეგისტრირებული პოლიტიკური პარტიებისთვის - 30 000 ლარი (ის პარტიები, რომლებიც რეგისტრაციის გასაველად 30 000 ხელმოწერას შეაგროვებენ) რომელიც რეგისტრაციის გავლის შემდეგ გადაერიცხებათ;
- სახელმწიფომ პოლიტიკური პარტიებისთვის/ბლოკებისთვის და ახალი საარჩევნო სუბიექტებისთვის უნდა შემოიღოს „თანადაფინანსების“ პროგრამა, რომლის მიხედვით პარტიები/ბლოკები საარჩევნოდ სახსრების მოძიებისას მიღებული ფულის გაორმაგებულ თანხას მიიღებენ სახელმწიფოსგან. ფულის მოზიდვის პროცესი დაექვემდებარება კერძო წყაროების მიერ შემოწირულობებზე საარჩევნო კოდექსით განსაზღვრულ შეზღუდვებს და ლიმიტებს, თანადაფინანსების მაქსიმუმი განისაზღვრება კერძო წყაროების მიერ (ფიზიკური და იურიდიული პირები) შემოწირული 100 000 ლარით, სულ კი - 300 000 ლარით;
- რაც შეეხება პარტიის კამპანიის მთლიანი გასავლის ზედა ზღვრის დაწესებას, სისტემა უნდა აწესებდეს „უკუ თანადაფინანსების“ პრინციპს:
ყველა კერძო შემოწირულობაზე, რომელიც აღემატება 500 000 ლარს, სახელმწიფოსთვის გადარიცხული თანხა უნდა განისაზღვროს შემდეგნაირად - ყოველ მიღებულ 2 ლარზე 1 ლარი; ანუ, სახელმწიფოს თანადაფინანსების მექანიზმი ამოიწურება როცა კერძო დამფინანსებლების მიერ პარტიისთვის ან ბლოკისთვის შემოწირული თანხა გადაცდება 500 000 ლარს (სახელმწიფოს საწყისი დახმარების - 100 000 ლარი - ჩათვლელად); ამგვარი პრინციპი მოქმედებას წყვეტს მაშინვე, როცა პარტია/ბლოკი აანაზღაურებს კამპანიის დასაწყისში მოზიდულ 100 000 ლარზე სახელმწიფოს თანადაფინანსების პროგრამით მიღებულ 200 000 ლარს. გადახდის შემდეგ პარტიას უფლება აქვს გააგრძელოს სახსრების მოძიების პროცესი.

- სატელევიზიო არხები ვალდებულნი უნდა იყვნენ პარტიებს შეთავაზონ არა-პოლიტიკური მომხმარებლებისთვის დაწესებული „ჩვეულებრივ“ ტარიფზე არაუმეტესი; არჩევნებზე დარეგისტრირებული ყველა პარტიისთვის უნდა გამოიყოს სამაუწყებლო დრო; ყურადღება უნდა მიექცეს პოლიტიკური პარტიების/ბლოკების მიერ სატელევიზიო რეკლამების დანახარჯების შეზღუდვის იდეას; სატელევიზიო არხებმა ცენტრალურ საარჩევნო კომისიას უნდა წარუდგინონ პარტიების/ბლოკების სატელევიზიო რეკლამების დანახარჯების ყოველკვირეული ანგარიშები.

5. საარჩევნო ფონდების მონიტორინგის მიზნით გაიზარდოს ცენტრალური საარჩევნო კომისიის მიერ შექმნილი ჯგუფის როლი; გაიზარდოს ფინანსურ ანგარიშებში უზუსტობების გადახედვის და გამოძიების უფლებამოსილებები, (იხილეთ: #2 რეკომენდაცია); წესდებით მიენიჭოთ დასკვნების ცესკოსთვის ან პროკურატურისთვის (დარღვევის სიმწვავის მიხედვით) წარდგენის საშუალება

48-ე მუხლის 10¹ პუნქტის თანახმად საარჩევნო სუბიექტების მიერ არჩევნებისათვის გამოყენებული სახსრების ანგარიშების მონიტორინგის მიზნით არჩევნების დანიშნვიდან 5 დღის ვადაში, ცესკოს განკარგულებით იქმნება საზოგადოების წარმომადგენლებით, იურისტებითა და ლიცენზირებული აუდიტორებით დაკომპლექტებული ფინანსური მონიტორინგის ჯგუფი. დებულების თანახმად ჯგუფის საქმიანობის დაზუსტება შემდგომი რეგულაციებით უნდა მოხდეს. თუმცა, ამ ჯგუფის იურისდიქცია კარგად არ არის განმარტებული და არც მისი ადმინისტრაციული კომპეტენციაა აღჭურვილი საკმარისი რესურსებით. განსაკუთრებით საინტერესოა, რომ ამ ჯგუფის საქმიანობა იწყება არჩევნების დღის გამოცხადებიდან მცირე ხნის შემდეგ, რაც მის საგამომძიებლო როლს სამოქალაქო საზოგადოებისთვის უფრო მიზანშეწონილად აქცევს. (იხილეთ: #6 რეკომენდაცია). მნიშვნელოვანია, განიმარტოს ამ ჯგუფის როლი, კომპეტენციები და რესურსები ფინანსური ანგარიშების მონიტორინგის განხორციელებაზე.

პარტიების დაფინანსებაზე წარმატებული კონტროლი მხოლოდ კანონმდებლობის და პროცედურული პოლიტიკის გაუმჯობესებით არ მიიღწევა. მნიშვნელოვანი ყურადღება უნდა დაეთმოს აუდიტის, გამოძიების და აღსრულების კომპეტენციების განვითარებას. პარტიების დაფინანსებაზე ანგარიშების მკაცრი წესები საქართველოში მანამდე იქნება უფლებელყოფილი სანამ პარტიების შემოსავალზე და გასავალზე გამოცემული ანგარიშები დაწვრილებით არ შეისწავლება და დამნაშავეები არ დაისჯებიან. არაზუსტი და გაყალბებული ფინანსური ანგარიშების გადამოწმების საშუალებების არარსებობა ძირს უთხრის კანონის უზენაესობას და პოლიტიკურ პასუხისმგებლობას. საკითხისადმი სერიოზული ყურადღების მიქცევის მიზნით პარტიების დაფინანსების ანგარიშების მოთხოვნების აღსრულება ანტი-კორუფციული ძალისხმევის განუყოფელ ნაწილად უნდა იქცეს.

6. პოლიტიკური პარტიების მიერ სახსრების მოზიდვა-ხარჯვის და პარტიების 'სუროგატი' პირების ან ორგანიზაციების ფინანსურ ანგარიშებში აღუწერელი ხარჯები მონიტორინგის საკითხში მხარი დაუჭიროს, გაწვრთნას და წახალისოს სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციები და საინფორმაციო მედია საშუალებები.

პოლიტიკური დაფინანსების რეგულაციების და ანგარიშების მოთხოვნების ეფექტური განხორციელება და აღსრულება მოითხოვს სამოქალაქო საზოგადოების და მედია საშუალებების ჩართულობას სამთავრობო და ბრალმდებელი ორგანოების ძალისხმევაში. როგორც უკვე აღვნიშნე,

საარჩევნო ადმინისტრაციის წევრები საარჩევნო პერიოდის განმავლობაში არჩევნების ჩატარებისთვის საჭირო რთული და შრომატევადი ორგანიზაციული ამოცანებით არიან დაკავებული. არჩევნების შემდგომ აუცილებელია, რომ დამოუკიდებელი სამთავრობო ორგანოს მიერ ჩატარდეს პოლიტიკური დაფინანსების და ხარჯების აუდიტი და გამოკვლევა. თუმცა, არჩევნების შემდგომი ძალისხმევის წარმატების შანსი მნიშვნელოვნად იზრდება თუ საპირველი ჩაყრილია და სამოქალაქო საზოგადოების და ინფორმაციული მედია საშუალებების მიერ განხორციელებული საგამომძიებლო და მონიტორინგის ღონისძიებების მეშვეობით მოძიებულია სამხილები.

ამ საკითხზე მონაცემთა შეგროვება, დაკვირვების დოკუმენტირება და პოტენციური მოწმეების დადგენა ფასდაუდებელ სამსახურს გაუწევს დარღვევებისა და ხარვეზების გამოვლენისა და აღსრულების მომავალ ღონისძიებებს. სამოქალაქო საზოგადოება და ინფორმაციული მედია ამ საკითხს სხვადასხვაგვარად უდგება, თუმცა ორივეს მნიშვნელოვანი როლი აქვს. მართლაც, გლობალური გამოცდილება ადასტურებს, რომ ხელისუფლების უწყებების მიერ დაწესებული რეგულაციები და მონიტორინგი საკმარისი არ არის და ეფექტური ზედამხედველობისათვის აუცილებელია „აქტიური სამოქალაქო საზოგადოება და ყურადღებიანი მედია“⁵

სამოქალაქო საზოგადოების ზოგიერთმა ორგანიზაციამ და მედია საშუალებამ ბოლოდროინდელი არჩევნების განმავლობაში განხორციელებული მონიტორინგის მეშვეობით, პოლიტიკური პარტიებისთვის ფულის მოძიების და პარტიებისა და კანდიდატების ხარჯების დაწვრილებით გამოკვლევის გამოცდილება მიიღეს. ეს გამოცდილება კი სასურველია გაანალიზდეს და გაზიარდეს. უნდა განვითარდეს გაუმჯობესებული სტრატეგიები. ამ პროცესში მონაწილეობის მიღების მიზნით უნდა წახალისდეს და ორგანიზაციული შესაძლებლობების განვითარებისთვის ხელი უნდა შეეწყოს სამოქალაქო საზოგადოების მეტ ორგანიზაციასა და მედია საშუალებას. მონიტორინგის მასშტაბის გაფართოებისა და ხარისხის გაუმჯობესების მიზნით უნდა ჩაუტარდეთ ტრენინგები და უნდა გაეწიოთ ფინანსურ/ლოგისტიკური დახმარება. ეს ნაბიჯები უნდა ეყრდნობოდეს სხვა განვითარებადი დემოკრატიული სახელწიფოების სამოქალაქო საზოგადოებისა და მედია საშუალებების მაგალითებს, განსაკუთრებით კი, რეგიონში მდებარე ქვეყნების გამოცდილებას.

არასამთავრობო ორგანიზაციების გაზრდილი როლის გამო შექმნილი საჭიროებიდან გამომდინარე ცესკოს ბიუჯეტი უნდა გაიზარდოს (საერთაშორისო დონორებთან თანამშრომლობით) რომ:

- ცესკოს შეედლოს საქართველოს სამოქალაქო საზოგადოების დაინტერესებულ ორგანიზაციებთან შეხვედრის მოწვევა, სადაც განიხილება იმ ორგანიზაციების გამოცდილება, რომლებმაც უკვე განახორციელეს პოლიტიკური პარტიების მიერ ფულის მოძიებისა და პოლიტიკური პარტიების და კანდიდატების ხარჯების მონიტორინგი ამ ჯგუფებს მხარს დაუჭერენ, რომ მომავალ არჩევნებში იმუშაონ პოლიტიკური დაფინანსების საკითხზე
- სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებისთვის არჩევნების მონიტორინგის შესახებ საქართველოში დაგროვილ გამოცდილებაზე და საერთაშორისო პრაქტიკაზე დაყრდნობით შეიმუშაოს და განახორციელოს ტრენინგ პროგრამები მომავალი ეროვნული არჩევნებისთვის პოლიტიკური დაფინანსების ფართო და ყოვლისმომცველი მონიტორინგის წასახალისებლად გაწიოს ფინანსური და ლოგისტიკური მხარდაჭერა.

⁵ “Political Finance Regulation: The Global Experience”, International Foundation for Electoral Systems (IFES), 2009, Washington, D.C., p. 13.

- შესაბამისი მედია საშუალებებისთვის ჩატარდეს სამუშაო შეხვედრა, სადაც ისინი მიიღებენ ინფორმაციას პოლიტიკური დაფინანსების რეგულაციებზე და ანგარიშგების მოთხოვნების თაობაზე პოლიტიკური პარტიების დაფინანსების მონიტორინგისთვის აუცილებელი ჟურნალისტური უნარების გაუმჯობესების შესახებ, კანონთან შესაბამისობის შესახებ საზოგადოების უკეთ ინფორმირებასთან დაკავშირებით.

დასკვნა

საარჩევნო სისტემების საერთაშორისო ფონდის ექსპერტების მიხედვით⁶:

მიუხედავად იმისა, რომ პოლიტიკაში ფულის, მისი როლისა და რეგულაციების შესახებ არსებობს ზოგადი წარმოდგენები და პრაქტიკა, ყველა ქვეყანამ უნდა გაითვალისწინოს ის, რა მიზანს ემსახურება პოლიტიკური ფინანსების რეგულაციები და როგორ უნდა განხორციელდეს ეს მიზნები ქვეყნის პოლიტიკური ვითარების და კონტექსტის გათვალისწინებით. მხედველობაში უნდა იქნას მიღებული ბევრი ფაქტორი; პოლიტიკური ტრადიცია და პოლიტიკაში მონაწილეობის დონე, საარჩევნო სისტემა, სასამართლო ინსტიტუტები და ანგარიშგების მოქმედი პროცედურები.

ხარჯებზე შეზღუდვის დაწესება არჩევნების ღირებულების შემცირების და თამამის თანაბარი წესების დადგენის გავრცელებული გზაა. თუმცა, მსგავსი ლიმიტები ხშირად ირღვევა. განსაკუთრებით კი, იმ შემთხვევაში თუ ანგარიშგების რეგულაციები არ სრულდება, ვერავის ვერასოდეს ეცოდინება იცავენ თუ არა ხარჯვის შეზღუდვებს პოლიტიკური პარტიები და კანდიდატები.

აღნიშნული დოკუმენტი არის მცდელობა შეიმუშაოს საქართველოსთვის დამახასიათებელ პოლიტიკურ და სოციალური გარემოებებზე მორგებული რეკომენდაციები პოლიტიკური დაფინანსების სისტემის გაუმჯობესებისათვის. პარტიებს შორის კონკურენციის ხელშეწყობის მიზნით, დოკუმენტი შეიცავს პრაქტიკულ და მიღწევად რეკომენდაციებს პოლიტიკური პარტიების დაფინანსების და ფინანსური ანგარიშგების შესახებ. აღნიშნული დოკუმენტი განკუთვნილია საარჩევნო რეფორმის გზაზე მდგარ საქართველოში განხილვების სტიმულირებისთვისა და ქართველი პოლიტიკოსების ინფორმირებისთვის.

⁶ “Political Finance Regulation: The Global Experience”, International Foundation for Electoral Systems (IFES), 2009, Washington, D.C., pp. 104 - 106

დანართი

წარმოგიდგენთ საქართველოს საარჩევნო კოდექსისა და მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ საქართველოს კანონის დებულებების მოკლე აღწერებს. აღწერები ზოგადი ინფორმაციის მიწოდებისთვის არის განკუთვნილი. ეს აღწერები არ არის ყოვლისმომცველი, ცდება საკანონმდებლო ენას და შესაძლოა არაზუსტ თარგმანს შეიცავდეს.

საქართველოს საარჩევნო კოდექსი - თავი VI: არჩევნების დაფინანსება

- *46-ე მუხლი (საარჩევნო კამპანიის ფონდი)* საარჩევნო სუბიექტების მიერ საარჩევნო ფონდების განკარგვას არეგულირებს.⁷ საარჩევნო ფონდი მოიცავს საარჩევნო კამპანიისთვის საჭირო ფულად სახსრებს, უსასყიდლოდ მიღებულ მატერიალურ ქონებას და მომსახურებას. საარჩევნო კამპანიის ფონდის გახსნა სავალდებულოა ყველა საარჩევნო სუბიექტისათვის; წარდგენილი კანდიდატები იყენებენ პოლიტიკური პარტიის ან ბლოკის ანგარიშს საარჩევნო კამპანიის დაფინანსების მიზნებისთვის. შემოწირულობები უნდა გადაირიცხოს საარჩევნო ფონდის საბანკო ანგარიშზე. საარჩევნო ფონდის საბანკო ანგარიშის შესახებ ინფორმაცია გახსნიდან 2 დღის ვადაში უნდა წარუდგინონ შესაბამის საარჩევნო კომისიაში; ეს ინფორმაცია უნდა მიუთითებდეს „ფონდის მმართველისა და ბუღალტრის“ ვინაობას. დაუშვებელია საარჩევნო კამპანიის ფონდისთვის ერთზე მეტი ანგარიშის გახსნა და საარჩევნო სუბიექტების მიერ ამ მიზნისთვის პირადი ანგარიშების გამოყენება.⁸
- *47-ე მუხლი (საარჩევნო შემოწირულობები საარჩევნო კამპანიის ფონდში)* საარჩევნო ფონდის შემოწირულობებზე მოთხოვნებსა და შეზღუდვებს აწესებს. საარჩევნო შემოწირულობებად ითვლება მის ანგარიშზე ჩარიცხული ფულადი სახსრები, აგრეთვე უსასყიდლოდ მიღებული ყველა სახის მატერიალური ფასეულობა და მომსახურება. საარჩევნო შემოწირულობების შემტანი ფიზიკური და იურიდიული პირები ვალდებული არიან მიუთითონ პირადი ინფორმაცია და თანხა უნაღდო ანგარიშსწორებით შეიტანონ კამპანიის ფონდში (ფიზიკური პირების მიერ არა უმეტეს 300 ლარის შემოწირულობის გარდა). ანონიმური შემოწირულობები აკრძალულია და ერიცხება სახელმწიფოს. ეს მუხლი კრძალავს სხვა ფიზიკური პირისაგან შემოწირულობებს. დაუშვებელია საარჩევნო სუბიექტის მიერ არჩევნების დროს საარჩევნო კამპანიის ფონდის სახსრების გარდა სხვა სახსრების გამოყენება.

შემოწირულობებზე შეზღუდვები

- პოლიტიკური პარტიისთვის და საარჩევნო ბლოკისთვის: ფიზიკური პირისგან = 30,000 ლარი; იურიდიული პირისგან = 100,000 ლარი,
- საპარლამენტო არჩევნებში მონაწილე მაჟორიტარი კანდიდატისთვის: ფიზიკური პირისგან = 10,000 ლარი; იურიდიული პირისგან = 30,000 ლარი.
- საპარლამენტო არჩევნებში მონაწილე მაჟორიტარი კანდიდატისთვის: ფიზიკური პირისგან = 10,000 ლარი; იურიდიული პირისგან = 30,000 ლარი.

47-ე მუხლის თანახმად აკრძალვები ასევე ვრცელდება სხვა სახელმწიფოსგან და საერთაშორისო ორგანიზაციისგან.

⁷ მე-3-ე მუხლის თ ქვეპუნქტის თანახმად საარჩევნო სუბიექტი არის საქართველოს პრეზიდენტობის კანდიდატი, საქართველოს პარლამენტის ან ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს – საკრებულოს წევრობის კანდიდატი, გამგებლობის ან მერობის კანდიდატი, პარტია ან საარჩევნო ბლოკი, რომელიც რეგისტრირებულია შესაბამისი საარჩევნო კომისიის მიერ;

⁸ 48 მუხლის მე-6-ე და პირველი პუნქტების თანახმად საარჩევნო ბლოკში შემავალი საარჩევნო სუბიექტები ვალდებული არიან ისარგებლონ მხოლოდ ბლოკის ანგარიშით.

- 48-ე მუხლი (საარჩევნო კამპანიის ფონდის განკარგვის წესი) საარჩევნო კამპანიის ფონდის ეფექტურად გამოყენებისა და მართვის მიზნით საარჩევნო სუბიექტი ნიშნავს (შიდა რეგულაციების მიხედვით) საარჩევნო კამპანიის ფონდის მმართველსა და ბუღალტერს. მმართველი და ბუღალტერი საარჩევნო სუბიექტის მითითებით განკარგავენ ფონდის სახსრებს და პასუხისმგებელი არიან ფონდის მიზნობრივ გამოყენებაზე. ფონდის მმართველი ვალდებულია არაკანონიერად მიღებული შემოწირულობები მიღებიდან 10 დღის ვადაში გადაურიცხოს სახელმწიფოს და ამგვარი შემოწირულობების შესახებ ყოველთვიურად და არჩევნების შემდგომ ანგარიში წარუდგინოს შესაბამის საარჩევნო კომისიას. მმართველი ასევე პასუხისმგებელი ყველა სახის ოპერაციის დოკუმენტურად გაფორმებაზე.

საარჩევნო სუბიექტები ვალდებული არიან შესაბამის საარჩევნო კომისიას ფინანსური ანგარიში წარუდგინონ არჩევნების შედეგების გამოქვეყნებიდან არა უგვიანეს ერთი თვისა. ეს ანგარიში უნდა შეიცავდეს ინფორმაციას არჩევნებისთვის გამოყენებული სახსრების შესახებ, სააუდიტო კომპანიის მიერ ჩატარებული რევიზიის ანგარიშითურთ და ფონდის ანგარიშზე ჩარიცხული თანხების წარმომავლობის ინფორმაციას.⁹ ის საარჩევნო სუბიექტები, რომლებიც წინასწარი მონაცემებით მიიღებენ ხმების საჭირო რაოდენობას ვალდებული არიან მსგავსი ანგარიში წარადგინონ კენჭისყრის დღიდან არა უგვიანეს 8 დღისა. ის სააუდიტო კომპანიები, რომლებიც საქართველოში მოღვაწეობენ, ახორციელებენ მსგავს ადწერებს. მსგავსი დებულებებია გათვალისწინებული არჩევნების მეორე რაუნდში მონაწილე მაჟორიტარ კანდიდატებზე.

ამ დებულებების თანახმად ის საარჩევნო სუბიექტები, რომლებიც საარჩევნო კომისიაში არ წარადგენენ საარჩევნო კამპანიის ფონდის ანგარიშს ერთმევათ მომავალ არჩევნებში მონაწილეობის მიღების უფლება. ის საარჩევნო სუბიექტები, რომლებიც ამ კანონით დადგენილ ვადაში არ წარადგენენ ფონდის ანგარიშს, ან დადასტურდება მათ მიერ შემოწირულობების ოდენობაზე და წყაროებზე დაწესებული შეზღუდვებისა და აკრძალვების დარღვევა, გაფრთხილებას და დარღვევის გამოსწორების მოთხოვნას იღებენ საოლქო საარჩევნო კომისიისგან ან ცენტრალური საარჩევნო კომისიისგან.

თუ დარღვევა მნიშვნელოვანია და პოტენციურად ცვლის არჩევნების შედეგებს საოლქო და ცენტრალურ საარჩევნო კომისიებს შეუძლიათ სარჩელი შეიტანონ სასამართლოში და მოითხოვონ ხმების გაუქმება. საარჩევნო სუბიექტი ვალდებულია არჩევნების საბოლოო შედეგების შეჯამებიდან არა უგვიანეს 20 დღისა დახუროს საარჩევნო კამპანიის ფონდის ანგარიში. ანგარიშზე დარჩენილი თანხა უბრუნდება შემტან პირებს შეტანილი ფულადი სახსრების პროპორციულად.

კენჭისყრის დღის გამოცხადებიდან არა უგვიანეს 5 დღისა, ცენტრალური საარჩევნო კომისია ვალდებულია შექმნას საზოგადოების წარმომადგენლების, იურისტების და ლიცენზირებული ფინანსური აუდიტორების მიერ შედგენილი ჯგუფი, რომელიც მონიტორინგს გაუწევს საარჩევნო სუბიექტების მიერ საარჩევნო ფონდების გამოყენებას. ჯგუფი საარჩევნო პერიოდში ცენტრალური საარჩევნო კომისიისადმი წარდგენილ ინფორმაციას და შეჯამებებსაც უწევს მონიტორინგს. კანონის თანახმად, ინფორმაცია საარჩევნო შემოწირულობების შესახებ „არის ღია, საჯარო და ხელმისაწვდომი“. საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისია ვალდებულია საარჩევნო სუბიექტის საარჩევნო კამპანიის ფონდში არსებული ინფორმაცია

⁹ 48-ე მუხლის მე-10-ე პუნქტის თანახმად გამოყენებული სახსრების ანგარიშის ფორმას საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისია ადგენს.

ფულადი სახსრების შესახებ მიაწოდოს ყველა დაინტერესებულ პირს და ეს ინფორმაცია მიღებიდან 2 დღის ვადაში განათავსოს ცენტრალური საარჩევნო კომისიის ვებ-გვერდზე.

საქართველოს კანონი პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ

- მე-16-ე მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად სარევიზიო კომისია არის პარტიის ერთერთი „ხელმძღვანელი, აღმასრულებელი და მაკონტროლებელი“ ორგანო. მე-19-ე მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად პარტიის სარევიზიო ორგანოს - სარევიზიო კომისიას წესდებით დადგენილი ვადით, არანაკლებ 3 წევრის შემადგენლობით ირჩევს ყრილობა. მე-19-ე მუხლის მე-4-ე პუნქტის მიხედვით:

სარევიზიო კომისიის განსაკუთრებული უფლებამოსილებაა პარტიის საფინანსო-საბუღალტრო დოკუმენტების რევიზია. წესდება შეიძლება ითვალისწინებდეს კომისიის სხვა საკონტროლო ფუნქციებს.

- მე-3-ე თავი ეხება პარტიის ქონებას და ფინანსებს. 25-ე მუხლი ადგენს ქონების იმ ტიპებს, რომლის მოპოვებაც პოლიტიკურ პარტიას შეუძლია, მათ შორის საწევრო შენატანებს, ფიზიკურ და იურიდიულ პირთა შემოწირულობებს და კანონით დადგენილ შემთხვევებში - სახელმწიფოს მიერ გამოყოფილი თანხებს. პარტიას არ აქვს უფლება ეწეოდეს სამეწარმეო საქმიანობას.
- 26-ე მუხლი განსაზღვრავს იმ წყაროებს, რომლებსგანაც შემოწირულობების მიღებაა აკრძალული, მათ შორის უცხოელები, საერთაშორისო ორგანიზაციები და სახელმწიფო ორგანოები. ფინანსების შემტანმა აუცილებლად უნდა წარადგინოს პირადი ინფორმაცია. ამგვარი ინფორმაციის გარეშე გადარიცხული ფული მიიჩნევა ანონიმურად და დაუყოვნებლივ გადარიცხება სახელმწიფო ბიუჯეტში პოლიტიკური გაერთიანების საფინანსო საქმიანობაზე პასუხისმგებელი თანამდებობის პირის მიერ. გამონაკლისებია დაშვებული იმ შემოწირულობებზე, რომლებიც საჯარო ღონისძიების მეშვეობით არის მიღებული და არ აღემატება 30,000 ლარს წელიწადში; პოლიტიკური გაერთიანების საფინანსო საქმიანობაზე პასუხისმგებელი თანამდებობის პირი ვალდებულია საჯარო ღონისძიებაზე მიღებული თანხა გადარიცხოს პარტიის ანგარიშზე არა უგვიანეს 7 დღისა. ფინანსური შემოწირულობების შესახებ ინფორმაცია საჯაროა და ხელმისაწვდომობას კანონმდებლობით დადგენილი წესით უზრუნველყოფს საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისია.
- 27 მუხლი პოლიტიკური პარტიებისთვის შემოწირულობებზე წლიურ შეზღუდვებს აწესებს: ფიზიკური პირისაგან - 30 000 ლარი; იურიდიული პირისაგან - 100 000 ლარს. გათვალისწინებული შეზღუდვები ვრცელდება ყველა სახის შემოწირულობაზე, მათ შორის, პარტიის მიზნებისათვის და მისი სახელით გაწეულ მომსახურებაზე. პარტიის მიერ საწევროები, აგრეთვე ფიზიკური და იურიდიული პირებისაგან შემოწირულობების სახით მიღებული ფულადი სახსრები მიიღება მხოლოდ უნადლო ანგარიშსწორებით, საბანკო დაწესებულების მეშვეობით. ეს შეზღუდვა არ ვრცელდება ერთი ფიზიკური პირის მიერ განხორციელებულ შენატანებზე, თუ მათი ოდენობა წელიწადში არ აღემატება 300 ლარს. 27 მუხლის მე-4-ე პუნქტის თანახმად დაუშვებელია სხვისი სახელით შემოწირულობების განხორციელება.
- 28-ე მუხლის თანახმად ამ კანონის დარღვევით მიღებული ფინანსური და მატერიალური შემოწირულობები პარტიამ ერთი თვის ვადაში უნდა გადასცეს სახელმწიფო ხაზინას. ამ მოთხოვნის შეუსრულებლობის შემთხვევაში პარტიის მიერ მიღებული ამგვარი ფინანსები

იძულებით გადაირიცხება და აეკრძალებათ სახელმწიფო დახმარების მიღება ერთიდან ოთხ წლამდე ვადაში (თანხის რაოდენობის მიხედვით).

(29-31 მუხლები არეგულირებენ სახელმწიფო ბიუჯეტის მიერ ინსტიტუციური და ორგანიზაციული მიზნებისთვის გამოყოფილ სუბსიდიებს პოლიტიკური პარტიებისთვის და არასამთავრობო ორგანიზაციისთვის)

- 32-ე მუხლის მიხედვით პარტია ვალდებულია ყოველი წლის თებერვლამდე საინფორმაციო მედიაში გამოაქვეყნოს საფინანსო დეკლარაცია (სავარაუდოდ გასული კალენდარული წლის) და აუდიტორის დასკვნა. დეკლარაციაში აისახება პარტიის წლიური შემოსავალი (საწევრო შენატანების და შემოწირულობების, დონორების შესახებ ინფორმაციის და სახელმწიფო ბიუჯეტის სუბსიდიების ჩათვლით) და გასავალი (საარჩევნო ხარჯების ჩათვლით). არჩევნებისათვის გამოყენებული სახსრების შემოსავალ-გასავალი დეკლარაციაში ცალკე უნდა იყოს ნაჩვენები. დეკლარაცია ასევე უნდა შეიცავდეს არსებული მატერიალური და ფინანსური ქონების ანგარიშს. ბლოკებში შემავალმა პარტიებმა უნდა წარადგინონ ბლოკში გაწევრიანებამდე მიღებული და დახარჯული სახსრების ანგარიში და მათი წვლილის ანგარიში ბლოკისთვის მიღებულ და დახარჯულ თანხებში. პარტიამ გამოქვეყნებული დეკლარაციის ასლი და ქონებრივ მდგომარეობაზე აუდიტორის დასკვნა უნდა გადაუგზავნოს ცენტრალურ საარჩევნო კომისიასა და ადგილობრივ საგადასახადო ორგანოს.
- 33-ე მუხლი პარტიებს ავალდებულებს ყოველწლიურად განახორციელონ თავისი საქმიანობის ფინანსური აუდიტი. ამ მუხლის თანახმად ფინანსური აუდიტის განხორციელების მიზნით პარტია უფლებამოსილია მიმართოს ნებისმიერ დამოუკიდებელ აუდიტორს და პარტიის ქონებრივ მდგომარეობაზე მისი დასკვნა ცენტრალურ საარჩევნო კომისიას აუცილებლად უნდა წარედგინოს.
- 34-ე მუხლის მიხედვით თუ პარტია დროულად არ გამოაქვეყნებს საფინანსო დეკლარაციას, იგი კარგავს სახელმწიფო დაფინანსების უფლებას მომდევნო ერთი წლის განმავლობაში