



**ადგილობრივი თვითმმართველობის როლის გაძლიერება
სტიქიური მოვლენებით გამოწვეული კრიზისების
მართვაში**

პოლიტიკის დოკუმენტი

**ავტორი: მარიამ ჯინჭარაძე
მარიამ ანსიანი
მათე ბუბაშვილი**

2024

წინამდებარე პუბლიკაცია მომზადდა ამერიკის შეერთებული შტატების საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს (USAID) ფინანსური მხარდაჭერით, პროექტ „საჯარო პოლიტიკის საპილოტე ინიციატივები ახალგაზრდების ჩართულობისა და მენტორობის გაძლიერებისათვის“ ფარგლებში, რომელსაც ახორციელებს სტრატეგიისა და განვითარების ცენტრი (CSD). მოცემული პუბლიკაციის შინაარსი წარმოადგენს მხოლოდ ავტორების პასუხისმგებლობას და შესაძლოა არ გამოხატავდეს USAID-ის, ამერიკის შეერთებული შტატების მთავრობის და CSD-ის შეხედულებებს.

შესავალი	4
1. კვლევის მეთოდოლოგია	5
2. საკანონმდებლო ბაზა	6
3. საერთაშორისო გამოცდილება	8
3.1. საერთაშორისო სამართლებრივი აქტები	8
3.2. საერთაშორისო პრაქტიკა	9
3.2.1. გერმანია	10
3.2.2. პოლონეთი	12
3.2.3. ჩეხეთის რესპუბლიკა	13
4. სიტუაციის მიმოხილვა	13
4.1. საგანგებო სიტუაციების მართვის სქემა	15
4.2. ადგილობრივი თვითმმართველობის როლი საგანგებო სიტუაციის მართვაში	16
5. პრობლემის ანალიზი	16
5.2. პრობლემა	18
5.3. პრობლემის გამომწვევი მიზეზები	18
5.3.1. რესურსების ნაკლებობა ადგილობრივ დონეზე	19
5.3.2. მოსახლეობის ჩართულობის ნაკლებობა	
5.3.3. მუნიციპალიტეტის მიერ საგანგებო სიტუაციების მართვის პოლიტიკის დაბალი ხარისხი	20
5.3.4. მუნიციპალიტეტის მიერ საკუთარი როლისა და მნიშვნელობის შეფასება	21
5.3.5. მუნიციპალიტეტის კონცენტრირება მხოლოდ რეაგირების ეტაპზე	22
5.4. პრობლემის შედეგები	22
6. პრობლემის გადაჭრის გზები	23
7. მულტიფაქტორული ანალიზი	25
8. დასკვნები და რეკომენდაციები	26
9. მონიტორინგისა და შეფასების გეგმა	29
შერჩეული ალტერნატივის ადვოკატირება	30
ბიბლიოგრაფია	32
დანართები	35

აბსტრაქტი

მსოფლიოში მიმდინარე კლიმატის ცვლილების მწვავე შედეგები სათანადოდ აისახება საქართველოს გარემოზე. საქართველო თავისი რელიეფისა და ბუნებრივი პირობებიდან გამომდინარე ბუნებრივი კატასტროფების მუდმივი რისკის ქვეშაა. სწორედ ამიტომ ბუნებრივი კატასტროფების შედეგად გამოწვეული საგანგებო სიტუაციების ეფექტური მართვა ყველა დონის ხელისუფლების მოვალეობაა. ამ პროცესში მნიშვნელოვანი როლი ენიჭება ადგილობრივ თვითმმართველობას, როგორც კრიზისის მართვის პირველად რგოლს და ხალხთან ყველაზე ახლოს მდგომ ხელისუფლებას. მუნიციპალურმა ორგანოებმა თავიანთი რესურსების გათვალისწინებით უნდა გაატარონ სათანადო ღონისძიებები საგანგებო სიტუაციების მართვის ყველა ეტაპზე.

საქართველოში გარემოს დაცვისა და კრიზისული სიტუაციების მართვის კომპეტენცია ცენტრალური ხელისუფლების ხელშია, თუმცა ქვეყანაში მიმდინარე დეცენტრალიზაციის ნელი ტენდენციები აისახა მთავრობის მიერ ადგილობრივ თვითმმართველობაზე გარკვეული უფლებამოსილების დელეგირებით. ადგილობრივი თვითმმართველობა თავისი კომპეტენციის ფარგლებში უზრუნველყოფს სხვადასხვა სახის უფლებამოსილებების შესრულებას. თუმცა ამ მიმართულებით ჯერ კიდევ ბევრი გამოწვევაა. მუნიციპალიტეტები ვერ ახერხებენ შესაბამის კოორდინაციას ვერტიკალურ თუ ჰორიზონტალურ დონეზე, ამასთანავე ჯერ კიდევ ვერ ახორციელებენ საგანგებო მართვის გეგმებისა და უსაფრთხოების პასპორტის შედგენას, რაც აისახება მათი საქმიანობის ეფექტურობაზე.

წინამდებარე პოლიტიკის დოკუმენტის მიზანია გამოკვეთოს და გააძლიეროს ადგილობრივი თვითმმართველობის მიერ საგანგებო სიტუაციების მართვის ეფექტურობა. დოკუმენტი მიმოიხილავს არსებულ პრობლემებს სისტემურად და განიხილავს მათი გადაჭრის გზებს.

დოკუმენტში წარმოდგენილი ალტერნატივებიდან შესაბამისი მეთოდის საფუძველზე გამოვლინდა ყველაზე უფრო ოპტიმალური ალტერნატივა, რომელიც ითვალისწინებს მუდმივმოქმედი საბჭოს შექმნას მუნიციპალურ დონეზე, რომელიც ადგილობრივ ბაზაზე შექმნილი ორგანო იქნება ცენტრალური ხელისუფლების ორგანოებთან და სხვა დაინტერესებულ მხარეებთან მჭიდრო თანამშრომლობით.

შესავალი

გლობალური დათბობითა და კლიმატის ცვლილებით განპირობებულია სტიქიური მოვლენების შემთხვევების ზრდა. ევროპისა და ცენტრალური აზიის რეგიონში ბოლო სამი ათწლეულის მანძილზე მოხდა 500-მდე წყალდიდობა და მიწისძვრა, რასაც შედეგად მოჰყვა 50 000 დაღუპული და 25 მილიონი დაზარალებული ადამიანი (World Bank, 2016). აღნიშნული მონაცემების გათვალისწინებით, მნიშვნელოვანია სახელმწიფოების მხრიდან დაიგეგმოს ქმედითი პრევენციული ღონისძიებები.

კლიმატის ცვლილების სავალალო შედეგები უცხო არ არის საქართველოსთვისაც, მით უფრო მისი რელიეფისა და ბუნებრივი კატასტროფების მხრივ არსებული რისკების გათვალისწინებით. საქართველოში ხშირია სხვადასხვა სახის სტიქიური მოვლენები, რომელსაც ხშირ შემთხვევაში, ტრაგიკული შედეგებიც მოსდევს. საქართველო მიდრეკილია სხვადასხვა სახის ბუნებრივი თუ ტექნოგენური კატასტროფისკენ - მიწისძვრა, წყალდიდობა, მეწყერი, ღვარცოფი, ზვავი, სეტყვა, წყალდიდობა, გვალვა, ძლიერი ქარი, ტყის და ხეობის ხანძარი. საქართველო 2019 წლის Inform Risk Index-ის მონაცემებით 191 ქვეყანას შორის 87-ე ადგილს იკავებდა 2024 წლის მონაცემებით კი 89-ე ადგილს (European Commission, 2025). ნიშანდობლივია, რომ ექვსწლიანი პერიოდის განმავლობაში ქვეყნის შესაძლებლობები რისკის მართვისა და შეფასების ნაწილში საერთოდ არ გაუმჯობესებულა რაც მიუთითებს იმაზე რომ ქვეყანა კატასტროფების რისკის მნიშვნელოვანი საფრთხის წინაშე დგას.

სტიქიური მოვლენებითა და ბუნებრივი კატასტროფებით გამოწვეული საგანგებო მდგომარეობის მართვა ყველა ეტაპზე სახელმწიფოს პირდაპირი ვალდებულებაა. საგანგებო სიტუაციების ეფექტური მართვა, ერთი მხრივ, წარმოადგენს სახელმწიფოს პოზიტიურ ვალდებულებას, დაიცვას ადამიანთა სიცოცხლე, ჯანმრთელობა და ჯანსაღ გარემოში ცხოვრების უფლება, ხოლო, მეორე მხრივ, განასახიერებს ეფექტური, ანგარიშვალდებული და გამჭვირვალე საჯარო მმართველობის ერთ-ერთ ძირითად მიმართულებას. ეფექტური საჯარო მმართველობა ავალდებულებს სახელმწიფო ორგანოებს უზრუნველყონ გამართული ვერტიკალური თუ ჰორიზონტალური კოორდინაცია. აღნიშნულ პროცესში ჩართული უნდა იყოს როგორც სახელმწიფო სტრუქტურის ყველა დონე ცენტრალური ხელისუფლებიდან ადგილობრივ თვითმმართველობამდე, ისე ადგილობრივი მოსახლეობა და დაინტერესებული მხარეები, რათა ყველას აზრი თანაბრად იყოს გათვალისწინებული.

გარემოს დაცვა და მისი მდგრადობის შენარჩუნება საქართველოს სამთავრობო პროგრამაში ერთ-ერთ გამოწვევად დასახელდა (სამთავრობო პროგრამა 2021-2024, 2020). საგანგებო სიტუაციების მართვის თანამედროვე ქართული ტენდენციები მაქსიმალურად მიმართულია ადგილობრივი თვითმმართველობის როლის გაძლიერებისაკენ რესურსების გათვალისწინებით. ადგილობრივი თვითმმართველობა, როგორც ბუნებრივი კატასტროფისას პირველი რგოლი, საგანგებო სიტუაციების მართვის სტრუქტურაში წარმოადგენს შეუცვლელ აქტორს. თუმცა, საქართველოს გამოცდილებით ჯერ კიდევ პრობლემაა ადგილობრივი თვითმმართველობის მნიშვნელობის გააზრება და შესაბამისად, მისი ჩართულობა სტიქიური მოვლენების გამოწვეული კრიზისის მართვაში. ამ ყველაფერს კი, რა თქმა უნდა, თავისი მიზეზები და შესაბამისი შედეგები გააჩნია.

აღნიშნული პოლიტიკის დოკუმენტის მიზანია საგანგებო სიტუაციების მართვაში, კერძოდ პრევენციის, მზადყოფნისა და რეაგირების ეტაპზე, ადგილობრივი თვითმმართველობის ჩართულობის გაძლიერება შესაბამისი ინსტრუმენტების შეთავაზებით. პოლიტიკის დოკუმენტის ამოცანებს წარმოადგენს: საქართველოს კა-

ნონმდებლობის და საერთაშორისო სტანდარტების მიხედვით ადგილობრივი თვითმმართველობის როლის ანალიზი კრიზისების მართვის პროცესში; პრობლემებისა და მათი გამომწვევი მიზეზების იდენტიფიცირება; ოპტიმალური პრევენციული ღონისძიებების შერჩევა და ანალიზი ცენტრალურ და ადგილობრივ დონეზე არსებული რესურსების გათვალისწინებით და რეკომენდაციების გაცემა სტიქიური მოვლენებით გამოწვეული საგანგებო სიტუაციების მართვის ეფექტიანობის გასაზრდელად მუნიციპალურ დონეზე.

წინამდებარე დოკუმენტი, პირველ ნაწილში, მიმოიხილავს საქართველოს საკანონმდებლო ჩარჩოს, საგანგებო სიტუაციების მართვის ნაწილში საერთაშორისო სტანდარტებს, საზღვარგარეთის ქვეყნების იმ კარგ პრაქტიკას, რომელიც შესაძლოა რელევანტური იყოს საქართველოსთვის. მეორე ნაწილში კი პოლიტიკის დოკუმენტი კონცენტრირდება არსებულ პრობლემაზე, აღწერს მას, ასაბუთებს პრობლემის აქტუალურობას, მის გამომწვევ მიზეზებს და ახდენს პრობლემის შედეგების იდენტიფიცირებას.

კვლევის შედეგებზე დაყრდნობით პრობლემის მოსაგვარებლად შევიმუშავეთ რამდენიმე ალტერნატივა, რომელთაგანაც მულტიფაქტორული ანალიზის საფუძველზე შეირჩა ერთი ყველაზე ოპტიმალური პრობლემის მოგვარების გზა. მართალია, კრიზისები კატასტროფის ბუნებიდან გამომდინარე ერთმანეთისგან განსხვავდება თუმცა აღნიშნული პოლიტიკის დოკუმენტი ყველა სახის კრიზისს, რომელიც სტიქიური მოვლენით არის გამოწვეული ერთიან კონტექსტში განიხილავს. შესაბამისად, პრობლემის მოგვარების გზები, რომელიც ანალიზის შედეგად არის შემუშავებული არ არის მორგებული კონკრეტულად რომელიმე სტიქიურ მოვლენაზე, არამედ არის ზოგადი ინსტიტუციონალური, ადმინისტრაციული თუ ფინანსური რეკომენდაციები, რომელიც მთლიანად მსგავსი ტიპის კრიზისების მართვის ეფექტურობის გაზრდაზე არის ორიენტირებული ადგილობრივ დონეზე.

1. კვლევის მეთოდოლოგია

წარმოდგენილი კვლევა მოიცავდა საგანგებო სიტუაციების მართვის ოთხი არსებული ეტაპიდან (პრევენცია, მზადყოფნა, რეაგირება, აღდგენა) სამს - პრევენცია, მზადყოფნა და რეაგირება. შესაბამისად, წარმოდგენილი ანალიზი ეხმიანება მხოლოდ ამ სამი მიმართულებით არსებულ პრობლემებს. კვლევის ფარგლებში გამოყენებული მეთოდოლოგია შეირჩა მიზნობრივად, რათა დასახული ამოცანების შესრულება ყოფილიყო შესაძლებელი. ამისათვის გამოყენებულ იქნა შემდეგი ტიპის კვლევის მეთოდები:

პოლიტიკის დოკუმენტი მომზადდა თვისებრივი კვლევის მეთოდის გამოყენებით და ჩატარდა გამოკითხვა არსებული ვითარების შესაფასებლად. ორივე ტიპის მონაცემის ინტეგრირებით შესაძლებელია მუნიციპალიტეტებში არსებული მექანიზმების და მათი ეფექტურად მუშაობის შესახებ სრული სურათის დანახვა. ამასთან, იმ გამოწვევების გააზრება რის წინაშეც დგანან ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენლები, მაშინ როდესაც უწყვეტ სწრაფად მოახდინონ რეაგირება ბუნებრივი კატასტროფებით გამოწვეული კრიზისული სიტუაციის დროს.

თვისებრივი კვლევის ფარგლებში ჩატარდა ინტერვიუ დარგის ექსპერტებთან თუ საჯარო უწყებების წარმომადგენლებთან, მათ შორის, საქართველოს პარლამენტის გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების კომიტეტის სპეციალისტებთან, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების წარმომადგენლებთან, გარემოს დაცვის ექსპერტსა და გეოგრაფთან, საგანგებო სიტუაციებისა და ბუნებრივი კატასტროფების მართვის ექსპერტთან, ადგილობრივი თვითმმართველობის ექსპერტთან, UNDP-ის გარემოს დაცვის პროგრამაში კლიმატის

ცვლილების და სამხრეთ კავკასიაში გარემოს დაცვის ექსპერტთან, ასევე გეოლოგიის დოქტორსა და ბუნებრივი კატასტროფებისა და დედამიწის შემსწავლელი მეცნიერებების სპეციალისტთან.

არსებული სიტუაციის ფართო ქრილში გასააზრებლად საქართველოს 16 მუნიციპალიტეტს დაეგზავნა შესაბამისი მეთოდოლოგიით შედგენილი კითხვარი. იგი უზრუნველყოფდა მათგან ისეთი ინფორმაციის მიღებას, რომელიც სრულად აღწერდა არსებულ სიტუაციას და ასევე გაითვალისწინებდა მუნიციპალიტეტების პრობლემის გადაჭრის ხედვებს. მუნიციპალიტეტების შერჩევა განხორციელდა ბუნებრივი კატასტროფებისადმი მოწყვლადობით. აღსანიშნავია, რომ 16 მუნიციპალიტეტიდან კვლევის ობიექტად პასუხი მიიღო მხოლოდ 7 მუნიციპალიტეტიდან; ესენია: ამბროლაური, ზუგდიდი, მარტვილი, მესტია, ონი, ჩოხატაური და ხობი. სიღრმისეული ინტერვიუ ჩატარდა დუშეთის მუნიციპალიტეტის წარმომადგენელთანაც.

გარდა კითხვარისა, აუცილებელი იყო საგანგებო სიტუაციების მართვის მიმართულებით შექმნილი მუნიციპალური დოკუმენტების განხილვაც. ამ ნაწილში კვლევის ფარგლებში განხილულ იქნა ხუთი მუნიციპალიტეტის უსაფრთხოების პასპორტი - გორი, აბაშა, ლაგოდეხი, სენაკი, თელავი და სამი მუნიციპალიტეტის საგანგებო მართვის გეგმა გორი, ხობი, სენაკი.

გარდა ამისა, კვლევის ფარგლებში ნორმატიულ-დოგმატური მეთოდით მიმოხილულ იქნა საქართველოს მოქმედი კანონმდებლობა, როგორც საკანონმდებლო, ისე კანონქვემდებარე აქტები. ასევე გაანალიზებულ იქნა საერთაშორისო სტანდარტები, აქტუალური დარგობრივი ლიტერატურა და სხვადასხვა ქვეყნის ემპირიული მაგალითები. პრობლემის ანალიზის ნაწილში გამოყენებულ იქნა სისტემური კვლევის, ინდუქციური თუ დედუქციური მსჯელობის მეთოდი. პრობლემის ანალიზისათვის გამოყენებულ იქნა პრობლემის ხის მეთოდი, სადაც ნათლად გამოჩნდა ერთმანეთთან მიზეზ-შედეგობრივად დაკავშირებული სხვადასხვა მასშტაბის პრობლემა.

წარმოდგენილი მეთოდოლოგიის საფუძველზე კი ჩამოყალიბდა გარკვეული ალტერნატივები, ასევე ალტერნატივათა შერჩევის კრიტერიუმები და საბოლოოდ გამოვლინდა ერთი ყველაზე ოპტიმალური გადაჭრის გზა.

2. საკანონმდებლო ბაზა

ბუნებრივი კატასტროფების შედეგად გამოწვეული საგანგებო სიტუაციების პრევენციას, მათთვის მზაობას, მათზე რეაგირებასა და დამდგარი შედეგების აღმოფხვრას, ასევე ამ პროცესებში სახელმწიფო ორგანოთა ურთიერთობისა და კოორდინაციის საკითხებს არეგულირებს როგორც ცენტრალური ხელისუფლების, ისე ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მიერ მიღებული სამართლებრივი საკანონმდებლო თუ კანონქვემდებარე აქტები.

პირველ რიგში, ჯანმრთელობისთვის უვნებელ გარემოში ცხოვრების უფლება გარანტირებულია საქართველოს კონსტიტუციით. ეს უფლება ასევე მოიაზრებს გარემოს მდგომარეობის შესახებ ინფორმაციის მიღებისა და გარემოსდაცვით საკითხებთან დაკავშირებულ გადაწყვეტილებების მიღებაში მოაქალაქეთა ჩართულობის უფლებას. გარდა ამისა, საქართველოს კონსტიტუციის 54-ე მუხლის მიხედვით, საქართველოს მთავრობა არის აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი ორგანო, რომელიც ახორციელებს ქვეყნის საშინაო პოლიტიკას. მთავრობის მეთაური - პრემიერ-მინისტრი კი განსაზღვრავს მთავრობის საქმიანობის ძირითად მიმართულებებს

და ორგანიზებას უწევს მთავრობის საქმიანობას. მათ შორის, კონსტიტუციის 71-ე მუხლის მე-2 პუნქტის მიხედვით, საქართველოს პრეზიდენტი პრემიერ-მინისტრის წარდგინებით აცხადებს საგანგებო მდგომარეობას, მათ შორის, ბუნებრივი ან ტექნოგენური კატასტროფის დროს. ამ ვითარებაში მთავრობის მეთაურმა შესაძლოა მიიღოს თავდაცვის ძალების გამოყენების შესახებ გადაწყვეტილება.

ამასთანავე, კონსტიტუციით გარანტირებულია ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლება, საქართველოს მოქალაქეებმა ადგილობრივი მნიშვნელობის საქმეები მოაწესრიგონ ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების მეშვეობით. ამასთანავე, საქართველოს მთავრობამ შესაძლოა განახორციელოს გარკვეული უფლებამოსილებების დელეგირება ადგილობრივი თვითმმართველობისთვის შესაბამისი რესურსის გადაცემით.

ადგილობრივი თვითმმართველობის არსის, უფლებამოსილებების, მუნიციპალური ორგანოების ფორმირების, სტრუქტურისა და საქმიანობის მარეგულირებელი პირველად სამართლებრივ ჩარჩოს ადგენს საქართველოს ორგანული კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი. კოდექსში დარეგულირებული მუნიციპალიტეტის საკუთარი და დელეგირებული უფლებამოსილები, ასევე დელეგირების წესი და პრინციპები.

“საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ” საქართველოს კანონის მიხედვით, საქართველოს მთავრობის უფლებამოსილებას წარმოადგენს გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვა და ქვეყნის უსაფრთხოების უზრუნველყოფა. ამ უფლებამოსილების განსახორციელებლად მთავრობის მეთაური ბუნებრივი ან ტექნოგენური კატასტროფის დროს საქართველოს პრეზიდენტს მიმართავს წარდგინებით ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე ან მის რომელიმე ნაწილში საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების შესახებ და იღებს გადაწყვეტილებას თავდაცვის ძალების გამოყენების შესახებ.

აღსანიშნავია, რომ ზემოთწარმოდგენილ ზოგად საკანონმდებლო დათქმებს აკონკრეტებს სხვადასხვა დარგობრივი სამართლებრივი აქტი, მათ შორის, საქართველოს კანონი „საგანგებო მდგომარეობის შესახებ“. იგი განსაზღვრავს საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების საფუძვლებს, პროცედურასა და სახელმწიფო უწყებების კოორდინაციას. თუ როგორ განიმარტება ზოგადად უსაფრთხოება და რა მიმართულებებს მოიცავს ის, განსაზღვრულია „ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკის დაგეგმვისა და კოორდინაციის წესის შესახებ“ საქართველოს კანონში. მისი მიხედვით, ბუნებრივი და ეკოლოგიური ფაქტორით გამოწვეული საგანგებო მდგომარეობების კონტროლი არის სამოქალაქო უსაფრთხოების ნაწილი. იგი ასევე ადგენს ეროვნული უსაფრთხოების საბჭოს სტატუსსა და უფლებამოსილებებს. თუმცა აღსანიშნავია, რომ ეს კანონი მოიცავს მხოლოდ ეროვნული დონის უსაფრთხოების გეგმებს და ნაკლებად ეხება ადგილობრივი დონის კრიზისებს.

სამოქალაქო უსაფრთხოებით გათვალისწინებული საგანგებო სიტუაციების მართვის ნაწილში ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი საკანონმდებლო აქტია საქართველოს კანონი „სამოქალაქო უსაფრთხოების შესახებ“. ეს კანონი განსაზღვრავს საქართველოში სამოქალაქო უსაფრთხოების ეროვნული სისტემის ორგანიზებას, სამოქალაქო უსაფრთხოების დონისძიებებს, სამოქალაქო უსაფრთხოების სფეროში საქართველოს აღმასრულებელი ხელისუფლების, ავტონომიური რესპუბლიკებისა და მუნიციპალიტეტის ორგანოების, სახელმწიფო რწმუნებულის უფლებამოსილებებს, საჯარო სამართლის იურიდიული პირებისა და კერძო სამართლის იურიდიული პირების, აგრეთვე საქართველოს მოქალაქეებისა და საქართველოს ტერიტორიაზე მყოფი სხვა პირების უფლებებსა და მოვალეობებს. კანონი ამასთანავე ახდენს საგანგებო სიტუაციების დიფერენციაციას ადგილობრივი და ეროვნული დონის საგანგებო სიტუაციად და აწესრიგებს ორივე ტიპის კრიზისის ყველა ეტაპზე მოქმედ რეგულაციებს.

საკანონმდებლო აქტებს თავისთავად აკონკრეტებს სხვადასხვა კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტი - მთავრობის დადგენილებები. მათ შორის ერთ-ერთია საქართველოს მთავრობის 2015 წლის 24 სექტემბრის N508 დადგენილება „სამოქალაქო უსაფრთხოების ეროვნული გეგმის დამტკიცების შესახებ“. აღნიშული გეგმა განსაზღ-

ვრავს სამოქალაქო უსაფრთხოებასთან დაკავშირებულ ოთხივე ეტაპზე ცენტრალური ხელისუფლების, ავტონომიური რესპუბლიკების, მხარეებისა და მუნიციპალიტეტების უფლებამოსილებებს, პროცედურულ ნორმებსა და საგანგებო სიტუაციების მართვის მინიმალურ სტანდარტებს.

აღსანიშნავია, რომ სამოქალაქო უსაფრთხოების ეროვნული გეგმა, თავის მხრივ, ეფუძნება საგანგებო მართვის გეგმასა (რომელსაც არეგულირებს მთავრობის 2017 წლის 6 ოქტომბრის N 452 დადგენილება) და საგანგებო სიტუაციის რისკის მართვის გეგმას (რომელსაც არეგულირებს მთავრობის 017 წლის 6 ოქტომბრის N 453 დადგენილება). აღნიშნული დადგენილებები ეროვნული დონის კრიზისებთან ერთად მოიცავს ადგილობრივი ხასიათის ბუნებრივი კატასტროფების მართვის ინსტრუქციებს მუნიციპალიტეტებისა და პროცესში ჩართული სხვა უწყებებისათვის.

3. საერთაშორისო გამოცდილება

3.1. საერთაშორისო სამართლებრივი აქტები

საგანგებო სიტუაციების მართვის ეროვნული კანონმდებლობა არსებითად დაფუძნებულია საერთაშორისო სტანდარტებზე. საქართველო ხელმომწერია არაერთი საერთაშორისო შეთანხმების, რომელიც ავალდებულებს მას ქვეყნის შესაძლებლობები გააძლიეროს როგორც ცენტრალურ, ასევე ადგილობრივ დონეზე კლიმატის ცვლილებით გამოწვეულ კატასტროფებთან გასამკლავებლად. ასეთი შეთანხმებებიდან შეგვიძლია გამოვყოთ 2015 წლის პარიზის შეთანხმება და სენდაის კატასტროფის რისკის შემცირების სამოქმედო ჩარჩო პროგრამა.

პარიზის შეთანხმების მიხედვით სახელმწიფომ ხელი უნდა შეუწყოს კლიმატის ცვლილებებით გამოწვეული პრობლემების შერბილებას, რისთვისაც აქტიურად უნდა მიმართოს სახელმწიფო და კერძო სექტორების თანამშრომლობას, ხოლო სენდაის კატასტროფის რისკის შემცირების სამოქმედო ჩარჩო პროგრამის მიხედვით, საქართველომ, ერთი მხრივ, ადეკვატურად უნდა გააცნობიეროს კატასტროფის რისკის აღბათობა და იზრუნოს კატასტროფის რისკის მართვის მექანიზმების გაძლიერებაზე, ხოლო, მეორე მხრივ, გზა გაუხსნას საჭირო ინვესტიციებს და გააძლიეროს ქვეყნის შესაძლებლობა კატასტროფის შემდგომი აღდგენის, რეაბილიტაციისა და რეკონსტრუქციის ნაწილში (UNISDR, 2015).

ევროკავშირთან ასოცირების შეთანხმების ფარგლებშიც საქართველო ანგარიშვალდებულია თავისი კანონმდებლობა თანდათან დაახლოოს ევროკავშირის კანონმდებლობასა და საერთაშორისო სამართლებრივ ინსტრუმენტებთან. ამას გარდა უფრო კონკრეტულად ასოცირების ხელშეკრულება განსაზღვრავს თანამშრომლობის სფეროების განვითარებას ბუნებრივი და ტექნოგენური კატასტროფების პრევენციის, მზადყოფნისა და რეაგირების მიმართულებით (Georgia-EU Association Agreement, 2014).

მუნიციპალური ორგანოების მიერ სტიქიურ უბედურებებზე და კლიმატის საფრთხეებზე რეაგირების შესახებ რეკომენდაციებს გასცემს ასევე ევროპის საბჭოს ადგილობრივი და რეგიონალური ხელისუფლებათა კონგრესი. კონგრესი ყურადღებას ამახვილებს უწყებათაშორის თანამშრომლობასა და მოქალაქეთა ჩართულობაზე. კონგრესის მოსაზრებით მმართველობის სხვადასხვა დონეებს შორის კოორდინაცია და მუნიციპალიტეტის ტერიტორიის ფარგლებში სხვადასხვა დაინტერესებულ მხარეებს შორის თანამშრომლობა არსებითია და საჭიროებს მუდმივ გაუმჯობესებას, განსაკუთრებით კრიზისის მზაობის, კომუნიკაციისა და პროფესიული მომზადების მიმართულებით; კონგრესი რეკომენდაციას უწევს ხელისუფლების წარმომადგენლებს უზრუნველყონ

ეფექტური ვერტიკალური კოორდინაციის მექანიზმები, სხვადასხვა ადმინისტრაციულ დონეზე (სახელმწიფო, რეგიონი, მუნიციპალიტეტი). ამ გზით ისინი შეძლებენ საგანგებო სიტუაციებზე ეფექტური მრავალდონიანი რეაგირების უზრუნველყოფას და კრიზისული სიტუაციების ეფექტურ პრევენციას. ასევე მნიშვნელოვანია შეიქმნას ჰორიზონტალური თანამშრომლობის მექანიზმები, მკაფიოდ გაწერილი პასუხისმგებლობებით და მუდმივად განახლების პერსპექტივით.

გარდა ამისა, საქართველოს გარკვეული მუნიციპალიტეტები ჩართულები არიან მერების შეთანხმებაში კლიმატისა და ენერჯეტიკის საკითხებში. მერების შეთანხმების მიხედვით, ადგილობრივმა ხელისუფლებამ უნდა შეიმუშაოს მდგრადი ენერჯისა და კლიმატის სამოქმედო გეგმა (SECAP) (European Commission, nd). SECAP მოიცავს კლიმატის ცვლილებასთან გასამკლავებლად მიმართულ ქმედებებს და მისი დაახლოებით 25% ითვალისწინებს კლიმატის ცვლილებასთან ადაპტაციის გეგმებს (EPRS, 2024). მერების შეთანხმების პროგრამის ხელმძღვანელი საქართველოს 32 მუნიციპალიტეტია, მაგრამ მათგან მხოლოდ 7-ს აქვს შემუშავებული მდგრადი ენერჯეტიკისა და კლიმატის სამოქმედო გეგმა (SECAP) - ონი, სენაკი, ჩოხატაური, ფოთი, ოზურგეთი, ლანჩხუთი, დედოფლისწყარო და ბაღდათი. თითოეულ მუნიციპალიტეტში არის გუნდი, რომელიც მუშაობს მერის მიერ დამტკიცებულ SECAP-ის შემუშავებაზე, განხორციელებასა და მონიტორინგზე მუნიციპალურ დონეზე.

3.2. საერთაშორისო პრაქტიკა

3.2.1. გერმანია

გერმანიაში ბუნებრივი კატასტროფების მართვა ფედერალური ერთეულების - მიწების კომპეტენციაა. თუმცა შემთხვევის ადგილზე მოქალაქეებისათვის პირველი საკონტაქტო რგოლი არის ადგილობრივი თვითმმართველობა. როგორც ე.წ. კატასტროფების კონტროლის ქვედა ორგანოები, ისინი პასუხისმგებელი არიან დაცვაზე დიდი ავარიების ან კატასტროფების შემთხვევაში (Bundesministerium des Innern und für Heimat - BMI).

ნებისმიერ მოქალაქეს შეუძლია ნებისმიერ დროს მოითხოვოს დახმარება (სამაშველო) საკონტროლო ცენტრებიდან ნებისმიერ ქალაქში, ნებისმიერ თემში. ამ მიზნით, სახანძრო განყოფილებები, პოლიცია და მარეგულირებელი ორგანოები მჭიდროდ თანამშრომლობენ. მუნიციპალური დონე კატასტროფების კონტროლის ოპერაციულ ამოცანებს კერძო და საჯარო ერთეულებსა და დაწესებულებებს გადასცემს (Deutsches Komitee Katastrophenvorsorge e.V. DKKV, 2023). საჭიროებიდან და შეთანხმებებიდან გამომდინარე, კატასტროფის მართვაში ასევე მონაწილეობენ ნებაყოფლობითი სამაშველო სამსახურები, როგორცაა იოანიტა უბედური შემთხვევის დახმარების ცენტრი, გერმანული წითელი ჯვარი, გერმანიის სიცოცხლის გადარჩენის საზოგადოება (გერმ. Die Deutsche Lebensrettungsgesellschaft - DLRG) და ა.შ. (Bundesministerium des Innern und für Heimat - BMI, 2023).

მაგალითისთვის საინტერესოა გერმანიის სახანძრო სისტემის განხილვა. მუნიციპალური სახანძრო განყოფილებები მილიონზე მეტი მესხანძრით არის საგანგებო რეაგირების ხერხემალი. ხანძარსაწინააღმდეგო, ტექნიკური დახმარებისა და საშიშროების პრევენციის სფეროებში, ისინი ასევე ასრულებენ დავალებებს კატასტროფების კონტროლის სფეროში, ეს უფლებამოსილებები მიწების კანონმდებლობის მიხედვით, ეკუთვნის მუნიციპალიტეტებს, როგორც სავალდებულო ამოცანები.

ამასთანავე, კერძო დამხმარე ორგანიზაციებმა აიღეს ვალდებულება სახელმწიფო მთავრობების მიმართ, მონაწილეობა მიიღონ კატასტროფების მართვაში. ქვეყნის მასშტაბით დაახლოებით 600 000 დამხმარით, ისინი ჩართულნი არიან მიწის საგანგებო სიტუაციებზე რეაგირების სტრუქტურებში. სტიქიის შემთხვევაში ეს ორგანიზაციები აძლიერებენ რაიონებისა და დამოუკიდებელი ქალაქების სასწრაფო სამსახურებს. კატასტროფის კონტროლის ფარგლებში ისინი უზრუნველყოფენ პაციენტების და სხვა დაზარალებული ადამიანების სამედიცინო მომსახურებას და ზრუნვას (Bundesministerium des Innern und für Heimat - BMI, 2023).

ფედერალური მთავრობა მიწებს ეხმარება სხვადასხვა გზით, განსაკუთრებით ფართომასშტაბიანი ზიანის ან ეროვნული მნიშვნელობის დაზიანების შემთხვევაში. ეს მოიცავს, სხვა საკითხებთან ერთად, ინფორმაციას, რჩევებს, კოორდინაციას და რესურსების მიწოდებას კატასტროფების დახმარების გზით.

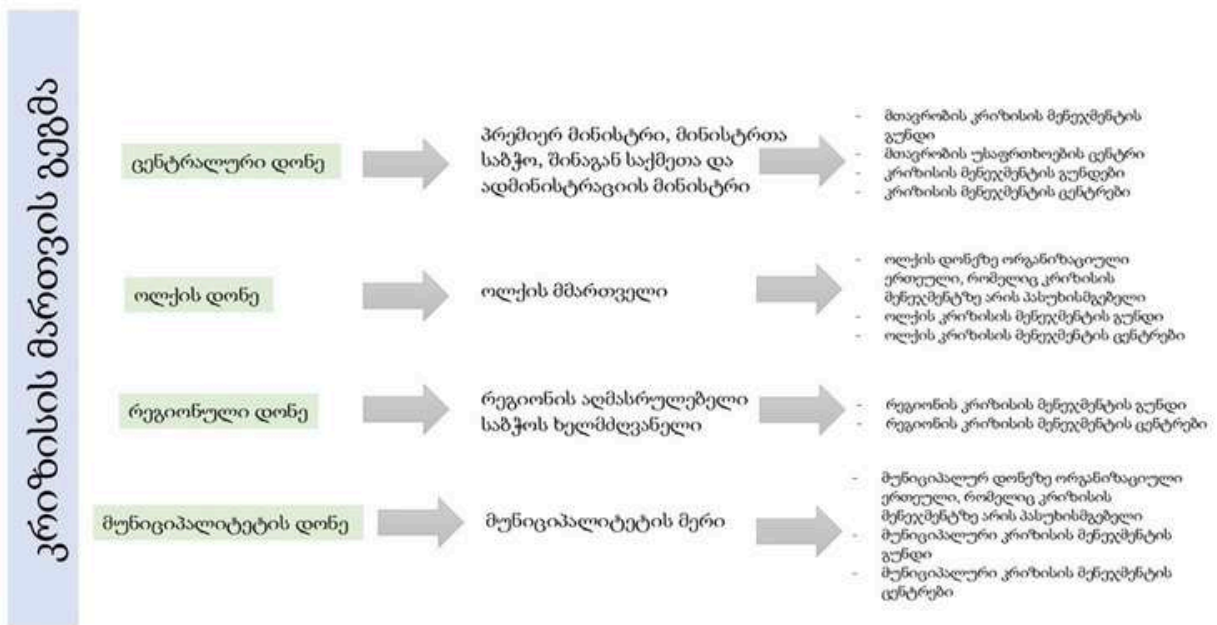
გერმანიის საგანგებო სიტუაციების მართვის სისტემა ძლიერ დეცენტრალიზებულია. ფედერაციას ამ მიმართულებით ფაქტობრივად უფლებამოსილებები არ გააჩნია, გარდა ეროვნული დონის, განსაკუთრებით მძიმე ბუნებრივი კრიზისებისა. საკანონმდებლო უფლებამოსილებაც გადაცემული აქვს მიწებს. თუმცა მთავარი სუბიექტები საგანგებო სიტუაციის მართვისას არიან მუნიციპალიტეტები, რომლებიც ვალდებული არიან კრიზისების მართვაზე. მუნიციპალიტეტებს სამაშველო, დამხმარე ფუნქციები კი გადაცემული აქვთ არასამთავრობო ჰუმანიტარულ ორგანიზაციებზე. გერმანული მოდელი წარმოადგენს დეცენტრალიზებულ, კერძო-საჯარო პარტნიორობასა და მოხალისეობაზე დაფუძნებულ სისტემას.

3.2.2. პოლონეთი

პოლონეთის კრიზისების მართვის სისტემა, რომელშიც შეინიშნება ქართული სისტემის მსგავსი პარალელები, საინტერესო მაგალითია საერთაშორისო გამოცდილების გაზიარების კუთხით.

პოლონეთის კრიზისების მართვის სისტემა მოიცავს ოთხ დონეს: ცენტრალური, ოლქის, რეგიონული და მუნიციპალური დონეები. თითოეული დონისთვის განსაზღვრულია პასუხისმგებელი პირები და მათ დაქვემდებარებაში მყოფი სამსახურები. კრიზისების მართვისას მთავარი ორგანოა მინისტრთა საბჭო, მთავარი პასუხისმგებელი პირი შინაგან საქმეთა და ადმინისტრაციის მინისტრი, ხოლო სამოქალაქო დაცვის წამყვანი ორგანო სახელმწიფო სახანძრო სამსახურის (KG PSP) ეროვნული შტაბი, რომელიც ექვემდებარება შინაგან საქმეთა და ადმინისტრაციის მინისტრს. კრიზისების მართვის გეგმით განსაზღვრულია ადმინისტრაციისა და ტერიტორიული თვითმმართველი ერთეულების მიერ ყველა დონეზე შესასრულებელი ამოცანები (ევროკომისია, 2023)¹

სქემა 1: პოლონეთის ოთხდონიანი კრიზისის მენეჯმენტის სისტემა



პოლონური სისტემის მიხედვით იმისათვის, რომ კრიზისის მენეჯმენტი იყოს გამართული აუცილებელია შექმნას შესაბამისი სისტემა, შემუშავდეს სახელმძღვანელო დოკუმენტები და პროცედურები, რომლებიც განსაზღვრავენ, თუ როგორ უნდა მოგვარდეს კრიზისი მოკლე დროში თითოეულ ადმინისტრაციულ დონეზე.

აღნიშნული მოდელის მიხედვით კრიზისების მართვა ყველაზე შედეგენია მაშინ, როდესაც მასთან გამკლავება კრიზისთან ყველაზე ახლოს მდებარე დონეზე ხდება. მუნიციპალურ დონეზე ამ მიზნით შექმნილია ორგანიზაციული ერთეული, რომელიც კრიზისის მენეჯმენტზე არის პასუხისმგებელი, მუნიციპალური კრიზისის მენეჯმენტის გუნდი და მუნიციპალური კრიზისის მენეჯმენტის ცენტრები. ამათგან პრევენცია, მიტიგაციის და რეაგირების ნაწილში მთავარი ფუნქცია ეკისრება მუნიციპალიტეტის კრიზისების მართვის გუნდს, რომელიც წარმოადგენს საკონსულტაციო ორგანოს. გუნდის კომპეტენცია მოიცავს როგორც კრიზისული სიტუაციის შექმნის დროს ინტერვენციის ინიცირებას, ისე კოორდინაციის წარმოებას და შესაბამისი ქმედებების განხორციელებას.

მუნიციპალიტეტის კრიზისების მართვის გუნდის ამოცანები არის:

- არსებული და პოტენციური საფრთხეების შეფასება და პროგნოზირება, რომლებმაც შეიძლება გავლენა მოახდინონ საზოგადოებრივ უსაფრთხოებაზე;
- სამოქმედო გეგმის მომზადება და მუნიციპალიტეტის მერის წინაშე წარდგენა რეკომენდაციებით და დასკვნებით;
- რისკებთან დაკავშირებული ინფორმაციის გასაჯაროება;
- მუნიციპალიტეტის კრიზისების მართვის გეგმის შესახებ აზრის დაფიქსირება.

გუნდი რეგულარულად იკრიბება ყოველ 6 თვეში ერთხელ, თუმცა საჭიროების შემთხვევაში - კრიზისული სიტუაციის დადგომისას ან მისი მოახლოების საფრთხის შემთხვევაში ერთზე მეტჯერ. მანამდე, გუნდი კონსულტაციების შედეგად ამზადებს - წლიურ სამუშაო გეგმას, კრიზისების მართვის გეგმას, სასწავლო გეგმას, გუნდის შეხვედრების ოქმებს, მიმდინარე და პერიოდულ ანგარიშებს, და სხვა სახის დოკუმენტებს, რომელთა საჭიროებასაც განსაზღვრავს გუნდის თავმჯდომარე (BAK.T., 2020).

კრიზისების მართვის გუნდის წევრები შემადგენლობაში არიან:

- მუნიციპალიტეტის მერი - გუნდის თავმჯდომარე;
- მუნიციპალიტეტის მეორე ვიცე-მერი - გუნდის თავმჯდომარის მოადგილე;
- კრიზისების მართვის სამსახურის უფროსი;
- ქალაქის დაცვის/პოლიციის უფროსი;
- ქალაქის მუნიციპალური სამსახურების დირექტორი;
- მუნიციპალიტეტის სოციალური დაცვის ცენტრის დირექტორი;
- ინფორმაციისა და პრესის დეპარტამენტის უფროსი.

გუნდის შემადგენლობაში ასევე არიან თავმჯდომარის მიერ დანიშნული სხვა წევრები, სხვადასხვა მიმართულების და პროფილის მქონე ექსპერტები.

მუნიციპალურ დონეზე ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი დოკუმენტი არის - „კრიზისების მართვის გეგმა“, რომელიც შედგება სამი ძირითადი ნაწილისგან: 1. გენერალური გეგმა - მოიცავს იდენტიფიცირებული საფრთხეების შესახებ ინფორმაციას და რისკების შეფასებას; 2. აუცილებლად გასატარებელი ღონისძიებების სია - მოიცავს ინფორმაციას კრიზისების მართვის გუნდის ფუნქცია-მოვალეობებზე და 3. გენერალური გეგმის ოპერატიული დანართები - რაც შეჯამებაა იმ ძალების და რესურსების რისი გამოყენების შესაძლებლობაც აქვს ადგილობრივ ხელისუფლებას კრიზისული სიტუაციის დროს (BAK.T., 2020).

პოლონეთის მაგალითი ნათლად ადასტურებს, რომ კრიზისებისადმი მდგრადობის გაძლიერება უნდა იწყებოდეს თავდაპირველად ადგილობრივ დონიდან და შემდეგ გადადიოდეს რეგიონალურ და ცენტრალურ დონეზე.

3.2.3. ჩხეთის რესპუბლიკა

ჩხეთის რესპუბლიკის კრიზისების მართვის სისტემა მჭიდროდ არის დაკავშირებული ქვეყნის უსაფრთხოების სისტემასთან. კრიზისები იმართება ცენტრალიზებულად, იერარქიული სტრუქტურით, მაგრამ მუნიციპალურ დონეზეც არის რიგი ვალდებულებები ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენლებისთვის მათი კომპეტენციის ფარგლებში.

ჩხეთის რესპუბლიკის სისტემა მოიცავს ორ დონეს:

- **ცენტრალური დონე:** ჩხეთის რესპუბლიკის პრეზიდენტი, ჩხეთის რესპუბლიკის პარლამენტი, მთავრობა, ცენტრალური ადმინისტრაციული ორგანოები, სახელმწიფო უშიშროების საბჭო და მისი სამუშაო ორგანოები. ცენტრალურ დონეზე სამთავრობო საკონსულტაციო ორგანოა სახელმწიფო უშიშროების საბჭო. სახელმწიფო უშიშროების საბჭოს შემადგენლობაში შედიან: პრემიერ-მინისტრი, მინისტრთა კაბინეტის წევრები და სხვა პირები (ექსპერტები) - მთავრობის გადაწყვეტილებით. ცენტრალური კრიზისული შტაბი უზრუნველყოფს ოპერატიულ კოორდინაციას, მონიტორინგს და მდგომარეობის შეფასებას მთავრობის, სამინისტროებისა და სხვა ადმინისტრაციული ორგანოების, აგრეთვე ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულების ორგანოების მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების მდგომარეობის შესახებ, რომელთა მიზანია კრიზისული სიტუაციის პრევენცია და კრიზისის ხელშეწყობა. (Ščurek, 2023)
- **ტერიტორიული დონე:** რეგიონალური ოფისი - გაფართოებული უფლებამოსილებების მქონე რეგიონისა და მუნიციპალიტეტის მერი, მის დაქვემდებარებაში მყოფი ადმინისტრაციული ორგანოებით.

ცენტრალური კრიზისის მენეჯმენტის აქტი (ინგლ. Crisis Management Act N. 240/2000 Coll.) განსაზღვრავს 4 მთავარ სამინისტროს და ჩხეთის ეროვნულ ბანკს როგორც კრიზისთან რეგირების ძირითად აქტორებს. სამინისტროებს შორის შინაგან საქმეთა სამინისტროს უკისრება მთავარი მაკოორდინებელი ორგანოს ფუნქცია, მაშინ როცა ფინანსური სახსრების გამოყოფის ნაწილში მთავარ ვალდებულებას ეროვნული ბანკი იღებს. ცენტრალიზებული კრიზისის მენეჯმენტის პროცესი კომპლექსურია და მოიცავს კრიზისის მენეჯმენტის გეგმის შედგენას, პროცედურების შემუშავებას, სამინისტროებში კრიზისის მენეჯმენტის გუნდების შექმნას და რეგიონალურ დონეზე განხორციელებული ინტერვენციებისა და სამაშველო ღონისძიებების ზედამხედველობას (Ščurek, 2023).

კრიზისების მართვის სისტემა რეგიონულ და მუნიციპალურ დონეზე მუშაობს იგივე პრინციპით, როგორც ცენტრალური. რეგიონულ და მუნიციპალურ დონეზე კრიზისების მართვის სისტემის გამართულობაზე მათი კომპეტენციის ფარგლებში პასუხისმგებელი არიან რეგიონის მმართველი/მერი და მათ დაქვემდებარებაში მყოფი ადმინისტრაციული ორგანოს ხელმძღვანელობა. დამატებით უფლებამოსილებით რეგიონებსა და მუნიციპალიტეტებს უფლება მიენიჭათ, საჭიროების შემთხვევაში თავიანთი მმართველობის ქვეშ მყოფ ტერიტორიულ ერთეულზე გამოაცხადონ საგანგებო მდგომარეობა. ნიშანდობლივია, რომ კრიზისის მართვის გეგმას რეგიონისა და მუნიციპალიტეტისთვის შეიმუშავებს სახანძრო სერვისი, რომელსაც კონსულტაციისთვის წარუდგენს რეგიონის ან მუნიციპალიტეტის საგანგებო სიტუაციების მართვის გუნდს, ამ ეტაპის გადალახვის შემდეგ კი, რეგიონის მმართველს ან მერს დასამტკიცებლად (Ščurek, 2023).

ჩხეთის კრიზისების მართვის სისტემა ცენტრალიზებული მართვის სისტემის კარგი მაგალითია, სადაც ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენლები თავიანთი კომპეტენციის ფარგლებში ასრულებენ თავიანთ მოვალეობებს, თუმცა პასუხისმგებლობის უმეტესი წილი ცენტრალურ ორგანოებზე მოდის.

4. სიტუაციის მიმოხილვა

4.1. საგანგებო სიტუაციების მართვის სქემა

კვლევის ფარგლებში მიღებული ინფორმაციის ანალიზის საფუძველზე გამოიკვეთა შემდეგი თავისებურებები:

მუნიციპალიტეტების უმრავლესობაში ბოლო ხუთი წლის განმავლობაში ერთხელ მაინც ყოფილა სტიქიური მოვლენა, რომელთაგანაც უფრო ხშირად აღინიშნა წყალდიდობის, მეწყერის, ძლიერი ქარისა და ზვავის შემთხვევები. მუნიციპალიტეტების კომპეტენციის ნაწილში კი ძირითადი ყურადღება საგანგებო სიტუაციების მართვის 4 ფაზიდან პრევენცია/მიტიგაციასა და აღდგენაზე გაკეთდა;

მუნიციპალიტეტების დაახლოებით 10%-ს საქართველოში საერთაშორისო პრაქტიკის გათვალისწინებით და ექსპერტთა ჯგუფების დახმარებით, სხვადასხვა პროექტის ფარგლებში შემუშავებული აქვთ კრიზისების მართვისთვის საჭირო ორი დოკუმენტიდან ერთი მაინც. ადგილობრივ დონეზე კრიზისული სიტუაციების სამართავად შემუშავებული დოკუმენტებია:

- **უსაფრთხოების პასპორტი** - საგანგებო სიტუაციების მართვის და კატასტროფების რისკის შემცირების ექსპერტის თქმით, რომელიც ონის, ხაშურის, დუშეთის, კასპისა და საჩხერის მუნიციპალიტეტებს დაეხმარა დოკუმენტის შემუშავებაში - პასპორტი არის რისკის ხარისხის მაჩვენებელი დოკუმენტი, სადაც რისკები შეფასებულია ისტორიული ანალიზის საფუძველზე, რაც გულისხმობს ადგილობრივ მაცხოვრებელთა მენსიერებაში დაღეილი შემთხვევების აღრიცხვას ბოლო 50-100 წლის მანძილზე. ექსპერტის შენიშვნით რისკი საფრთხის ალბათობის და ზეგავლენის შეფასებას გულისხმობს ამდენად, რისკების პრიორიტიზაცია და ფინანსური რესურსების პრიორიტიზაციის მიხედვით განაწილება აუცილებელია. მისი თქმით, არცერთ ქვეყანას არ აქვს იმის რესურსი, რომ ყველა საფრთხეზე ოთხივე ფაზის მიხედვით თანაბარი რეაგირება მოახდინოს, განსაკუთრებით მაშინ როდესაც სტიქიური მოვლენები ერთმანეთის პარალელურად ხდება. სწორედ ამიტომაც შეიქმნა უსაფრთხოების პასპორტი, რომ მომხდარიყო რისკების პრიორიტიზაცია და ერთ დოკუმენტში ყოფილიყო მოქცეული რისკებისა და რესურსების თანაფალობა.
- **საგანგებო მართვის გეგმა** - არის საგანგებო სიტუაციაში მოქმედების წინასწარ გაწერილი სახელმძღვანელო, რომელიც ერთი მხრივ მოიცავს ფაქტობრივ ინფორმაციას მუნიციპალიტეტზე, ადგილზე არსებულ საფრთხეებზე, ხელმისაწვდომ ფინანსურ თუ ადამიანურ რესურსებზე და მეორე მხრივ წინასწარ განსაზღვრავს სავარაუდო სცენარებს კრიზისების მართვის ოთხივე ფაზის გათვალისწინებით. საგანგებო მართვის დოკუმენტში ხდება რისკების სტატისტიკურ-ალბათური შეფასება, რომელიც ეფუძნება ისტორიულ ანალიზს.

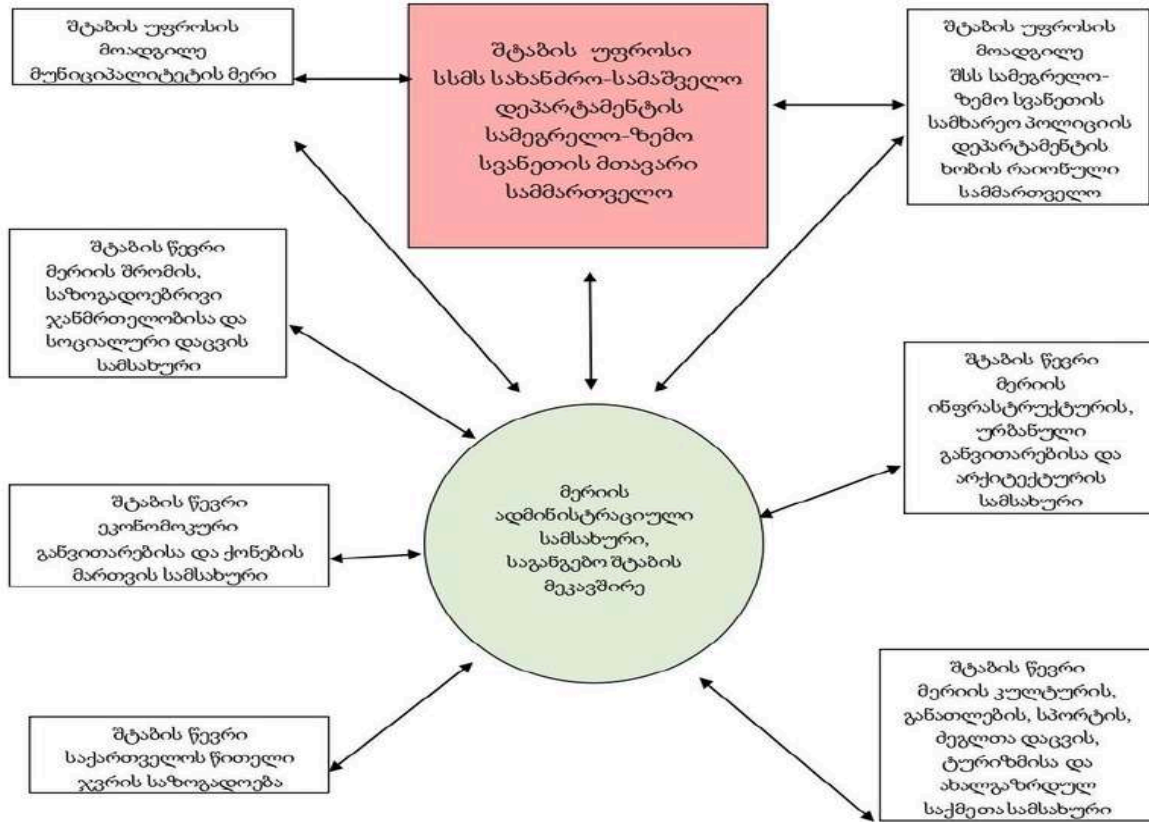
იმ მუნიციპალიტეტებში, სადაც აქვთ შემუშავებული უსაფრთხოების პასპორტი და საგანგებო მართვის გეგმა, კრიზისების მართვის დროს ამ დოკუმენტებით ხელმძღვანელობენ, ხოლო ის მუნიციპალიტეტები, რომელთაც ასეთი დოკუმენტები არ გააჩნიათ, მყისიერად რეაგირებენ კრიზისზე. დუშეთის მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლის თქმით გულისხმობს განგამის გამოცხადებას, სავალე ოპერაციების ცენტრის გაშლას, საგანგებო რეაგირების ჯგუფების დაკომპლექტებას და ინფორმაციის განუწყვეტელ დამუშავებას, უკუკავშირს და რეაგირებას. აღსანიშნავია, რომ 64 მუნიციპალიტეტიდან დაახლოებით მხოლოდ 10%-ს აქვს შემუშავებული უსაფრთხოების პასპორტი, აქედან კი ნახევარზე ნაკლებს საგანგებო მართვის გეგმა.

სტიქიური მოვლენებისა და საგანგებო სიტუაციების დროს დუშეთის მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლის შენიშვნით მერიაში დაუყოვნებლივ იქმნება შტაბი, რომელიც საგანგებო სიტუაციების მართვის სამსახურებთან ერთად (სახანძრო, სამაშველო, სასწრაფო) იღებს პასუხისმგებლობას კრიზისულ სიტუაციასთან გასამკლავებლად. ქვემოთ მოცემულია ხობის მუნიციპალიტეტის მაგალითი სადაც ჩანს როგორ კომპლექტდება კრიზისული სიტუაციების მართვის შტაბი (ხობის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დადგენილება №32, დანართი N5) შტაბის

(ხობის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დადგენილება № 32, დანართი N5) შტაბის შემადგენლობა იცვლება კრიზისის ბუნებისა და მუნიციპალიტეტების კონტექსტის გათვალისწინებით.

სქემა 2: საგანგებო შეტყობინების სქემა - ხობის მუნიციპალიტეტის მაგალითი

საგანგებო შტაბის წევრების შეტყობინების სქემა



შტაბი - კრიზისული სიტუაციის დადგომისას ოპერატიულად იკრიბება, საჯაროდ ავრცელებს ინფორმაციას, საჭიროების შემთხვევაში ხსნის სავალე ოპერაციულ შტაბს და მოქმედებს საგანგებო სიტუაციების მართვის სამსახურთან და გუბერნატორის ადმინისტრაციასთან კოორდინაციით. საგანგებო მართვის გეგმაში წინასწარ გაწერილია - მთავარი პასუხისმგებელი პირები, დამხმარე ორგანიზაციები, რომლებიც უნდა ჩაერთონ საგანგებო სიტუაციის მართვის დროს როგორც ადამიანური რესურსით, ისე ტექნიკით და სამედიცინო დაწესებულებები, რომლებმაც სასწრაფო სამედიცინო დახმარება უნდა გაუწიონ დაზარალებულ პირებს. გეგმაში მითითებულია საკონტაქტო ინფორმაცია ყველა პასუხისმგებელი პირის და კომპანიის და ასევე დაჯამებულია იმ ტექნიკისა და რესურსების რაოდენობა რისი მობილიზებაც შესაძლებელი იქნება მუნიციპალიტეტებისა და და პარტნიორი ორგანიზაციების საერთო ძალებით (გორის საკრებულოს დადგენილება N22, 2023; ხობის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დადგენილება №32, დანართები N1-N20).

გამოკითხულ მუნიციპალიტეტთა უმრავლესობამ აღნიშნა, რომ მცირე მასშტაბის სტიქიური მოვლენის გასამკლავებლად პირველ ჯერზე მუნიციპალიტეტის სარეზერვო ფონდი საკმარისია, თუმცა აღდგენითი სამუშაოებისთვის დამატებითი თანხების მოძიება ყოველთვის ხდება საჭირო.

მუნიციპალიტეტებში როგორც გამოკითხვის ისე ინტერვიუების შედეგად დადგინდა, რომ მერიაში არ არსებობს პასუხისმგებელი პირი ან სამსახური, რომელსაც სამუშაო აღწერილობით განსაზღვრული ექნება კრიზისული სიტუაციების მართვის ნაწილში უფლებამოსილებები. გამონაკლისს წარმოადგენენ შტაბის წევრები საგანგებო მართვის გეგმის მქონე მუნიციპალიტეტებში, რომლებიც მხოლოდ საჭიროების შემთხვევაში იკრიბებიან, ხოლო მანამდე მათ ვალდებულებას არ წარმოადგენს რისკების გაანალიზება და მისი შედეგების შეფასება. საგანგებო სიტუაციების მართვის და კატასტროფების რისკის შემცირების ექსპერტის თქმით, ბევრ ქვეყანაში მუნიციპალურ დონეზე ჰყავთ თანამშრომლები, რომელთაც სტიქიურ მოვლენებთან დაკავშირებული საკითხების კოორდინაცია ევალებათ.

მიუხედავად იმისა, რომ კრიზისის სამართავად არსებობს 4 მთავარი ფაზა - პრევენცია, მზადყოფნა, რეაგირება და აღდგენა - მუნიციპალიტეტების როლი გამოკითხვის შედეგად უფრო მეტად ჩანს რეაგირების ნაწილში.

4.1. ადგილობრივი თვითმმართველობის როლი საგანგებო სიტუაციის მართვაში

ადგილობრივი თვითმმართველობა წარმოადგენს საქართველოს მოქალაქეთა უფლებას და შესაძლებლობას, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მეშვეობით, საქართველოს კანონმდებლობის ფარგლებში და მკვიდრი მოსახლეობის ინტერესების გათვალისწინებით გადაწყვიტონ ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხები (ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, მუხლი 2). ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს ქართული კანონმდებლობის მიხედვით წარმოადგენენ მერია და საკრებულო, რომელიც მმართველობას ახორციელებს საქართველოს კონსტიტუციის, „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტიის“, საერთაშორისო ხელშეკრულებისა და სხვა ნორმატიული აქტების საფუძველზე.

სამოქალაქო უსაფრთხოების შესახებ საქართველოს კანონის 69-ე მუხლის მიხედვით (2018) ადგილობრივ დონეზე საგანგებო სიტუაციებზე რეაგირებისთვის არსებობს საგანგებო სიტუაციების მართვის ადგილობრივი ოპერატიული ცენტრი, რომელიც წარმოადგენს მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელ ორგანოს. ამას გარდა ზემოთ აღვნიშნეთ რიგ მუნიციპალიტეტებს საგანგებო სიტუაციებთან მართვისთვის შემუშავებული აქვთ ორი სახის დოკუმენტი უსაფრთხოების პასპორტი (ლაგოდების მუნიციპალიტეტის უსაფრთხოების პასპორტი, 2023) და საგანგებო სიტუაციების მართვის გეგმა (სენაკის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დადგენილება № 24, 2023). დოკუმენტების მომზადებიდან დამტკიცებამდე გასავლელი გზა გამოიყურება შემდეგნაირად - მას შემდეგ რაც მუნიციპალიტეტები შეიმუშავენ უსაფრთხოების პასპორტსა და საგანგებო სიტუაციების მართვის გეგმას, მათ შეუძლიათ ოფიციალური წერილით მიმართონ საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულება (შსს სსდ) - საგანგებო სიტუაციების მართვის სამსახურს, რომელიც ადგენს ერთი მხრივ უსაფრთხოების პასპორტის შესაბამისობას საქართველოს მთავრობის 2021 წლის 4 თებერვლის N 48 დადგენილებასთან (2021) და მეორე მხრივ მუნიციპალიტეტის საგანგებო მართვის გეგმის შესაბამისობას საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 6 ოქტომბრის No452 დადგენილებასთან (2017), რის შემდეგაც მუნიციპალიტეტებს ეძლევათ საშუალება დაამტკიცონ აღნიშნული დოკუმენტები. ამას გარდა, შსს სსდ - საგანგებო სიტუაციების მართვის სამსახური მოთხოვნის შესაბამისად უზრუნველყოფს მუნიციპალიტეტებისთვის ტრენინგების ჩატარებას საგანგებო სიტუაციების სამართავად საჭირო უნარ-ჩვევების შესაძენად. საგანგებო სიტუაციების მართვის და კატასტროფების რისკის შემცირების ექსპერტის თქმით შინაგან საქმეთა სამინისტროს გარდა საგანგებო სიტუაციების მართვის თემატიკით ტრენინგები ტარდება დონორების მიერ დაფინანსებული სხვადასხვა პროექტის ფარგლებში, რომლის ბენეფიციარებიც არიან არა მხოლოდ მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლები არამედ თვითონ სამინისტროს თანამშრომლებიც, რომლებიც კრიზისების მენეჯმენტის მიმართულებით არიან დასაქმებულები.

ადგილობრივი თვითმართველობის როლზე საუბრისას მნიშვნელოვანია დეცენტრალიზაციის სტრატეგია, რომელიც 2020-2025 წლების პერიოდის მოიცავს და ზუსტად ასახავს იმ დაბრკოლებებსა და გამოწვევებს, რის წინაშეც ადგილობრივი თვითმართველი ორგანოს წარმომადგენლები დგებიან კრიზისებთან გამკლავების დროს. ასეთ დაბრკოლებებად სახელდება მუნიციპალიტეტის განვითარების გრძელვადიანი ხედვის არარსებობა, მკაცრი რეგულაციები და ჩარჩოები, რომელიც რიგ შემთხვევაში საკანონმდებლო კოლიზიებამდე მიდის, საზოგადოების და კერძო სექტორის ჩართულობის დაბალი მაჩვენებელი, ისევე როგორც ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობის სიმწირე და არასაკმარისი ადამიანური და ფინანსური რესურსი.

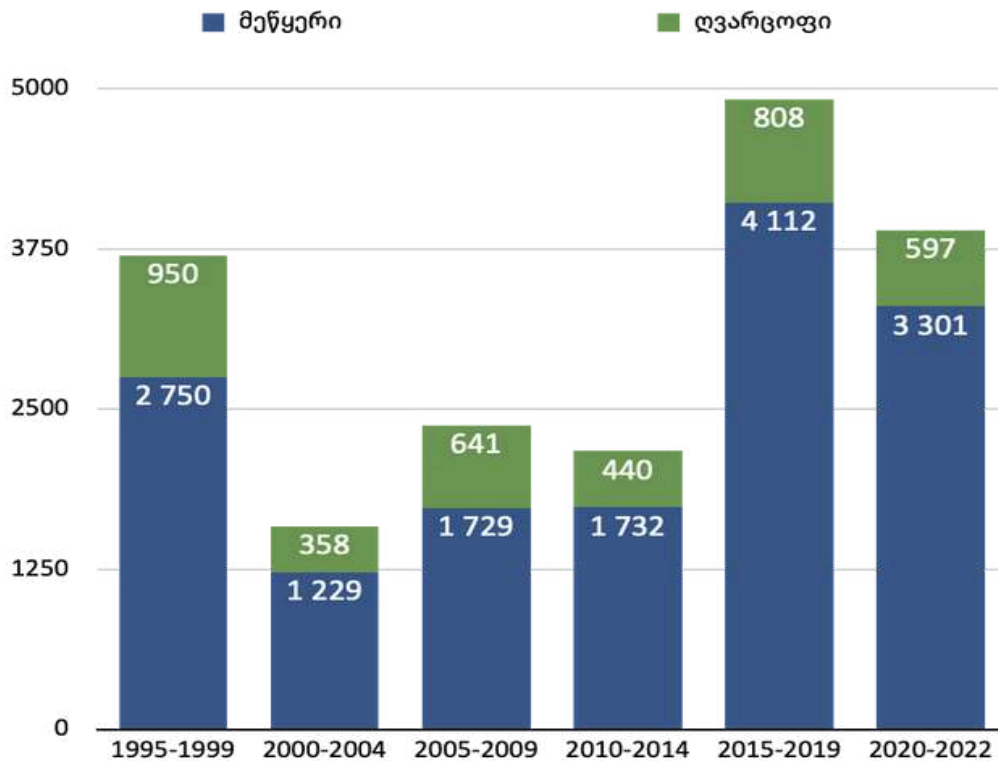
5. პრობლემის ანალიზი

5.2. პრობლემა

როგორც ზემოთ აღინიშნა, საქართველოში თავისი გეოგრაფიული სპეციფიკის გათვალისწინებით, სტიქიების შედეგად გაჩენილი კრიზისები საკმაოდ ხშირი და პრობლემურია. ერთი მხრივ, მაღალია სტიქიის რაოდენობა, მეორე მხრივ სავალალოა დამდარი შედეგი. ამას ადასტურებს საქართველოს სტატისტიკის სამსახურის მონაცემებიც, რომლის მიხედვითაც, საქართველოში ყოველწლიურად რამდენიმე ასეული ბუნებრივი სტიქია ხდება, რომელიც დიდ ზარალს აყენებს მოსახლეობას, მათ შორის, ადამიანის სიცოცხლესა და ჯანმრთელობას.

	წელი	სტიქიური მოვლენების რაოდენობა (ერთეული)	მსხვერპლის რაოდენობა (ადამიანი)
1.	2014 წელი	88	13
2.	2015 წელი	46	25
3.	2016 წელი	106	2
4.	2017 წელი	100	6
5.	2018 წელი	57	0
6.	2019 წელი	79	4
7.	2020 წელი	74	8
	ჯამში:	550	52

ცხრილი 1: ჰიდრომეტეოროლოგიური მოვლენებისა და მის შედეგად გარდაცვლილთა რაოდენობა (წყარო: საქსტატი)



ცხრილი 2: გეოლოგიური მოვლენების (მეწყერი, ღვარცოფი) რაოდენობა (წყარო: საქსტატი)

საუბარი იმაზე, რომ სტიქიური მოვლენების მართვაში მუნიციპალიტეტის როლი საკმაოდ დიდია, ამ დოკუმენტის სხვა თავებში უკვე არაერთხელ აღინიშნა. როგორც საგანგებო სიტუაციების მართვის და კატასტროფების რისკის შემცირების ექსპერტი განმარტავს მუნიციპალიტეტები არიან ეროვნული მართვის სუბიექტები, ამდენად მათი როლი როგორც ხელისუფალი ორგანოს წარმომადგენლების ადგილობრივ დონეზე გადამწყვეტი როგორც ინფორმაციის გავრცელების, რესურსების მართვის ისე კოორდინაციის ხელშეწყობის კუთხით.

სწორედ ეფექტიანობის შეფასების დროს გამოიკვეთა პრობლემა, რომლის გადაჭრის გზა ალტერნატივის სახით განხილულია დოკუმენტის ფარგლებში. მუნიციპალიტეტებისთვის დელეგირებული უფლებამოსილებები როგორც ამას საგანგებო სიტუაციების მართვის და კატასტროფების რისკის შემცირების ექსპერტი აღნიშნავს საკმარისია, მაგრამ არასაკმარისია მათი ადამიანური და ფინანსური რესურსები, კრიზისების მართვის მიმართული მიღებული ინფორმაცია, ცოდნა და გამოცდილება რაც აუცილებელს ხდის კრიზისების გამკლავების დროს ცენტრალური ხელისუფლების ჩართულობას. ამ დროს მუნიციპალიტეტები კარგავენ კრიზისებთან გამკლავების პირველი დონის ფუნქციებს და ითავსებენ მეორეხარისხოვან როლს.

პრობლემის ძირითადი ადრესატები არიან ადგილობრივი მოსახლეობა, რომელთაც ყველაზე მძაფრად ეხება კრიზისების არაეფექტური მართვა. არაეფექტური მენეჯმენტის შედეგად ადგილობრივი მოსახლეობა კარგავენ საცხოვრებელ გარემოს, ჯანმრთელობას და უკიდურეს შემთხვევაში სიცოცხლეს. ის, რომ კონკრეტულ ტერიტორიაზე ბუნებრივი კატასტროფის შედეგად ზარალდება მოსახლეობა, პირდაპირ შემხებლობაშია ადგილობრივი ხელისუფლების, როგორც ხალხთან ყველაზე ახლოს მდგომი რგოლის, საქმიანობასთან. ადგილობრივი ხელისუფლების, მუნიციპალური ორგანოების პირდაპირი მოვალეობაა, მის ტერიტორიაზე მცხოვრები მოსახლეობის უსაფრთხოებისა და სიცოცხლის დაცვა. თუმცა ეს ვალდებულება თანაბრად უნდა გადანაწილდეს ცენტრალურ ხელისუფლებაზეც. შესაბამისად, პირთა წრეში იგულისხმება ვერტიკალური ვექტორის ყველა დონის ხელისუფლება. პრობლემის პირდაპირი თუ ირიბი დაინტერესებული მხარეები ჩამოთვლილთან ერთად შესაძლოა იყოს ადგილობრივი კერძო ბიზნეს სექტორი, ტურისტული სფეროს წარმომადგენლები.

5.3. პრობლემის გამომწვევი მიზეზები

ზემოთაღნიშნულ პრობლემას აქვს რამდენიმე გამომწვევი მიზეზი. ეს მიზეზები უკავშირდება როგორც ზოგადად ქვეყანაში მიმდინარე დეცენტრალიზაციის შენელებულ პროცესს, ასევე საგანგებო სიტუაციების მართვასთან დაკავშირებულ გამომწვევებს როგორც ცენტრალურ ისე ადგილობრივ დონეზე. ამას ადასტურებს, როგორც ექსპერტებთან ჩატარებული ინტერვიუები, ასევე მუნიციპალიტეტების მიერ მოწოდებული ინფორმაცია. პრობლემის მიზეზების უკეთ გამოსაკვეთათ აუცილებელია მათი ცალ-ცალკე განხილვა.

5.3.1. რესურსების ნაკლებობა ადგილობრივ დონეზე

კვლევის შედეგად მიღებული ინფორმაციებზე დაყრდნობით ერთ-ერთ ყველაზე მნიშვნელოვან პრობლემას წარმოადგენს როგორც ფინანსური, ასევე კრიზისების მართვის მიმართულებით კვალიფიციური ადამიანური რესურსების ნაკლებობა მუნიციპალიტეტებში. ამ პრობლემის გარშემო ერთიანდება კვლევაში მონაწილე ყველა ექსპერტი თუ დარგის სპეციალისტი. მუნიციპალიტეტების რესურსების ნაკლებობა გამოხატულია რამდენიმე ქვე-პრობლემაში.

საგანგებო სიტუაციების ეფექტური მართვა საჭიროებს დარგობრივ ცოდნასა და გამოცდილებას, რაც გამოკითხულ ექსპერტთა მიხედვით მუნიციპალიტეტებში დასაქმებულ საჯარო მოხელეებს ნაკლებად აქვთ. როგორც გაეროს გარემოს დაცვის პროგრამაში კლიმატის ცვლილების და სამხრეთ კავკასიაში გარემოს დაცვის ექსპერტმა განაცხადა, ადგილობრივ დონეზე ყველა მოხელეს აქვს თავისი ძირითადი სამსახურეობრივი უფლებამოსილება და ისინი ვერ ახერხებენ დამატებით ამ მიმართულებით ეფექტიან მუშაობას.

პოლიტიკის დოკუმენტის მომზადების პროცესში გარემოს ეროვნული სააგენტოს ყოფილმა გეოლოგმა, ბუნებრივი კატასტროფებისა და დედამიწის შემსწავლელი მეცნიერებების სპეციალისტმა გაგვიზიარა ინფორმაცია კახეთში, კერძოდ ყვარლის მუნიციპალიტეტში განხორციელებული პროექტის შესახებ. აღნიშნული პროექტის ფარგლებში განხორციელდა წყალდიდობის შეფასება და რეაგირების მართვის გეგმების შემუშავება, ამასთან, კრიზისული სიტუაციის, როგორც სამაგიდო ასევე სავალე მოდელირება, რასაც პროექტში ჩართული ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლებიც ესწრებოდნენ. თვითმმართველობის წარმომადგენლებმა პროექტის განხორციელების განმავლობაში არაერთხელ აღნიშნეს ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობის მნიშვნელობა კარგი პრაქტიკების გაზიარების კუთხით რაც მეტყველებს, იმაზე რომ მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლები თვითონაც ფიქრობენ რომ რიგ საკითხებში მათი კომპეტენცია საკმარისი არ არის და საჭიროებს გაუმჯობესებას.

პარლამენტის გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების კომიტეტის სპეციალისტის აზრით, კომპეტენციის ნაკლებობა განპირობებულია საჯარო მოხელეთა ხშირი ცვლით. შესაბამისად, ადგილობრივ დონეზე არ ხდება მოხელეთა სტაბილური დასაქმება და მათი გამოცდილების დაგროვება. გარდა ამისა, კომპეტენციის ნაკლებობას განაპირობებს დარგობრივი ტრენინგების სიმცირე. როგორც საგანგებო სიტუაციების მართვის და კატასტროფების რისკის შემცირების ექსპერტი ინტერვიუში საუბრობს, ადგილობრივ დონეზე მწირია მაგ. პირველადი დახმარების ტრენინგების რაოდენობა. შესაბამისად, მოხელეებს არ აქვთ შესაძლებლობა, აიმაღლონ კვალიფიკაცია ამ მიმართულებით.

არა მხოლოდ მუნიციპალიტეტების, არამედ მთლიანად სახელმწიფოს პრობლემაა გარემოს დაცვის დარგობრივი პროფესიონალების (მაგ. გეოგრაფების, გეოლოგების) ნაკლებობა. პირველ რიგში, მათი რაოდენობა საკმაოდ მცირეა და არაა საკმარისი ქვეყნის გარემოსდაცვით გამომწვევებთან საბრძოლველად.

მუნიციპალურ დონეზე ერთ-ერთ გამომწვევად ფინანსური რესურსების ნაკლებობა სახელდება, რასაც გამოკითხული მუნიციპალიტეტების აბსოლუტური უმრავლესობა აღნიშნავს. ამას გარდა, ადგილობრივი თვითმმართველობის ექსპერტები საკმაოდ დიდი ხანია საუბრობენ ამ საკითხზე და აღნიშნავენ, რომ ადგილობრივ თვითმმართველობ-

-ას არ გააჩნია საკმარისი ფინანსური რესურსი ფართო-მასშტაბიან კრიზისებთან გასამკლავებლად ცენტრალური ხელისუფლებისგან გადმოგზავნილი ტრანსფერის გარეშე, ამასვე ადასტურებს გამოკითხვის შედეგები. მიუხედავად იმისა რომ კრიზისის სამართავად არსებობს 4 მთავარი ფაზა - პრევენცია, მზადყოფნა, რეაგირება და აღდგენა - მუნიციპალიტეტების როლი გამოკითხვის შედეგად უფრო მეტად ჩანს რეაგირების ნაწილში, რომელიც ფინანსურად ორმაგ ხარჯთანარის დაკავშირებული ვიდრემისი წინამორბედი ორი ფაზა. თუ პრევენციისა და მზადყოფნის ფაზაში მუნიციპალიტეტები საკმარის რესურსებს გამოყოფენ - ინფრასტრუქტურის გასაუმჯობესებლად, კადრების გადასამზადებლად, საჭირო დოკუმენტების და სამოქმედო გეგმების შემუშავებლად, სცენარების გასაწერად, სიმულაციური სწავლებების ორგანიზებისთვის, მაშინ მათი ქმედებაც უფრო ოპერატიული იქნება და ფინანსურიზარალიც შესამჩნევად დაბალი აღნიშნავს საგანგებო სიტუაციების მართვის და კატასტროფების რისკის შემცირების ექსპერტი.

მუნიციპალიტეტებში კრიზისთან მედეგობისათვის საჭირო ინფრასტრუქტურა და ტექნიკა არ არის ხელმისაწვდომი. ეს პრობლემა, გამოწვეულია იმით რომ ერთი მათ არ აქვთ საკმარისი ფინანსური რესურსი, და მეორე რესურსის ქონის შემთხვევაშიც მათი პრიორიტეტი არაა გარემოსდაცვით ღონისძიებებში თანხის გაღება, რაზეც საუბრობს პოლიტიკის დოკუმენტის მომზადების პროცესში გამოკითხული გარემოს დაცვის ექსპერტი.

5.3.2. მოსახლეობის ჩართულობის ნაკლებობა

კვლევის პროცესში, რესპონდენტთა მიერ ერთ-ერთ მნიშვნელოვან გამოწვევად მოქალაქეთა ჩართულობის დაბალი ხარისხის დასახელდა. მიუხედავად იმისა, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი არეგულირებს ჩართულობის ფორმებს, არაერთი არასამთავრობო თუ ღონიერი ორგანიზაცია მუშაობს ადგილობრივ მოსახლეობასთან ჩართულობის ტრადიციული თუ ინოვაციური ფორმების გაძლიერებაზე, საქართველოში ჯერ კიდევ დაბალია მოქალაქეთა ჩართულობა გადაწყვეტილების მიღების პროცესში. , რასაც ეროვნულ დონეზე ჩატარებული სხვადასხვა კვლევები მიუთითებს. დარგის ექსპერტები აღნიშნავენ, რომ მოსახლეობის მოტივაცია დაბალია, ხოლო მეორე მხრივ, მოქალაქეთა პოზიციის გათვალისწინება ნაკლებად ხდება ადგილობრივი ხელისუფალის მხრიდან, რაც ნიჰილისტური განწყობებს უწყობს ხელს.

თუმცა პოლიტიკის დოკუმენტის მიზნებისთვის მნიშვნელოვანია მოქალაქეთა ინფორმირებულობა. მოქალაქეები უნდა იყვნენ ინფორმირებული საგანგებო სიტუაციების მართვის გეგმის შესახებ, კონკრეტულად რა უნდა მოიმოქმედონ კრიზისული სიტუაციის დადგომისას, რას უნდა მიაქციონ ყურადღება, როგორ გადაარჩინონ საკუთარი თუ ახლობლების სიცოცხლე. ამასთანავე ადგილობრივ მოსახლეობას გავლილი უნდა ჰქონდეს კრიზისულ სიტუაციებში ქცევის მოდელირებები. პრაქტიკულ დონეზე უნდა ფლობდეს შესაბამის ცოდნასა და უნარებს. თუმცა დღეს საქართველოში მოსახლეობის საკმაოდ მცირე რაოდენობაა, ვინც იცის, თუ როგორ უნდა მოიქცეს ბუნებრივი კატასტროფის დროს აღნიშნავს საგანგებო სიტუაციებისა და ბუნებრივი კატასტროფების მართვის ექსპერტი.

მოსახლეობის ჩართულობის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ასპექტია ასევე მოხალისეობრივი ჯგუფების ფორმირება. მოხალისეობრივი ჯგუფები არიან ადგილობრივ მკვიდრთა მიერ შექმნილი ჯგუფები, რომლებსაც აქვთ შესაბამისი უნარები, მოახდინონ პირველადი რეაგირება საგანგებო მდგომარეობის დროს. აღსანიშნავია, რომ მოხალისეობრივი ჯგუფების არსებობა აპრობირებული მიდგომაა ევროპის მრავალ სახელმწიფოში. როგორც გარემოს დაცვის ექსპერტი ინტერვიუში საუბრობს, დღეს საქართველოში მოხალისეობრივი ჯგუფების არსებობა არც თუ ისე პოპულარულია. მართალია სხვადასხვა საერთაშორისო ორგანიზაცია (მაგ. წითელი ჯვარი) ცდილობს ამ კულტურის დანერგვას, თუმცა პროცესი ნელა მიმდინარეობს. ცალკე საკითხია ამ მოხალისეების გადამზადების დაფინანსების საკითხი, რაც ფინანსური რესურსების ნაკლებობის პრობლემას უკავშირდება.

5.3.3. მუნიციპალიტეტის მიერ საგანგებო სიტუაციების მართვის პოლიტიკის დაბალი ხარისხი

მიუხედავად ზემოთხაზოვლილი პრობლემებისა, სახელმწიფო ვალდებულია, დაიცვას საკუთარი მოსახლეობა ბუნებრივი კატასტროფებისგან, მინიმუმამდე დაიყვანოს არსებული რისკები და გაატაროს ყველა შესაძლო ღონისძიება. ამისათვის პარლამენტისა თუ აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ შექმნილია შესაბამისი დოკუმენტები. პარლამენტის გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების კომიტეტის სპეციალისტებთან საუბრისას გამოიკვეთა პრობლემა, რომ მიუხედავად კანონით გათვალისწინებული ვალდებულებისა, აღმასრულებელმა ხელისუფლებამ თავისი კანონქვემდებარე აქტებით დაარეგულირონ რიგი საკითხები, ასე არ ხდება. ეს კი ხელს უშლის კანონის სრულ და ეფექტურ იმპლემენტაციას.

თუმცა მთავრობის სხვადასხვა დადგენილებით მუნიციპალიტეტებს აქვთ ვალდებულება შეიმუშაონ შესაბამისი დოკუმენტაცია: უსაფრთხოების პასპორტი, საგანგებო მართვის გეგმა და ა.შ. გარემოს დაცვის ექსპერტის მოსაზრებით, ამის მიუხედავად, ისინი პრაქტიკაში მაინც ვერ ახერხებენ საგანგებო სიტუაციების მართვის პოლიტიკის ეფექტურ იმპლემენტაციას. ამასთან დაკავშირებით გამოიკვეთა რამდენიმე ძირითადი პრობლემა.

პირველ რიგში, მუნიციპალიტეტებს არ გააჩნიათ განვითარების გრძელვადიანი ხედვა, რომელიც გარემოსდაცვითი მიმართულებით მოიცავდა არა მხოლოდ რეაგირების, არამედ პრევენციისა და მზაობის ეტაპებსაც, რასაც თვისებრივი კვლევის ფარგლებში ადასტურებს გარემოს ეროვნული სააგენტოს ყოფილი გეოლოგი, ბუნებრივი კატასტროფებისა და დედამიწის შემსწავლელი მეცნიერებების სპეციალისტი. მისი თქმით - “პრობლემა არის ის რომ ქვეყანა მუშაობს კრიზისიდან კრიზისამდე, სანამ კრიზისული სიტუაცია არ დადგება მანამდე ნაკლებად ხდება პრევენციული ღონისძიებების სიღრმისეული გამოკვლევა და დაგეგმვა.” ხედვის არარსებობას ემატება საგანგებო სიტუაციების მართვის მიმართულებით მისაღები დოკუმენტების გაუმართაობა. ეს გულისხმობს, რომ რიგ მუნიციპალიტეტებს არ აქვს მსგავსი დოკუმენტები მიღებული, ხოლო ვისაც აქვს, გაუმართვია და პრაქტიკაში გამოყენებისთვის შეიუსაბამო. ამ მოსაზრებას ამყარებს ჩატარებული კვლევის შედეგები, რომლის მიხედვითაც კითხვაზე - აქვს თუ არა თქვენს მუნიციპალიტეტს საგანგებო მართვის გეგმა, გამოკითხულთა 50% განმარტავს, რომ - არა, 37.5% - დიახ, ხოლო 12.5% - უჭირს პასუხის გაცემა.

გარემოს დაცვის ექსპერტის მიხედვით, ამას ემატება ისიც, რომ დოკუმენტები უმეტესად შაბლონურია. მართალია, მისი მიღება ხდება პროცედურის მეტნაკლები დაცვით (შეიმუშავებს მერია საგანგებო სიტუაციების სამსახურთან შეთანხმებით და ამტკიცებს საკრებულო), თუმცა დოკუმენტი იმდენად უცნოა ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენლებისათვის, რომ მისი პრაქტიკული გამოყენება შეუძლებელია. როგორც გარემოს დაცვის ექსპერტი აღნიშნავს, ზოგჯერ მუნიციპალიტეტის მოხელეებსა და თანამდებობის პირებს წაკითხულიც კი არ აქვთ დოკუმენტები და, უფრო მეტიც, არც კი იციან ასეთების არსებობის შესახებ. ამ მსჯელობას ამყარებს, ისიც რომ პოლიტიკის დოკუმენტის მომზადების პროცესში კითხვებზე: აქვს თუ არა თქვენს მუნიციპალიტეტს საგანგებო მართვის გეგმა/ უსაფრთხოების პასპორტი? გაცნობილი არიან თუ არა მერიისა და საკრებულოს თანამშრომლები უსაფრთხოების პასპორტს ან საგანგებო მართვის გეგმას? რიგი მუნიციპალიტეტების პასუხი იყო - “მიჭირს პასუხის გაცემა”.

აღსანიშნავია ასევე დოკუმენტების შემუშავების პროცესში დონორი ორგანიზაციების ჩართულობა. პარლამენტის გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების კომიტეტის სპეციალისტის მიხედვით, საგანგებო სიტუაციების მართვის რეფორმა ქვეყანაში უმეტესად საერთაშორისო დონორების ჩართულობით ხორციელდება. გარკვეული პროექტის ფარგლებში, მუნიციპალიტეტებს ეხმარება მოწვეული ექსპერტი - დარგის სპეციალისტი და იგი ფაქტობრივად უწერს დოკუმენტს თვითონ და სთავაზობს გამზადებულ ვარიანტს. აქედან გამომდინარე კი, ადგილობრივი გადაწყვეტილების მიმღები კარგავს კავშირს დოკუმენტთან, იგი მისთვის უცნო ხდება და პრაქტიკაშიც გამოყენება უჭირს.

ეს ყველაფერი კი იწვევს ახალ პრობლემას - ამ დოკუმენტებით გათვალისწინებული მოთხოვნების შეუსრულებლობას. მუნიციპალიტეტები მოქმედებენ მხოლოდ ფორს-მაჟორულ სიტუაციაში არაორგანიზებულად და სტრატეგიულად არ უყურებენ პროცესებს, რაც კვლევის დროს გამოვლინდა. კითხვაზე - კრიზისული სიტუაციის დროს რეაგირება ხდება თუ არა უსაფრთხოების პასპორტის, მართვის გეგმის ან წინასწარ გაწერილი სხვა გეგმის (ევაკუაციის გეგმა) მიხედვით გამოკითხული მუნიციპალიტეტებიდან ორი აღნიშნავს, რომ არა - ვინაიდან კრიზისის ცოცხალი პროცესია, მსხვერპლის ან/და ზიანის თავიდან ასარიდებლად აუცილებელია სწრაფი რეაგირება ბიუროკრატიის გარეშე - ხოლო ერთ-ერთი მუნიციპალიტეტის განმარტებით, ისინი ცდილობენ იმოქმედონ, თუმცა კრიზისამდე შექმნილი დოკუმენტით გაწერილ ყველა პროცედურას თანმიმდევრულად ვერ იცავენ. ეს კი განაპირობებს საგანგებო სიტუაციების მართვის ფრაგმენტულობასა და არათანმიმდევრულობას.

ასეთი არათანმიმდევრულობისა და ფრაგმენტულობის მაგალითია ადგილობრივი შტაბის მუშაობის ხარვეზები, რომელიც ცენტრალიზებული მართვის სისტემით არის გამოწვეული. მართალია შტაბის მიზანია ერთ მაგიდასთან მოუყაროს თავი ადგილობრივი კრიზისების მართვაზე პასუხისმგებელ პირებს, როგორც ადგილობრივი ისე ცენტრალური დონიდან, თუმცა ის ვერ უზრუნველყოფს უფლება-მოვალეობათა თანაბარ განაწილებას და მთავარ პასუხისმგებლობას ანიჭებს საგანგებო სიტუაციების მართვის სააგენტოს რეგიონული ოფისის ხელმძღვანელს და არა მუნიციპალიტეტის მერს ან მასთან აფილირებულ საჯარო მოხელეებზე.

ამასთან კვლევის ფარგლებში გამოვლინდა კიდევ ერთი გამოწვევა - ცენტრალურ და ადგილობრივ ორგანოებს შორის თანამშრომლობის დაბალი დონე. პარლამენტის გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების კომიტეტის სპეციალისტის აზრით, რადგანაც ინტელექტუალური, კომპეტენციური თუ სხვა რესურსი ცენტრალური ხელისუფლების ქვეშ (უმეტესად იგულისხმება - გარემოს ეროვნული სააგენტო) არის მოქცეული, ადგილობრივი ხელისუფლება უნდა ეცადოს, მაქსიმალურად ითანამშრომლოს ამ ორგანოსთან, გაიზიაროს მისი მიგნებები და გაატაროს შესაბამისი ღონისძიებები. თუმცა აღსანიშნავია, რომ გამოკითხული მუნიციპალიტეტები ცენტრალურ ხელისუფლებასთან თანამშრომლობის ნაწილში პრობლემას ვერ ხედავენ.

5.3.4. მუნიციპალიტეტის მიერ საკუთარი როლისა და მნიშვნელობის შეფასება

ფაქტობრივად ზემოთაღნიშნული პრობლემის გაგრძელებაა ის, რომ მუნიციპალიტეტებს და მათ წარმომადგენლებს არ აქვთ სიღრმისეულად გაანალიზებული მათი როლი და მნიშვნელობა კრიზისული სიტუაციების მართვაში. მუნიციპალიტეტს როგორც კრიზისთან ყველაზე ახლოს მდგომ ძალას ავტომატურად ეკისრება პირველადი კოორდინატორისა და მაშველის ფუნქცია და ხდება პირველადი რგოლი ცენტრალურ ხელისუფლებასა თუ ადგილობრივ მოსახლეობას შორის.

როგორც საგანგებო სიტუაციების მართვის და კატასტროფების რისკის შემცირების ექსპერტი აღნიშნავს მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლები ურიდებიან პასუხისმგებლობის აღებას და ურჩევნიან პასუხისმგებლობის ძირითადი ტვირთი გადააბარონ ცენტრალური ხელისუფლების წარმომადგენლებს. კლიმატის ცვლილების და გარემოს დაცვის ექსპერტის განმარტებით ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლებთან პირადი კომინიკაციისას ისინი აღნიშნავენ, რომ მათ თვითონ არ იციან, როგორ მოიქცნენ წყალდიდობისა თუ სხვა კრიზისული სიტუაციის დროს და შესაბამისად ვერც მოსახლეობას უზიარებენ საჭირო ინფორმაციას. ის, რომ ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენლები საჭირო ცოდნითა და გამოცდილებით არ არიან აღჭურვილნი კონკრეტული უფლებამოსილების განხორციელებლად ეს მათ არ ათავისუფლებს მათი პირდაპირი ვალდებულებისგან ეფექტურად მართონ კონკრეტული ტერიტორიული ერთეული. ამდენად თუ მათ ამ ვალდებულების შესრულებისთვის ესაჭიროებათ ცნობიერების ამაღლება, თეორიული თუ პრაქტიკული ცოდნის შეძენა და კადრების გადამზადება მათ ეს მიმართულება თავიანთ სამოქმედო გეგმაში ერთ-ერთ მთავარ პრიორიტეტად უნდა გაწერონ. როგორც საგანგებო სიტუაციების მართვის და კატასტროფების რისკის შემცირების ექსპერტი აღნიშნავს თუ მუნიციპალიტეტები პრევენციული ღონისძიებების შემუშავებაზე გაიღებენ საჭირო რაოდენობის ფინანსურ რესურსს ბევრად ნაკლები ექნებათ რეაგირების ეტაპზე გასაწევი ფინანსური დანახარჯი.

გარდა ამისა, მუნიციპალიტეტების ასეთი თავშეკავებულება კრიზისული სიტუაციების მართვის ნაწილში ცენტრალურ ხელისუფლებაზე არაფორმალური დამოკიდებულებით შეიძლება აიხსნას, შენიშნავს გარემოს დაცვის ექსპერტი. ეს თითქოს მუნიციპალიტეტებს შეცდომების დამშვების უფლებას უზღუდავს, რომელიც გამოცდილების დაგროვებისთვის ერთ-ერთი მთავარი წინაპირობაა.

5.3.5. მუნიციპალიტეტის კონცენტრირება მხოლოდ რეაგირების ეტაპზე

მუნიციპალიტეტები განსაკუთრებით აქტიურებიან კრიზისული სიტუაციის დადგომის შემდეგ, შესაბამისად უფრო მეტად მომართულები არიან *post-factum* რეაგირების მექანიზმებზე, მაშინ როცა კრიზისების მაქსიმალურად თავიდან არიდება რისკების წინასწარ გადაზღვევით არის შესაძლებელი შენიშნავს გარემოს დაცვის ექსპერტი.

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ კანონმდებლობით ჯერ კიდევ ბუნდოვანია, თუ ვინ არის რისკების განსაზღვრაზე პასუხისმგებელი პირი, როგორ ხდება რისკების იდენტიფიცირება და რა მეთოდები გამოიყენება ამისთვის. გარემოს დაცვის სპეციალისტის თქმით, დღეს რისკების გამოვლენის მარტივ მეთოდს იყენებენ, რაც ადგილობრივი მოსახლეობის, ხელისუფლების და ცენტრალურ უწყებებისგან უმეტესად ვერბალური კომუნიკაციით მიღებულ ინფორმაციას ეფუძნება. ეს სტანდარტი, ცალსახად არადაამაკმაყოფილებელია და ერთგვარად ზღუდავს მტკიცებულებებზე დაფუძნებული პოლიტიკის პრინციპებს.

გარემოს დაცვის ექსპერტის განმარტებით პრევენციული ღონისძიებების სიმწირის პარალელურად ასევე მწირია პრევენციული ღონისძიებების შესრულების მონიტორინგისა და შეფასების შემთხვევებიც. პრევენციის მიზანია ის, რომ ორდინალურ სიტუაციაში გამოსცადოს განხორციელებული ნაბიჯები, რათა არაორდინალურ სიტუაციაში რისკები იქნას გადაზღვეული. ამ ნაბიჯების შემოწმება კი უნდა მოხდეს ზუსტად მისი მონიტორინგისა და შეფასების მეშვეობით.

5.4. პრობლემის შედეგები

აღნიშნული პოლიტიკის დოკუმენტით განსაზღვრული პრობლემის შედეგები მძიმეა. პირველ რიგში, აღსანიშნავია ადგილობრივი პოლიტიკის არაეფექტურობა და არათანმიმდევრულობა, რომელიც შეინიშნება არა მხოლოდ მუნიციპალური დონის გარემოსდაცვითი საკითხების მოგვარების მიმართულებით, არამედ ზოგადად ყველა მნიშვნელოვანი მუნიციპალური დონის საკითხის გადაწყვეტისას.

რაც შეეხება უშუალო შედეგს, ნათელია, რომ საგანგებო სიტუაციების არაეფექტური მართვის შედეგად მუნიციპალიტეტებს უჭირთ გაუმკლავდნენ სტიქიურ მოვლენებს, რომელიც ზიანს აყენებს როგორც მოსახლეობის საცხოვრებელ გარემოს, საკუთრებას, ისე მათ სიცოცხლესა და ჯანმრთელობას. ზემოთ წარმოდგენილი სტატისტიკა, რომელიც არ მოიცავს ინფორმაციას 2020 წლების შემდეგ განვითარებული მასშტაბური კატაკლიზმების შედეგად დაღუპულ ადამიანთა რაოდენობის შესახებ, ცხადყოფს, თუ რამდენად მძიმე შედეგები შეიძლება მოჰყვეს კრიზისის სიტუაციების არასწორად მართვას ადგილობრივ დონეზე.

6. პრობლემის გადაჭრის გზები

კვლევის შედეგად, მიღებული ინფორმაციისა და საერთაშორისო პრაქტიკის გათვალისწინებით გამოიკვეთა პოლიტიკის დოკუმენტში წარმოდგენილი პრობლემის გადაჭრის რამდენიმე ალტერნატივა, რომლებიც შემდეგი სახისაა.

ალტერნატივა 1

მუდმივმოქმედი შტაბის შექმნა, რომელსაც უხელმძღვანელებს მერი. შტაბი შეიკრიბება არა მხოლოდ საჭიროების შემთხვევაში, არამედ ყოველ 3 თვეში ერთხელ. ამ ალტერნატივის განხილვისას საინტერესოა პოლონეთის კრიზისების მართვის სისტემით ხელმძღვანელობა, რომელიც კარგი მაგალითია მუდმივმოქმედი შტაბის მნიშვნელობის შესაფასებლად. პოლონეთში მუნიციპალურ დონეზე შექმნილია საკონსულტაციო საბჭო ე.წ. „კრიზისების მართვის გუნდი“, რომელიც ფინანსდება მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტიდან და ადგილობრივ დონეზე კრიზისების მართვის ნაწილში მთავარ პასუხისმგებელ რგოლს წარმოადგენს.

მუდმივმოქმედი შტაბის წევრები იქნებიან ადგილობრივი თვითმმართველობის სხვადასხვა პროფილის წარმომადგენლები, კერძოდ: მერი, მერის მოადგილეები, მერიის სამსახურის უფროსები, საკრებულოს თავმჯდომარე, საგანგებო სიტუაციების მართვის სამსახურის წარმომადგენელი და დარგის ექსპერტი (გარემოს დაცვა კრიზისული სიტუაციების მართვა).

კრიზისების მართვის გუნდის უფლებამოსილებებია:

- ბუნებრივი კატასტროფების პრევენცია, მიტიგაცია;
- მოსახლეობის ინფორმირებულობა კრიზისული სიტუაციის დროს მოქმედების თაობაზე
- მზადყოფნისათვის შესაბამისი ღონისძიებების გატარება;
- მოქმედება რეაგირების ნაწილში;
- საჭირო დოკუმენტების შემუშავება;
- ორგანიზებას უწევს ტრენინგებსა და სიმულაციურ სწავლებებს;
- უზრუნველყოფს უწყებათაშორის შეუფერხებელ კოორდინაციას;

ალტერნატივა 2

ადგილობრივი თვითმმართველობის მერიის სამსახურში კრიზისული სიტუაციების მართვისათვის საჭირო დოკუმენტების შემუშავება განახლებაზე პასუხისმგებელი პირის გამოყოფა, რომელსაც გავლილი ექნება შესაბამისი სატრენინგო მოდული მუნიციპალიტეტსა და შინაგან საქმეთა სამინისტროს დაქვემდებარებული საგანგებო სიტუაციების მართვის სამსახურთან კოორდინაციის საფუძველზე.

უფლებამოსილებები:

- კრიზისული სიტუაციის მართვისათვის კანონმდებლოით განსაზღვრული დოკუმენტაციის მომზადება;
- კრიზისული სიტუაციის მართვისათვის კანონმდებლოით განსაზღვრული დოკუმენტაციის განახლება;
- მოსახლეობის ინფორმირებულობა კრიზისზე რეაგირების მექანიზმების შესახებ;
- ყოველწლიური ანგარიშის წარდგენა მერისათვის;
- საერთაშორისო თუ ადგილობრივი გამოცდილების შესწავლა და რეკომენდაციების გაცემა მერისა და საკრებულოსათვის.

ალტერნატივა 3

ადგილობრივ თვითმმართველობას დაქვემდებარებული გადამზადებულ მოხალისეთა მობილური ჯგუფების შექმნა, მოხალისეთა გადამზადება მოხდება კრიზისული სიტუაციის რეაგირების ეტაპზე განსახორციელებელი ღონისძიებებისა და პირველადი გადაუდებელი დახმარების გაწევის წესის თაობაზე. ამასთან, მოხდება მათი ინფორმირება კრიზისული სიტუაციის დროს მუნიციპალიტეტში არსებული რეაგირების ღოკუმენტების, სამართლებრივი ჩარჩოს შესახებ. ჯგუფს ჩაუტარდება სამოქალაქო უსაფრთხოების ვარჯიშები სამოქალაქო უსაფრთხოების ეროვნული გეგმით განსაზღვრული წესისა და პერიოდულობის შესაბამისად.

უფლებამოსილებები:

- მუნიციპალიტეტის მერის ბრძანების საფუძველზე კრიზისული სიტუაციის დროს ველზე გასვლა და კრიზისის ხასიათსამებრ საჭირო მოქმედებების განხორციელება;
- კრიზისის დადგომის შემდგომ აღდგენით/გაწმენდით სამუშაოებში მონაწილეობის მიღება;
- 6 თვეში ერთხელ კრიზისული სიტუაციების შესახებ მოსახლეობის ცნობიერების ამაღლების შესახებ საინფორმაციო კამპანიის ჩატარება.

ალტერნატივა 4

მუნიციპალიტეტში დასაქმებულ საჯარო მოხელეთა გადამზადება, კრიზისული სიტუაციის მართვის პირველ სამ ეტაპზე: პრევენზია, მზადება და რეაგირება. გადამზადება განხორციელდება როგორც სამაგიდე ასევე საველე სატრენინგო მოდულების მიხედვით, რომლის ფარგლებშიც საჯარო მოხელეები მიიღებენ როგორც თეორიულ ასევე პრაქტიკულ ცოდნას კრიზისული სიტუაციის მართვის ნაწილში. სატრენინგო მოდულების დასასრულს განხორციელდება მუნიციპალიტეტში ყველაზე მწვავედ არსებული ბუნებრივი კატასტროფით გამოწვეული კრიზისული სიტუაციის მოდელირება, რომელიც მუნიციპალიტეტში დასაქმებულ საჯარო მოხელეებს მისცემს შესაძლებლობას თეორიულად მიღებული ცოდნა პრაქტიკაში გამოიყენონ და რეალურად განახორციელონ როგორც წინასწარი პრევენციის, ასევე გამართული კოორდინაციისათვის გადასადგმელი აუცილებელი ნაბიჯები. ალტერნატივა კრიზისის ინსცენირების შესაძლებლობას იძლევა, რაც შეამცირებს რეალურად დამდგარი კრიზისის დროს ქაოტურ მოქმედებათა რიცხვს და ადგილობრივ მოსახლეობასთან ყველაზე ახლოს მყოფ ხელისუფალს მისცემს შესაბამის ცოდნას და გამოცდილებას.

უფლებამოსილებები:

- კრიზისული სიტუაციის დროს საგანგებო სიტუაციების სამართავად შემუშავებული გეგმის მიხედვით მოქმედება;
- კრიზისის დადგომისას მოსახლეობის ინფორმირებულობის უზრუნველყოფა;
- კრიზისის დროს ველზე გასვლა და კრიზისის ხასიათიდან გამომდინარე საჭირო მოქმედებების განხორციელება;
- კრიზისის დადგომის შემდგომ აღდგენით/გაწმენდით სამუშაოებში მონაწილეობის მიღება.

ალტერნატივა 5

მოცემული ალტერნატივა ითვალისწინებს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების თაოსნობით ქვეყანაში წახალისდეს ჰუმანიტარული თუ სამამულო ტიპის ორგანიზაციები. მათი იურიდიული სტატუსი იქნება წევრობაზე დაფუძნებული არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირი - ა(ა)იპ. იგი მჭიდროდ ითანამშრომლებს ადგილობრივ და ცენტრალურ საჯარო უწყებებთან. ამ ორგანიზაციას ექნება საკუთარი სამოქმედო არეალი, რომლის განსაზღვრაში საგანგებო სიტუაციების მართვის სამსახურის კოორდინაციით ადგილობრივი თვითმმართველობა დაეხმარება. ეს ორგანიზაციები აღჭურვილობისა თუ გადამზადებისათვის ფინანსებს მიიღებს ძირითადად თვითმმართველობისგან, თუმცა არ აკრძალება დამატებითი სახსრების მოძიებაც, მათ შორის ცენტრალური ხელისუფლებისგან თუ დონორებისგან.

ამავე ალტერნატივის ნაწილში მუნიციპალიტეტები მემორანდუმების გაფორმების გზით გააძლიერებენ თანამშრომლობას სამეცნიერო წრეებთან, აკადემიურ თუ ანალიტიკურ ცენტრებთან.

მათი ძირითადი უფლებამოსილებებია:

- გააკონტროლონ თავიანთ ტერიტორიას დაქვემდებარებული რელიეფი და აღრიცხონ ყველა შესაძლო საფრთხე;
- ადგილობრივი მოსახლეობა მოამზადონ საგანგებო სიტუაციისათვის, კეთილმოაწყონ შესაბამისი ინფრასტრუქტურა, ორდინალურ პერიოდში კი განახორციელონ სისტემატიური ინფორმირების კამპანიები, შეხვედრები მოსახლეობასთან, ცნობიერების ამაღლების აქციები და ა.შ.
- ბუნებრივი კატასტროფის დროს მოახდინონ შესაბამისი რეაგირება ადგილზე, უზრუნველყონ პირველადი დახმარება, იზრუნონ მოსახლეობის სიცოცხლესა და ჯანმრთელობაზე;
- მონაწილეობა მიიღონ აღდგენით/გაწმენდით სამუშაოებში.

7. მულტიფაქტორული ანალიზი

პრობლემის ანალიზის შედეგად გამოიკვეთა 5 ალტერნატივა:

1. მუდმივ მოქმედი შტაბის შექმნა;
2. ადგილობრივი თვითმმართველობის მერიის სამსახურში კრიზისული სიტუაციების მართვისათვის საჭირო დოკუმენტების შემუშავება-განახლებაზე პასუხისმგებელი პირის გამოყოფა;
3. ადგილობრივ თვითმმართველობას დაქვემდებარებული გადამზადებულ მოხალისეთა მობილური ჯგუფების შექმნა;
4. მუნიციპალიტეტში დასაქმებულ საჯარო მოხელეთა გადამზადება, კრიზისული სიტუაციის მართვის მიმართულებით;
5. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების თაოსნობით ქვეყანაში ჰუმანიტარული თუ სამაშველო ტიპის ორგანიზაციების შექმნის წახალისება.

N		კრიზისული სიტუაციის მართვის გაუმჯობესების დონე	მუნიციპალიტეტის თანხმობის დონე	განხორციელებადობა	ხარჯთ - ეფექტი ანობა	პოლიტიკური ნება	დამატებითი სარგებლის შესაძლებლობა	ჯამი
		25%	20%	15%	20%	15%	5%	100%
1	ალტ. 1	5/1.25	2/0.4	3/0.45	4/0.8	3/0.45	4/0.2	3.55
2	ალტ. 2	3/0.75	4/0.8	4/0.6	4/0.8	3/0.45	1/0.05	3.45
3	ალტ. 3	3/0.75	3/0.6	3/0.45	4/0.8	4/0.6	3/0.15	3.35
4	ალტ. 4	3/0.75	3/0.6	3/0.45	4/0.8	4/0.6	1/0.05	3.25
5	ალტ. 5	3/0.75	3/0.6	3/0.45	4/0.8	2/0.3	3/0.15	3.05

ცხრილი 2: მულტიფაქტორული ანალიზი

შერჩეული ალტერნატივიდან მულტიფუნქციური ანალიზის საფუძველზე გამოიკვეთა ერთი ალტერნატივა, რომელმაც სხვა ალტერნატივებთან შედარებით უფრო მეტი ქულა დააგროვა. შეფასების კრიტერიუმებად შერჩეულ იქნა ექვსი კრიტერიუმი, პირველ კრიტერიუმს, რომელიც კრიზისული სიტუაციის მართვის გაუმჯობესების დონის შესაფასებლად მოვიყვანეთ მიენიჭა ყველაზე მეტი 25% მისი დიდი ზეგავლენის გათვალისწინებით, 20%-იანი მნიშვნელობა მიენიჭა მუნიციპალიტეტების თანხმობის დონესა და განსახორციელებელი ალტერნატივის ხაჯეფექტიანობას, 15%-ით შეფასდა განხორციელებადობა და პოლიტიკური ნება, ხოლო ყველაზე მცირე 5%-ით დამატებითი სარგებელი, რომელიც თითოეულ ალტერნატივას შეიძლება მოეტანა. კრიტერიუმების შეწონვის, შეფასების და საბოლოო ქულების დაჯამების შედეგად ყველაზე მეტი ქულა დააგროვა პირველმა ალტერნატივამ - მუდმივ მოქმედი შტაბის შექმნამ მუნიციპალიტეტებში.

აღნიშნული ალტერნატივა ეფუძნება და მცირედ ცვლის პოლონეთის კრიზისების მართვის მუნიციპალური დონის ერთ-ერთ მიმართულებას. მუდმივმოქმედ შტაბს დაახლოებით იგივე უფლებამოსილებები ექნება საქართველოში მუნიციპალურ დონეზე როგორც კრიზისების მართვის გუნდს აქვს ადგილობრივ დონეზე პოლონეთში რაც გულისხმობს განსაკუთრებულ მზაობასა და მობილიზებას პრევენცია, მიტიგაცია, მზადყოფნა და რეაგირების ნაწილში. შტაბის წევრები მათი ევროპელი კოლეგების მსგავსად შეიკრიბებიან გარკვეული პერიოდულობით, მანამდე კი მათი საქმიანობა იქნება არსებული და პოტენციურსაფრთხეებისა და რისკების შეფასება, ასეთის იდენტიფიცირების შემთხვევაში გადაწყვეტილების მიმღები პირების ინფორმირება, საჭირო ზომების მიღება, კოორდინაციის ხელშეწყობა და მოსახლეობის დროული ინფორმირება კრიზისების მართვის თითოეულ ეტაპზე.

მულტიფაქტორული ანალიზისას აღნიშნულმა ალტერნატივამ ყველაზე მაღალი შეფასება ორი მაღალი წონის მქონე კრიტერიუმებში მიიღო, რის გამოც სხვა ალტერნატივებთან შედარებით დაიკავა ლიდერი პოზიცია. პირველი ეს არის კრიზისული სტუაციების მართვის გაუმჯობესების დონე და მეორე ხარჯეფექტიანობა. კრიზისების მართვის ქვაკუთხედს წარმოადგენს პირველი სამი ფაზა - პრევენცია, მზადყოფნა და რეაგირება - რაც გულისხმობს რომ თუ ამ საწყის ეტაპებზე დახარჯულია საკმარისი დრო და რესურსი, შესწავლილია მოსალოდნელი საფრთხეები, გათვლილია და შეფასებულია რისკები, მიღებულია ზომები საფრთხეების თავიდან ასარიდებლად ან მათი საზიანო შედეგების შესამცირებლად შემდეგ ეს ყველაფერი კრიზისული სიტუაციის დადგომისას ბევრად უფრო ხარჯეფექტური გამოდის, რადგან შესაძლებელი ხდება ბოლო აღდგენის ფაზისთვის საჭირო რესურსების შესამჩნევად შემცირება.

8. დასკვნები და რეკომენდაციები

წარმოდგენილი პოლიტიკის დოკუმენტის მიზანი იყო სტიქიური უბედურებების შედეგად გამოწვეული კრიზისების მართვის ოთხივე ეტაპზე მუნიციპალიტეტის როლის გამოკვეთა და მისი მონაწილეობის გაუმჯობესება, ასევე სხვადასხვა ალტერნატივას შორის ყველაზე ოპტიმალურის შერჩევა. კვლევის შედეგად გამოვიღნდა, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობა კრიზისების მართვის ნაწილში აუცილებელი რგოლია და პროცესი მისი ჩართულობის გარეშე ვერ განხორციელდება. ამასთან ერთად ქვეყანაში მიმდინარე დეცენტრალიზაციის პროცესმა გააჩინა მუნიციპალიტეტების როლის ზრდის საჭიროება კრიზისული სიტუაციების მართვაში.

კვლევის ფარგლებში გამოკითხულ იქნა მუნიციპალიტეტები, ასევე ცენტრალური ხელისუფლების ორგანო - პარლამენტი და სხვადასხვა დარგის ექსპერტები. გარდა ამისა, გაანალიზდა ქართული კანონმდებლობა, უცხოური საუკეთესო პრაქტიკა და ის საერთაშორისო სტანდარტები, რომლებიც მოქმედებს კრიზისების მართვაში. დოკუმენტში აღწერილია კვლევის შედეგები - პრობლემა, მისი გამომწვევი მიზეზები და ის შედეგები, რომლებიც პრობლემას მოაქვს საზოგადოებისათვის.

წარმოდგენილი პოლიტიკის დოკუმენტის მიზანი იყო სტიქიური უბედურებების შედეგად გამოწვეული კრიზისების მართვის ოთხივე ეტაპზე მუნიციპალიტეტის როლის გამოკვეთა და მისი მონაწილეობის გაუმჯობესება, ასევე სხვადასხვა ალტერნატივას შორის ყველაზე ოპტიმალურის შერჩევა. კვლევის შედეგად გამოვიღნა, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობა კრიზისების მართვის ნაწილში აუცილებელი რგოლია და პროცესი მისი ჩართულობის გარეშე ვერ განხორციელდება. ამასთან ერთად ქვეყანაში მიმდინარე დეცენტრალიზაციის პროცესმა გააჩინა მუნიციპალიტეტების როლის ზრდის საჭიროება კრიზისული სიტუაციების მართვაში.

კვლევის ფარგლებში გამოკითხულ იქნა მუნიციპალიტეტები, ასევე ცენტრალური ხელისუფლების ორგანო - პარლამენტი და სხვადასხვა დარგის ექსპერტები. გარდა ამისა, გაანალიზდა ქართული კანონმდებლობა, უცხოური საუკეთესო პრაქტიკა და ის საერთაშორისო სტანდარტები, რომლებიც მოქმედებს კრიზისების მართვაში. დოკუმენტში აღწერილია კვლევის შედეგები - პრობლემა, მისი გამომწვევი მიზეზები და ის შედეგები, რომლებიც პრობლემას მოაქვს საზოგადოებისათვის.

როგორც ზემოთ აღინიშნა, მიუხედავად გარკვეული კანონისმიერი ვალდებულებებისა, მათ შორის ადგილობრივი დონის კრიზისული სიტუაციების მართვის მხრივ მუნიციპალიტეტები გარკვეული გამომწვევების წინაშე დგანან. პირველ რიგში, მუნიციპალიტეტები და გამოკითხული ექსპერტები მიუთითებენ ადამიანური, ტექნოლოგიური თუ ფინანსური რესურსების სიმწირეზე. გარდა ამისა, აღსანიშნავია კრიზისების მართვის პოლიტიკის დოკუმენტების არარსებობა ან მისი შაბლონური ხასიათი და არაპრაქტიკულობა. ამას ემატება ისიც, რომ მუნიციპალიტეტების წარმომადგენლებმა ხშირ შემთხვევაში, არ იციან მათზე კანონით გათვალისწინებული უფლებამოსილებები, ასევე არ აქვთ ინფორმაცია მუნიციპალიტეტში არსებულ დოკუმენტებზე. შესაბამისად, მათი ჩართულობის დონე კანონმდებლობით გათვალისწინებული შტაბის საქმიანობაში დაბალია. ასევე დაბალია მოქალაქეთა ჩართულობის დონე, პირველ რიგში, გადაწყვეტილების მიღების პროცესში, დოკუმენტების შემუშავებისას; ხოლო, მეორე მხრივ, მოქალაქეებს არ აქვთ ინფორმაცია იმ ქმედებების შესახებ, რომელიც მათ უნდა განახორციელონ კრიზისული სიტუაციის დადგომისას - გამომწვევებია მზადყოფნის ეტაპში. დღეს მუნიციპალიტეტები საგანგებო სიტუაციის მართვის მიმართულებით კონცენტრირებული არიან მხოლოდ რეაგირების ეტაპზე და პრევენციისა და მზადყოფნის ეტაპი მათი ყურადღების მიღმაა. ეს შეიძლება გამომწვეულ იქნას ფრაგმენტული პოლიტიკითა და დოკუმენტებზე დაფუძნებული საჯარო მმართველობის არარსებობით.

კვლევის შედეგებისა და საერთაშორისო პრაქტიკის ანალიზზე დაყრდნობით შემუშავებულ იქნა პრობლემის მოგვარების ხუთი ალტერნატივა, რომლებიც მეტ-ნაკლებად ითვალისწინებდა ცენტრალური, ადგილობრივი ხელისუფლებისა და სამოქალაქო საზოგადოების ჩართულობას, თუმცა ერთმნიშვნელოვნად ხუთივე ალტერნატივა მიმართული იყო მუნიციპალიტეტის როლის გაძლიერებისაკენ. მულტიფაქტორული ანალიზის შედეგად კი მათგან ყველაზე ოპტიმალური გამოვიდა პირველი ალტერნატივა - მუნიციპალური მუდმივმოქმედი შტაბის შექმნა.

ამ ალტერნატივის განხორციელებისათვის კი აუცილებელია გარკვეული რეკომენდაციების შესრულება. კერძოდ:

➔ შტაბის ინსტიტუციონალიზაცია და სამართლებრივი უზრუნველყოფა

მუნიციპალიტეტის ორგანოებმა უნდა მოახდინონ შტაბის, როგორც მუდმივმოქმედი ორგანოს, ინსტიტუციონალიზაცია. ამისათვის პირველ რიგში, უნდა გაიწეროს შტაბის დებულება, სადაც განსაზღვრული იქნება მისი წევრები, ხელმძღვანელი, მათი უფლება-მოვალეობები, შტაბის საქმიანობისა და გადაწყვეტილების მიღების წესი, სხვადასხვა საკოორდინაციო თუ საორგანიზაციო საკითხი. აუცილებელია გაიწეროს ასევე შტაბის მორიგი და რიგგარეშე სხდომების მოწვევის განრიგი, მოწვევაზე პასუხისმგებელი პირი. აუცილებელია, ამ ყველაფრის გაწერა მოხდეს შესაბამისი ეფექტური სამართლებრივი ინსტრუმენტით.

→ პოლიტიკის შემუშავება და განხორციელება

შტაბის საქმიანობა უნდა დაეფუძნოს მის ან მუნიციპალიტეტის საკრებულოს მიერ შემუშავებულ პოლიტიკის დოკუმენტებს. პირველ რიგში, შტაბმა უნდა აწარმოოს სხვადასხვა პოლიტიკის დოკუმენტი კრიზისების მართვის მიმართულებით, როგორცაა მაგალითად საგანგებო მართვის გეგმა ან უსაფრთხოების პასპორტი და განაახლოს იგი პერიოდულად. ამ დოკუმენტებზე დაყრდნობით კი შეიმუშავოს სამოქმედო გეგმები, რომელსაც, თავის მხრივ, დაეფუძნება შტაბის ფაქტობრივი საქმიანობა. აღსანიშნავია, რომ პოლიტიკის დოკუმენტებში თანაბრად უნდა კეთდებოდეს აქცენტები კრიზისების მართვის ოთხივე ეტაპზე, შესაბამისად, თანაბრად გადანიშნულდეს რესურსები ყველა აქტივობაზე.

→ თანამშრომლობა ცენტრალურ ხელისუფლებასთან და დაინტერესებულ მხარეებთან

მუნიციპალურმა მუდმივმოქმედმა შტაბმა უნდა ითანამშრომლოს ცენტრალურ ხელისუფლებასთან. კერძოდ, უნდა დაიგეგმოს პერიოდული, ორმხრივი თუ მრავალმხრივი შეხვედრები, კონფერენციები თუ ფორუმები, რომლებიც ხელს შეუწყობენ მუნიციპალიტეტებისა და ცენტრალური ხელისუფლების ერთ მაგიდასთან თავმოყრასა და შესაბამისი ინფორმაციის გაცვლას. გარდა ამისა, შტაბს საჭიროებისამებრ შეუფერხებლად უნდა ჰქონდეს კომუნიკაცია გარემოს ეროვნულ სააგენტოსთან და მათ პროფესიონალებთან ერთად იზრუნონ სხვადასხვა საკითხზე, მაგალითად ადგილობრივი საფრთხეებისა თუ რისკების შეფასებასა თუ განსაზღვრაზე. აუცილებელია, თანამშრომლობის ეს აქტივობები გაიწეროს გეგმით და მოხდეს ამით ხელმძღვანელობა.

→ კვალიფიკაციის ამაღლება/გამოცდილების გაზიარება

შტაბის წევრებმა თუ მუნიციპალიტეტის საჯარო მოხელეებმა მუდმივად უნდა აიმაღლონ კვალიფიკაცია. ამისათვის სასურველია გამოცდილების გაზიარება სხვა მუნიციპალიტეტებთან, სამოქალაქო სექტორის წარმომადგენლებთან, დონორებსა თუ უცხოელ პარტნიორებთან. შესაძლოა განხორციელდეს ვიზიტები ევროპის პარტნიორ მუნიციპალიტეტებთან, სადაც მხარეები ერთმანეთს გაუზიარებენ თავიანთ გამოცდილებასა და მიღწევებს.

→ მართვის კომპლექსური მიდგომა

შტაბმა უნდა განხორციელოს პროექტები პრევენციის, მზაობის, რეგირებისა და აღდგენის მიმართულებით. იგი არ უნდა იყოს მხოლოდ რეაგირებაზე კონცენტრირებული, არამედ პროაქტიულად უნდა გაატაროს პრევენციული ღონისძიებები, მოახდინოს მოსახლეობის ინფორმირება, რათა ის იყოს მზად სტიქიისთვის. ამისათვის კი მუნიციპალიტეტმა უნდა მოიზიდოს შესაბამისი რესურსი, მათ შორის სხვადასხვა პროექტების სახით. ეს ხელს შეუწყობს ინოვაციური მიდგომების დანერგვას ტერიტორიაზე.

→ მოსახლეობის ჩართულობის გაძლიერება

შტაბმა თავის საქმიანობაში უნდა გააძლიეროს მოსახლეობის ჩართულობა. პირველ რიგში, ეს უნდა მოხდეს პოლიტიკის განსაზღვრის ეტაპზე, შესაბამისი დოკუმენტების შედგენისას. რაც მთავარია, მათ რეალურად უნდა გაითვალისწინონ მოსახლეობის აზრი და გამოცდილება.

→ ანგარიშვალდებულება და გამჭვირვალობა

შტაბის საქმიანობა უნდა იყოს გამჭვირვალე; იგი უნდა იყოს ანგარიშვალდებული მუნიციპალიტეტის საკრებულოსთან და მოსახლეობასთან. შტაბის საქმიანობის პრინციპები უნდა იყოს ღიაობა და საჯაროობა, ასევე ანგარიშვალდებულება. ამისათვის მან უნდა უზრუნველყოს მოსახლეობის ინფორმირება თავისი საქმიანობის შესახებ, მოაწყოს სხვადასხვა სახის საკონსულტაციო შეხვედრები მოსახლეობასთან, აუმაღლოს მათ ცნობიერებ-

-ის დონე. გარდა ამისა, შტაბის ხელმძღვანელმა უნდა წარადგინოს ყოველწლიური საქმიანობის ანგარიში საკრებულოს, რომელიც შეაფასებს მას, საჭიროების შემთხვევაში კი დამატების გამოიკვლევს საინტერესო ფაქტებს.

9. მონიტორინგისა და შეფასების გეგმა

მონიტორინგი ერთ-ერთი მთავარი ინსტრუმენტია ახლად დანერგილი პრაქტიკის ეფექტურობის შესაფასებლად. დროული და ეფექტური მონიტორინგი საშუალებას მოგვცემს შერჩეული მიდგომა უფრო მეტად გავხადოთ კონტექსტზე ორიენტირებული.

პოლიტიკის მონიტორინგი განხორციელდება ყოველწლიურად. იქიდან გამომდინარე რომ მონიტორინგი ფაქტობრივ ინფორმაციას ეფუძნება შესაფასებლად გამოყენებული იქნება შემდეგი სახის ინფორმაცია:

- სამოქმედო გეგმა;
- სტრატეგია;
- პროგრეს ანგარიში,
- საშუალოვადიანი ანგარიში;
- საბოლოო ანგარიში;
- შეხვედრის ოქმები;
- გაფორმებული მემორანდუმები და შეთანხმებები;
- გამოცდილების გაზიარების შემთხვევები;
- თეორიული და ფრაქტიკული სწავლებების რაოდენობა და მათ შესახებ ინფორმაცია;
- ანგარიშები მუნიციპალურ დონეზე მონიტორინგის პერიოდში მომხდარი კრიზისების შესახებ;
- ინფორმაცია კრიზისების დროს ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობის შესახებ;
- კრიზისების დროს ზარალის ოდენობის შესახებ ინფორმაცია;
- კრიზისების დროს დაზარალებულთა ოდენობის შესახებ ინფორმაცია.

მონიტორინგისათვის საჭირო დოკუმენტების წარდგენა უფლებამოსილი პირების მიერ მოხდება დროულად რაც პოლიტიკის განხორციელების დროს ცვლილების საჭიროების შემთხვევაში დატოვებს მოქმედების არეალს.

ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი ეტაპი პოლიტიკის ციკლისა არის შეფასება, სადაც უნდა გაანალიზდეს პოლიტიკის განხორციელებისას მიღწეული შედეგები და შეფასებულ იქნას, თუ რამდენად შეესაბამება ის პოლიტიკით განსაზღვრულ მიზნებსა და ამოცანებს. შეფასება განხორციელდება პოლიტიკის შესრულების პროცესში ორჯერ: რეფორმის განხორციელებიდან 3 და 6 წლის შემდეგ. შეფასების გეგმაში უნდა გაიწეროს შეფასების საკითხი და კრიტერიუმები.

მოცემული პოლიტიკის შეფასების საკითხებია:

1. რამდენად გაიზარდა ადგილობრივი თვითმმართველობის როლი კრიზისების მართვის პროცესში და რამდენად ეფექტურია ის?
2. რამდენად დაეხმარა თვითმმართველობის როლის ზრდა ქვეყანაში ზოგადად კრიზისების მართვას?
3. შემცირდა თუ არა დაზარალებულთა რიცხვი პოლიტიკის განხორციელების შემდეგ? ეს შემცირება გამოწვეულია თუ არა ადგილობრივი თვითმმართველობის როლის ზრდით?
4. შეუძლია თუ არა მუნიციპალიტეტს ადგილობრივი დონის კრიზისების მართვა ეფექტურად ოთხივე ეტაპზე?

ხოლო შეფასების დადგენილი 6 კრიტერიუმიდან (შესაბამისობა, ეფექტურობა, ეფექტიანობა, მდგრადობა, გავლენა და თავსებადობა) განხილული იქნება მხოლოდ მდგრადობა და ეფექტურობა. ეს კრიტერიუმები შეირჩა საკითხის სპეციფიკიდან გამომდინარე. პირველ რიგში, დოკუმენტში აღნიშნულ პრობლემას სწორედ კრიზისულ სიტუაციებში ადგილობრივი თვითმმართველობის არაეფექტური ჩართულობა დასახელდა. შესაბამისად, შეფასების ნაწილში საინტერესო იქნება, არჩეული ალტერნატივით გაიზარდა თუ არა ეფექტურობა, რამდენად კარგად უმკლავდებიან მუნიციპალიტეტები კრიზისებს და ამ ყველაფრის ფონზე, შემცირდა თუ არა სტიქიის შედეგად დაზარალებულ მოსახლეობის რაოდენობა.

მეორე მხრივ, შეფასების ნაწილში საინტერესო იქნება პოლიტიკის მდგრადობის განსაზღვრა. ბუნებრივი კატასტროფები მუდმივ გამოწვევას წარმოადგენს. იგი ყოველთვის ხდება. შესაბამისად, აუცილებელია, მუნიციპალიტეტები მუდმივად იყვნენ მზადყოფნაში მსგავსი კრიზისების გასამკლავებლად. შეფასებისას მდგრადობის ნაწილში უნდა გამოვლინდეს, თუ რამდენად საფუძვლიანად დაინერგა პოლიტიკა მუნიციპალიტეტებში და რამდენად იყენებენ მას ყოველდღიურ საქმიანობაში. გარდა ამისა, რამდენად კომფორტულია მუნიციპალიტეტისთვის მისი შესრულება. ამ მხრივ საინტერესო იქნებოდა ასევე შეფასების შედეგები და გამოსწორების გზები, რათა უკეთ მოხდეს პოლიტიკის დაინერგვა.

შერჩეული ალტერნატივის ადვოკატირება

ალტერნატივა თავისი არსით შედეგიანი იქნება, მხოლოდ მაშინ თუ მოხდება მისი დღის წესრიგში დაყენება, რასაც უზრუნველყოფს ადვოკატირება.

პოლიტიკის დოკუმენტში შერჩეული ალტერნატივის, კერძოდ - მუნიციპალიტეტში მუდმივმოქმედი შტაბის შექმნისათვის ადვოკატირების გზებიდან ყველაზე რელევანტურია ლობირება და რეკომენდირება. მუდმივმოქმედი შტაბის შექმნას სჭირდება პოლიტიკის დოკუმენტში გამოვლენილ რესურსებთან ერთად პოლიტიკური ნება და მოლაპარაკებების წარმოება როგორც ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლებთან, ასევე დარგის ექსპერტებსა და ცენტრალურ ხელისუფლებასთან. სწორედ ამ ნაწილში პირველი ნაბიჯი არის ლობირება - ხელისუფლებასთან საერთო ენის გამონახვა, ხოლო შემდგომ რეკომენდირება, რაც გულისხმობს მტკიცებულებაზე დაფუძნებულ პოლიტიკის განხორციელებას შერჩეული ალტერნატივის სასარგებლოდ.

ალტერნატივის განხორციელებისას დაინტერესებულ მხარეებს წარმოადგენენ როგორც ადგილობრივი ისე ცენტრალური ხელისუფლება, ასევე საერთაშორისო დონორები თუ სამოქალაქო საზოგადოება. უპირველესად კი პოლიტიკის განხორციელება ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესებში შედის, რადგან სტიქიის შედეგად სწორედ მათ ადგებათ ყველაზე დიდი ზიანი.

უნდა აღინიშნოს, რომ კრიზისული სიტუაციის ეფექტიანი მართვა ყველაზე მეტად შესაძლებელია ადგილობრივი თვითმმართველობების მიერ სათანადო ცოდნა და გამოცდილების ქონის შემთხვევაში, ვინაიდან ადგილობრივი თვითმმართველობა არის ის პირველი რგოლი, რომელსაც აქვს პირველი შემხებლობა დამდგარ კრიზისთან და ყველაზე კარგად იცის ადგილობრივი საჭიროებები. აღნიშნულ საკითხზე ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლების მხრიდან შესაძლოა არ იყოს ერთგვაროვანი მიდგომა, ვინაიდან, როგორც კვლევისას გამოიკვეთა ისინი დიდი სიფრთხილით ეკიდებიან აღნიშნულ საკითხს. დარგის ექსპერტები ცალსახად მხარს უჭერენ ადგილობრივი თვითმმართველობის აქტიურ ჩართულობას კრიზისების მართვაში.

გარდა ამისა, მნიშვნელოვანია შინაგან საქმეთა სამინისტროს დაქვემდებარებული საგანგებო სიტუაციების მართვის სამსახურის პოზიცია აღნიშნულ საკითხზე, ვინაიდან ცენტრალურ დონეზე ერთ-ერთ მთავარ სუბიექტს არსებული სამართლებრივი ჩარჩოს მიხედვით ის წარმოადგენს. რაც შეეხება ადგილობრივი მოსახლეობის მიმღებლობას, რა თქმა უნდა, ყველა სახის ცვლილების განხორციელებისათვის მნიშვნელოვანია, მითუმეტეს, მაშინ როცა ალტერატივის ხელვა სწორედაც მოსახლეობის კეთილდღეობის უზრუნველყოფა და უსაფრთხო გარემოში მათი ცხოვრებისა და განვითარების ხელშეწყობა წარმოადგენს.

ამდენად, მას შემდეგ, რაც რესურსებთან ერთად ხელისუფალის ნება იარსებებს და საჭირო გახდება შტაბის საქმიანობის შესახებ ადგილობრივი მოსახლეობის და სხვა დაინტერესებული პირების ინფორმირებულობა მიზანშეწონილი იქნება, ადვოკატირების ნაწილში, მედია კამპანიის გამოყენებაც.

საკანონმდებლო აქტები:

1. საქართველოს კონსტიტუცია, საქართველოს პარლამენტი, 1995, ხელმისაწვდომია: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/30346?publication=36>
2. საქართველოს ორგანული კანონი საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, საქართველოს პარლამენტი, 2014, ხელმისაწვდომია: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2244429?publication=73>
3. საქართველოს კანონი საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის განსაზღვრის შესახებ, საქართველოს პარლამენტი, 2004, ხელმისაწვდომია: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2062?publication=44>
4. საქართველოს კანონი სამოქალაქო უსაფრთხოების შესახებ. საქართველოს პარლამენტი. 2018. ხელმისაწვდომია <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4243170?publication=9>
5. საქართველოს კანონი გარემოს დაცვის შესახებ. 1996. საქართველოს პარლამენტი. ხელმისაწვდომია: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/33340?publication=33>
6. საქართველოს კანონი საგანგებო მდგომარეობის შესახებ, საქართველოს პარლამენტი, 1997, ხელმისაწვდომია: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/33472?publication=7>
7. საქართველოს კანონი ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკის დაგეგმვისა და კოორდინაციის წესის შესახებ, საქართველოს პარლამენტი, 2015, ხელმისაწვდომია: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2764463?publication=14>
8. საქართველოს მთავრობის დადგენილება N508 სამოქალაქო უსაფრთხოების ეროვნული გეგმის დამტკიცების შესახებ, 2015, <https://matsne.gov.ge/ka/document/download/2993918/0/ge/pdf>
9. საქართველოს მთავრობის დადგენილება №452 საგანგებო მართვის გეგმის მომზადების წესების შემუშავების შესახებ, საქართველოს მთავრობა. 2017, ხელმისაწვდომია <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3824628?publication=0>
10. საქართველოს მთავრობის დადგენილება № 453 საგანგებო სიტუაციის რისკის მართვის გეგმის მომზადების წესების შემუშავების შესახებ, საქართველოს მთავრობა, ხელმისაწვდომია: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3824640?publication=0>
11. საქართველოს მთავრობის დადგენილება № 48. 2021. მუნიციპალიტეტის უსაფრთხოების პასპორტის შემუშავების წესის დამტკიცების შესახებ 2021. საქართველოს მთავრობა. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/5095237?publication=0>
12. დეცენტრალიზაციის სტრატეგია 2020-2025. რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო. ხელმისაწვდომია: <https://shorturl.at/Ost3G>
13. საქართველოს კლიმატის ცვლილების 2030 წლის სტრატეგია. 2021. საქართველოს მთავრობა. ხელმისაწვდომია: <https://mepa.gov.ge/Ge/PublicInformation/32027>
14. საქართველოს კლიმატის ცვლილების 2030 წლის სტრატეგიის სამოქმედო გეგმა. 2021. საქართველოს მთავრობა. ხელმისაწვდომია: <https://mepa.gov.ge/Ge/PublicInformation/32027> 2030 strategy for climate change of Georgia
15. სამთავრობო პროგრამა 2021-2024, 2021, ხელმისაწვდომია: https://www.gov.ge/files/68_78117_645287_govprogramme2021-2024.pdf
16. სამტრედიის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დადგენილება №5. სამტრედიის მუნიციპალიტეტის საგანგებო მართვის გეგმის დამტკიცების შესახებ. სამტრედიის მუნიციპალიტეტი. 2024. ხელმისაწვდომია <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/6124639?publication=0>

17.სენაკის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დადგენილება № 24. 2023. სენაკის მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე საგანგებო მართვის გეგმის დამტკიცების შესახებ. ხელმისაწვდომია. სენაკის მუნიციპალიტეტი. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/6021025?publication=0>

18.გორის საკრებულოს განკარგულება N22. გორის მუნიციპალიტეტის საგანგებო მართვის გეგმის დამტკიცების შესახებ. ხელმისაწვდომია: https://gori.gov.ge/uploads_script/civil_budget/tmp/sagangebo%20martvis%20gegma%202018.pdf

19.ლაგოდეხის მუნიციპალიტეტის უსაფრთხოების პასპორტი. ლაგოდეხის მუნიციპალიტეტის მერია. 2023. ხელმისაწვდომია <https://www.lagodekhi.gov.ge/ge/municipalitetis-usaprtxoebis-pasporti>

20.ხობის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დადგენილება №32. 2023. ხობის მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე საგანგებო მართვის გეგმის დამტკიცების შესახებ. დანართი N5. ხელმისაწვდომია <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/6056623?publication=0>

საერთაშორისო სამართლებრივი აქტები:

21.Congress of Regional and Local Authorities. 46th SESSION. Local and regional responses to natural disasters and climate hazards: from risk preparedness to resilience Recommendation 510, Report No. CG(2024)46-17prov, 2024, Available at: <https://rm.coe.int/rec-510-2024-en-local-and-regional-responses-to-natural-disasters-jean/1680af1>

22.EM-DAT. The Centre for Research on the Epidemiology of Disasters (CRED). National Disasters Segregated by countries from 1902 till 2024. Available at: <https://public.emdat.be/data>

23.EPRS | European Parliamentary Research Service Author: Henrique Morgado Simões Members' Research Service PE 757.589 – January 2024. Regional and local adaptation to climate change. Available at: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2024/757589/EPRS_IDA\(2024\)757589_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2024/757589/EPRS_IDA(2024)757589_EN.pdf)

24.Paris Agreement to the United Nations Framework Convention on Climate Change, Dec. 12, 2015, T.I.A.S. No. 16-1104. Available at: https://unfccc.int/files/essential_background/convention/application/pdf/english_paris_agreement.pdf

25.Resolution 2493. (2023). Political strategies to prevent, prepare for and face the consequences of natural disasters. Council of Europe Parliamentary Assembly. Available at: <https://pace.coe.int/en/files/31769/html>

26.UNISDR. 2015. Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030. United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNISDR). Available at: <https://www.undrr.org/publication/sendai-framework-disaster-risk-reduction-2015-2030>

27.United Nations Framework Convention on Climate Change, official web-page: <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf>

დამატებითი ლიტერატურა:

28.ევროკომისია, 2023, ევროპის სამოქალაქო დაცვისა და ჰუმანიტარული დახმარების ოპერაციები, პოლონეთი, ხელმისაწვდომია: https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/what/civil-protection/national-disaster-management-system/poland_en

29.ევროკომისია, 2023, ევროპის სამოქალაქო დაცვისა და ჰუმანიტარული დახმარების ოპერაციები, ჩეხეთის რესპუბლიკა, ხელმისაწვდომია: https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/what/civil-protection/national-disaster-management-system/czech-republic_en

30.საგანგებო სიტუაციების სტატისტიკური მონაცემები საქართველო. შინაგან საქმეთა სამინისტროს საგანგებო სიტუაციების მართვის სამსახური. ხელმისაწვდომია: <https://es.gov.ge/statistic/2018>

31.საქართველოს ბუნებრივი რესურსები და გარემოს დაცვა, საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური, 2020, ხელმისაწვდომია: https://www.geostat.ge/media/41826/GAREMO_2020_GEO_V3.pdf

32.BĄK Tomasz. 2020. CRISIS MANAGEMENT AT THE COMMUNE LEVEL IN POLAND. International Conference KNOWLEDGE-BASED ORGANIZATION Vol. XXVI. No1. Available at: https://www.researchgate.net/publication/343552519_Crisis_Management_at_the_Commune_Level_in_Poland

33. Bevölkerungsschutz in Deutschland, DKKV, verfügbar: <https://dkkv.org/themenseiten/bevoelkerungsschutz-in-deutschland/>

34. Climate Risk Country Profile - Georgia, World Bank Group, 2021, Available at: https://climateknowledgeportal.worldbank.org/sites/default/files/2021-06/15836-WB_Georgia%20Country%20Profile-WEB.pdf
35. Country Risk Profile - Georgia, European Commission, DRMKC-INFORM, Available at: <https://drmkc.jrc.ec.europa.eu/inform-index/INFORM-Risk/Country-Risk-Profile>
36. European Commission. Covenant of Mayors - Europe. Available at: <https://eu-mayors.ec.europa.eu/en/signatories>
37. European Commission. 2025. INFORM Index for Risk Management. Georgia Country Profile, Available at: <https://drmkc.jrc.ec.europa.eu/inform-index/INFORM-Risk/Results-and-data>
38. Europe and Central Asia - Country risk profiles for floods and earthquakes (English). Washington, D.C.: World Bank Group. <http://documents.worldbank.org/curated/en/958801481798204368/Europe-and-Central-Asia-Country-risk-profiles-for-floods-and-earthquakes>
39. IFRS. Disaster Law. Disaster Recovery in Spain. 2022. Available at: https://disasterlaw.ifrc.org/sites/default/files/media/disaster_law/2023-02/Spain%20-%20Final.pdf
40. Georgia-EU Association Agreement, official web-page: https://www.eeas.europa.eu/delegations/georgia/eugeorgia-association-agreement_en. 2014. The 3rd phase of the EU-funded programme "Prevention, Preparedness and Response to natural and man-made disasters in Eastern Partnership countries, official web-page: <https://www.pprdeast3.eu/>
41. National Crisis Management System. Inter Agency Publication. 2023. Available at: <https://nsc.gov.ge/assets/pdf/63ce48a3e9ce0.pdf>
42. The Paris Agreement, official web-page: <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/the-paris-agreement>
43. UN Sustainable Development Goals, official web-page: <https://georgia.un.org/en/sdgs#:~:text=Georgia%20has%20undertaken%20active%20measures,nationalization%20of%20SGDs%20was%20finalized>
44. UNDP Programme - Reducing the Risk of Climate-driven Disasters in Georgia, official web-page: <https://www.ge.undp.org/content/georgia/ka/home/projects/gcf.html>
45. UN Office for Coordination of Humanitarian Affairs, official web-page <https://www.unocha.org/about-ocha>
46. Šćurek. R., 2023. Crisis Management in the Czech Republic. ResearchGate. DOI:10.5604/01.3001.0053.4203
47. Wer macht was beim Zivil- und Katastrophenschutz?, გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის შინაგან საქმეთა სამინისტროს ოფიციალური ვებ-გვერდი, ხელმისაწვდომია: <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/bevoelkerungsschutz/zivil-und-katastrophenschutz/gefahrenabwehr-und-katastrophenschutz/gefahrenabwehr-und-katastrophenschutz-node.html;jsessionid=7B4B931510889872DB6E422ED630857D.live872>, განახლებულია: 04.10.2024.

პრობლემების ხე

