

მუნიციპალური მართვის გამოწვევები COVID-19 პანდემიის პირობებში

კვლევა “მუნიციპალური მართვის გამოწვევები COVID-19 პანდემიის პირობებში” გამოცემულია გაეროს განვითარების პროგრამის (UNDP), შვეიცარიის განვითარებისა და თანამშრომლობის სააგენტოსა (SDC), ავსტრიის განვითარების თანამშრომლობის (ADC) მხარდაჭერით. გამოცემაში გამოთქმული მოსაზრებები ავტორისეულია და შეიძლება არ ასახავდეს ზემოთ ჩამოთვლილი ორგანიზაციების მოსაზრებებს.

ნოემბერი 2020



სარჩევი

მუნიციპალური მართვის საერთაშორისო გამოცდილება პანდემიის დროს.....	- 3 -
<i>ვერტიკალური კოორდინაცია ხელისუფლების დონეებს შორის.....</i>	<i>- 3 -</i>
<i>ჰორიზონტალური კოორდინაცია - ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობა.....</i>	<i>- 4 -</i>
<i>ადგილობრივი ხელისუფლების როლი შეზღუდვებიდან გამოსვლის სტრატეგიის განხორციელებაში.....</i>	<i>- 5 -</i>
<i>მონაცემთა შეგროვება და ელექტრონული მმართველობის ინსტრუმენტების გამოყენება ადგილობრივ დონეზე.....</i>	<i>- 6 -</i>
<i>მოწყვლადი ჯგუფების დაცვა და დახმარება.....</i>	<i>- 7 -</i>
<i>მოქნილი ადმინისტრაციული პროცედურების შემოღება.....</i>	<i>- 8 -</i>
საქართველო და საერთაშორისო გამოცდილება: მსგავსება და განსხვავებები	- 9 -
მიმდინარე გამოწვევები	- 12 -
დასკვნები და რეკომენდაციები.....	- 13 -
ბიბლიოგრაფია	- 15 -

მუნიციპალური მართვის საერთაშორისო გამოცდილება პანდემიის დროს¹

ვერტიკალური კოორდინაცია ხელისუფლების დონეებს შორის

ვერტიკალური კოორდინაცია ცენტრალურ და ადგილობრივ ხელისუფლებას შორის COVID 19 პანდემიაზე ეფექტიანი რეაგირების პირველი ნაბიჯია². ხელისუფლების დონეებს შორის კოორდინაცია საჭიროა როგორც ფედერალურ, ისევე რეგიონულ და უნიტარულ სახელმწიფოებში, ვინაიდან დეზორგანიზებული და ხელისუფლების სხვადასხვა დონეების მიერ მიღებული უსისტემო გადაწყვეტილებანი, ზრდიან პანდემიის უკონტროლო გავრცელების რისკებს. ვერტიკალურ კოორდინაციაში მნიშვნელოვან როლს ასრულებენ ადგილობრივი ხელისუფლების ეროვნული ასოციაციები, რომლებიც ასრულებენ ადგილობრივ და ცენტრალურ ხელისუფლებას შორის კომუნიკატორის როლს³. ვერტიკალური კოორდინაციის გაძლიერებისთვის სხვადასხვა ქვეყნებში სხვადასხვა ინსტრუმენტებია გამოყენებული, ყველაზე ხშირია ეროვნული საკოორდინაციო საბჭოს შექმნა, რომელშიც შედიან როგორც ცენტრალური სამინისტროების ასევე ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენელი. ასევე ძალზე ხშირია ეროვნული სტრატეგიის შექმნა სადაც ნათლადაა გაწერილი ადგილობრივი ხელისუფლების როლი და ამოცანები.

სხვადასხვა ქვეყნების მაგალითები⁴

ესპანეთი - დაფუძნდა ეროვნული საბჭო რომელშიც შედიან როგორც ცენტრალური სამინისტროების წარმომადგენლები ასევე ტერიტორიულ გაერთიანებათა მერები. ამ საბჭოს ამოცანაა პანდემიის შედეგების ეროვნული გეგმის დამტკიცება და მისი განხორციელების კოორდინაცია. საბჭო ანგარიშვალდებულია ესპანეთის პრემიერ მინისტრის წინაშე.

თურქეთი - რეგიონული განვითარების სააგენტოები რომლებიც დაფუძნებული არიან მუნიციპალიტეტებისა და ცენტრალური ხელისუფლების მიერ, ახორციელებენ პანდემიის შედეგების შერბილების პროგრამას რომელსაც 30 მილიონი ევროს მოცულობით აფინანსებს თურქეთის მთავრობა. ეს პროგრამა სამ ძირითად კომპონენტს აერთიანებს ა) პანდემიის გავრცელების შეჩერების

¹ მიმდინარე თავში მოყვანილი მაგალითები სრულად ეყრდნობა ინფორმაციას, რომელიც ასახულია ეკონომიკური თანამშრომლობის და განვითარების ორგანიზაციის (OECD) გამოცემაში: „კოვიდ-19-ის ტერიტორიული გავლენა: კრიზისის მართვა ადგილობრივი ხელისუფლებების დონეზე“ (The territorial impact of COVID 19: managing the crisis across local governments. OECD, June 2020)

² მსოფლიო ჯანდაცვის ორგანიზაციის ოფიციალური კომუნიკე, 17 მარტი 2020

³ The territorial impact of COVID 19: managing the crisis across local governments. OECD, June 2020

⁴ წყარო: The territorial impact of COVID 19: managing the crisis across local governments. OECD, June 2020

ლონისძიებანი, ბ) საზოგადოებრივი ჯანდაცვის სისტემის მზაობის ამაღლება და ა) ადგილობრივ/რეგიონულ ეკონომიკაზე პანდემიის ნეგატიური გავლენის შემცირება.

ჰორიზონტალური კოორდინაცია - ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობა

სუბნაციონალურ ხელისუფლებათა შორის თანამშრომლობა მნიშვნელოვანია არსებული რესურსების ოპტიმალური გამოყენებისთვის და პანდემიასთან სისტემური ბრძოლისთვის. ეს განსაკუთრებით ეხება საზოგადოებრივ ჯანდაცვას, რამდენიმე მუნიციპალიტეტის ძალისხმევის გაერთიანება ჯანდაცვის სექტორის უკეთ აღჭურვის, ან საკარანტინე სივრცეების მოწყობისთვის მნიშვნელოვნად ზრდიდა საზოგადოებრივი ჯანდაცვის სისტემის მოქნილობასა და ეფექტიანობას. ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობა მნიშვნელოვანი ინსტრუმენტია პოსტ-პანდემიური ადგილობრივი ეკონომიკის აღდგენისთვის. აქ გამოიყენება როგორც ერთობლივი საინვესტიციო პროექტები, ასევე ერთობლივი საინვესტიციო გარემოს ფორმირება და წამახალისებელი საინვესტიციო გარემოს შექმნა.

ჰორიზონტალური კოორდინაცია და თანამშრომლობა მიმდინარეობს როგორც მუნიციპალიტეტებს ასევე რეგიონებს შორის. COVID 19-ს პანდემიის გამო ასეთ კოორდინაციას არა აქვს ტრანსსასაზღვრო ხასიათი, ვინაიდან არსებული სასაზღვრო შეზღუდვების გამო ასეთი თანამშრომლობა შეუძლებელია.

სხვადასხვა ქვეყნების მაგალითები⁵

ლატვია - სამხრეთ კუძემეს რეგიონის 8 მუნიციპალიტეტმა გააერთიანა COVID 19-ს პანდემიასთან ბრძოლისთვის გამოყოფილი თანხები და შეიძინეს ფილტვის ხელოვნური ვენტილაციის აპარატები, რაც გადაეცათ ამ მუნიციპალიტეტების ხანდაზმულ მოქალაქეებს.

შვედეთი - ხუთმა ყველაზე დიდმა მუნიციპალიტეტმა დადო თანამშრომლობის ხელშეკრულება რითაც მოიზიდა კრედიტი კომერციული ბანკებიდან სამედიცინო აპარატურის შესაძენად. ეს აპარატურა გადაეცვა რეგიონალურ ჰოსპიტალს და ასევე შეიქმნა მობილური ჯგუფი რომელიც ბინაზე ემსახურებოდა ხანდაზმულ პაციენტებს.

ბელგია - რეგიონებმა შექმნეს ერთიანი საინფორმაციო სისტემა სადაც მოცემულია ინფორმაცია სამედიცინო, ფარმაცევტულ და სასურსათო მარაგების შესახებ. ასეთი სისტემა იძლეოდა საშუალებას, რომ დეფიციტის შემთხვევაში, სწრაფად მომხდარიყო საჭირო რესურსების მობილიზაცია.

⁵ იქვე.

ადგილობრივი ხელისუფლების როლი შეზღუდვებიდან გამოსვლის სტრატეგის განხორციელებაში

ჯანდაცვის მსოფლიო ორგანიზაციის განცხადებით, მასშტაბური ტესტირება არის შეზღუდვების მოხსნის ერთერთი წარმატებული ინსტრუმენტი. მის ორგანიზებაში უდიდესია ადგილობრივი ხელისუფლების როლი. ზოგადად, ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებმა ევროპაში მნიშვნელოვანი როლი ითამაშეს ე.წ. „იდენტიფიცირება, იზოლაცია, ტესტირება და მკურნალობა“ სტრატეგიის განხორციელებაში. განსაკუთრებით რთული როლი ერგოთ დიდი ქალაქების ხელისუფლებას ვინაიდან, თავდაპირველ ეტაპზე, სწორედ მჭიდროდ დასახლებულ ურბანულ ცენტრებში ხდებოდა ვირუსის სწრაფი გავრცელება. ამ ფაქტის გამო COVID 19-ს „სიმჭიდროვის დაავადებასაც“ უწოდებდნენ. თუმცა, ბოლოდროინდელმა კვლევებმა ნათლად აჩვენა, რომ სიმჭიდროვე არ არის ვირუსის სწრაფი გავრცელების ერთადერთი ფაქტორი. „სიმჭიდროვე თავისთავად არ არის პრობლემა, პრობლემა არის სიმჭიდროვე რომელსაც თან ახლავს სიღარიბე, ცუდი საცხოვრებელი პირობები და კარგი ჯანდაცვის სისტემასთან წვდომის შეუძლებლობა“⁶. შესაბამისად, ქალაქების ხელისუფლების როლი ვირუსის გავრცელების წინააღმდეგ ბრძოლაში გადამწყვეტია და ამ ბრძოლის ფორმები მოიცავს როგორც საცხოვრებელი პირობების გაუმჯობესებას, ასევე მოქალაქეთა ფართო ჯგუფებისთვის ჯანდაცვის სისტემაზე ხელმისაწვდომობის ზრდას. ადგილობრივი ხელისუფლება მნიშვნელოვან როლს თამაშობს მოქალაქეთა ვირუსზე ტესტირების სამუშაოების ორგანიზებასა და კარანტინის რეჟიმის დაცვაში.

სხვადასხვა ქვეყნების მაგალითები⁷

იაპონია - ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოები პასუხისმგებელნი არიან მოსახლეობის მასობრივი ტესტირების სტრატეგიის განხორციელებაზე. შესაბამისად, მუნიციპალიტეტის პასუხისმგებლობის ქვეშაა ტესტირების ცენტრები და ის პაციენტები ვინც ბინაზე გადიან მკურნალობას. მუნიციპალიტეტები უწევენ მომსახურებას კარანტინში მყოფ პირებს.

გაერთიანებული სამეფო - მინისტრთა კაბინეტმა ადგილობრივ ხელისუფლებას დამატებით გამოუყო 300 მილიონი ფუნტი სტერლინგი ადგილობრივ დონეზე პანდემიის წინააღმდეგ ბრძოლის სტრატეგიის შექმნისა და განხორციელებისთვის. ეს დაფინანსება მიემართება ადგილობრივ დონეზე გავრცელების კერების იდენტიფიცირებისთვის, საცხოვრებელი და სამუშაო ადგილების

⁶ Basset, M. (2020) Just because you can afford to leave the city, doesn't mean you should.

<https://www.nytimes.com/2020/05/15/opinion/sunday/coronavirus-cities-density.html>

⁷ წყარო: The territorial impact of COVID 19: managing the crisis across local governments. OECD, June 2020

ეპიდემიოლოგიური უსაფრთხოებისთვის, კომუნალურ სფეროში დასაქმებული პირების ტესტირებისთვის.

სამხრეთ კორეა - მუნიციპალიტეტების მიერ შეიქმნა პანდემიის წინააღმდეგ ბრძოლის რეგიონული ცენტრები რომლებიც მუნიციპალურ დონეზე ახორციელებდნენ მოსახლეობის მასობრივ ტესტირებას. მათ შორის ტესტირების ცენტრები განლაგებულია ყველა ძირითად ავტომაგისტრალზე. მუნიციპალიტეტების ჯგუფმა, რომლებიც გაერთიანებული არიან ქალაქ გოიანგის გარეშემო, შექმნა ე.წ. “drive-thru” ტესტირების ცენტრები, სადაც ავტომობილებში ატარებენ COVID 19-ზე ტესტირებას.

მონაცემთა შეგროვება და ელექტრონული მმართველობის ინსტრუმენტების გამოყენება ადგილობრივ დონეზე.

საერთაშორისო გამოცდილება ცხადყოფს რომ მუნიციპალიტეტები ძირითადად სამი მიმართულებით მუშაობდნენ: ა) მონაცემთა შეგროვება დაინფიცირებული მოსახლეობისა და მათი კონტაქტების შესახებ, ბ) ჯანდაცვის მომსახურებაზე ხელმისაწვდომების გაზრდა ელექტრონული სისტემების გამოყენებით და გ) სოციალური ქსელების და ინტერნეტ რესურსების გამოყენება პანდემიის შესახებ მოქალაქეთა ცნობიერების ასამაღლებლად. საკარანტინე რეჟიმის და ვირუსის გავრცელების თავიდან ასაცილებელ ღონისძიებათა შესახებ მოსახლეობის ინფორმირებისთვის აქტიურად გამოყენებოდა ადგილობრივი ტელევიზიები.

სხვადასხვა ქვეყნების მაგალითები⁸

საფრანგეთი - ჯანდაცვის სამინისტრომ სთხოვა დეპარტამენტებს (რეგიონი) შეექმნათ მონაცემთა ბაზა ჰოსპიტალურ სექტორში საწოლების რაოდენობის და დატვირთვის შესახებ. ასვე შეექმნათ სამედიცინო დაწესებულებათა სპეციალური ელექტრონული რუქა, შესაბამისი მონიშვნებით და მარშრუტების მითითებით.

იტალია - რამდენიმე რეგიონმა შექმნა ინფექციის გავრცელების ელექტრონული რუქები, სადაც COVID-19 დადებითი პაციენტების მარშრუტები და შეკრების ადგილების მონიტორინგი ხორციელდებოდა სატელეფონო ID-ის მეშვეობით და ანონიმურობის დაცვის გარანტიით. ლაზიოს რეგიონმა შექმნა სპეციალური ანდროიდის აპლიკაცია რაც აფრთხილებდა მომხმარებელს მარშრუტზე ადამიანთა დიდი მასის თავმოყრის შესახებ. ლიგურიის, ლომბარდიის, სარდინიის და უმბრიის რეგიონებმა შექმნეს სპეციალური ვებ-პორტალი სადაც მოქალაქეებს შეეძლოთ ექიმისგან მიეღოთ ონლაინ კონსულტაცია, ისევე როგორც ჩამოეტვირთათ სპეციალური ანდროიდ აპლიკაცია რაც დაეხმარებოდა

⁸ იქვე.

მოქალაქეებს დაედგინათ ჰქონდათ თუ არა ვირუსისთვის დამახასიათებელი სიმპტომები.

ესტონეთი - იარვას მუნიციპალიტეტმა შექმნა სპეციალური აპლიკაცია ანდროიდისთვის რომელიც გამოყენებოდა მოქალაქეთა ინფორმირებისთვის ვირუსის გავრცელების საწინააღმდეგო ღონისძიებათა შესახებ. ასევე შესაძლებელი იყო მუნიციპალიტეტს ენახა თუ რამდენი მომხმარებელი იყენებდა აპლიკაციას.

მოწყვლადი ჯგუფების დაცვა და დახმარება

მოწყვლადი ჯგუფები ყველაზე მეტად ზარალდებიან COVID 19-ის პანდემიის კრიზისისგან ვინაიდან „ისინი ვერ სარგებლობენ საუკეთესო სამედიცინო მომსახურებით და ასევე მათი შემოსავლები ყველაზე მეტად მცირდება პანდემიით გამოწვეული ეკონომიკური კრიზისის გამო“⁹. ადგილობრივი ხელისუფლების დახმარების პაკეტი მოიცავდა სასურსათო დახმარებას ბავშვებისთვის. მზა საკვების მიწოდებას სოციალურად მოწყვლადი ჯგუფებისთვის, მოხუცებსა და შ.შ.მ. პირებზე ზრუნვას, ფარმაცევტული ვაუჩერების მიწოდებასა და სანიტარული ცენტრების მოწყობას. ამ საქმიანობაში მუნიციპალიტეტები კოორდინაციაში იყვნენ როგორც ცენტრალურ მთავრობასთან ასევე არასამთავრობო სექტორთან და მოხალისეებთან.

სხვადასხვა ქვეყნების მაგალითები¹⁰

საბერძნეთი - საშინაო საქმეთა სამინისტრომ ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოთა ასოციაციასთან თანამშრომლობით და ელექტრონული მმართველობის სამინისტროს მხარდაჭერით დაიწყო პროექტი #CitySolidarityGR რომლის მიზანი იყო დახმარებოდა სოციალურად დაუცველ მოსახლეობას რათა გაზრდილიყო მათი ხელმისაწვდომობა სოციალურ დახმარებასა და მოხალისეთა მიერ მიწოდებულ მომსახურებაზე.

ირლანდია - მთავრობამ აამუშავა პროგრამა „თემის ძახილი“ რომლის ამოცანაა მოახდინოს ხელისუფლების ყველა დონის საქმიანობის კოორდინაცია თემის დონეზე. ეს პროგრამა მართულია ადგილობრივ დონეზე და კოორდინაციის ფუნქცია აქვს ადგილობრივი აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურს. ამ კოორდინაციის ძირითადი საგანია ხანდაზმულ მოქალაქეებისთვის განკუთვნილი მომსახურების შესაბამისობა ადგილობრივი თემის საჭიროებებთან.

იტალია - მთავრობამ დაამტკიცა 25 მილიარდი ევროს მოცულობის დახმარების პაკეტი მუნიციპალიტეტებისთვის. ამ პაკეტიდან 4.3 მილიარდი ჩადებული იქნა ე.წ.

⁹ OECD (2020), Coronavirus (COVID-19): Cities policy responses (as of 27 March 2020),

¹⁰ წყარო: The territorial impact of COVID 19: managing the crisis across local governments. OECD, June 2020

„მუნიციპალური სოლიდარობის ფონდში“ საიდანაც ყველაზე დაზარალებული მუნიციპალიტეტები იღებდნენ დამატებით ფინანსურ დახმარებას. მთავრობის დახმარების პაკეტიდან 400 მილიონი ევრო გადაეცა 8 000 პირველი დონის მუნიციპალიტეტს სოციალურად დაუცველი მოსახლეობისთვის სასურსათო დახმარების გასაწევად.

მოქნილი ადმინისტრაციული პროცედურების შემოღება

პანდემიის მართვა თავისთავად გულისხმობს მოქნილ და ეფექტიან მმართველობით პროცედურებს და ინსტიტუტებს. ადილობრივი ხელისუფლება ასევე გადავიდა მუშაობის ახალ სტილზე, რაც გულისხმობს ადმინისტრაციული პროცედურების, შეხვედრების, თანამშრომლების მართვის და სამუშაო დროის რეგულირების ახალ სტანდარტებს. მრავალი რეგიონული და ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანო იყენებდა ვირტუალურ შეხვედრებს წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი შტოების საქმიანობისთვის, რაც მნიშვნელოვნად ზრდიდა გადაწყვეტილების მიღების პროცესის ოპერატიულობას და მოქნილობას. გარდა მმართველობითი პროცესის მოქნილობისა ადგილობრივი ხელისუფლება ასევე ვალდებულია დაიცვას საკუთარი თანამშრომლები ვირუსთან შემხებლობისგან და იმავდროულად უზრუნველყოს მუნიციპალური სამსახურების გამართული მუშაობა.

სხვადასხვა ქვენების მაგალითები¹¹

პორტუგალია - მუნიციპალიტეტებმა გაამარტივეს საგადასახადო შეღავათების მიღების პროცედურები და საჭირო აღარ იყო სპეციალური კომისიის მიერ კონკრეტული საქმის განხილვა. შეღავათები მუნიციპალურ გადასახადებზე ავტომატურად მიება ცენტრალური ხელისუფლებისგან მიღებული COVID 19-თან დაკავშირებული კომპენსაციის პაკეტს.

სლოვენია - ვინაიდან პანდემია მუნიციპალიტეტებიდან ითხოვდა სოციალური და კომუნალური მომსახურების დროულ მიწოდებას მუნიციპალიტეტებმა მნიშვნელოვნად გაამარტივეს საჯარო შესყიდვების პროცედურები რაც მათ საშუალებას აძლევდა ოპერატიულად შეემინათ საჭირო სამედიცინო და სხვა სახის ინვენტარი.

გაერთიანებული სამეფო - პანდემიის პირობებში შევიდა შესაბამისი ცვლილებანი კანონში და ადგილობრივ საბჭოებს მიეცათ უფლება გამარტივებული წესით მოახდინონ ადგილობრივი ბიუჯეტების სხვადასხვა მუხლებიდან სახსრების მობილიზება პანდემიის წინააღმდეგ საბრძოლველად.

¹¹ იქვე.

საქართველო და საერთაშორისო გამოცდილება: მსგავსება და განსხვავებები

COVID 19-ის გავრცელებით გამოწვეული კრიზისის დროს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების გამოცდილება საქართველოსა და მის საზღვრებს გარეთ საკმაოდ მრავალფეროვანია. ამ გამოცდილების შედარებით იკვეთება მთელი რიგი მსგავსებები და განსხვავებები.

მსგავსებები

საჯარო მმართველობის სფეროში ყოველ გადაწყვეტილებას აქვს თავისი წინაპირობები, პოლიტიკური კონტექსტი, სამართლებრივი გარემო და პიროვნული განზომილებაც კი. შესაბამისად, პანდემიის პირობებში თითოეული ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილებას სწორედ რომ ზემოქანმოთვლილი ფაქტორები განაპირობებს თუმცა, ცხადია, რომ საქმიანობის ფორმები მეტწილად მსგავსია. კვლევის შედეგად გამოიკვეთა შემდეგი მსგავსებები ქართულ და უცხოურ მუნიციპალიტეტებს შორის:

- როგორც საქართველოში ასევე ევროპის კავშირში, მუნიციპალიტეტები მნიშვნელოვან როლს ასრულებდნენ მოწყვლადი ჯგუფების მზრუნველობასა და სოციალურ დაცვის ღონისძიებებში. ეს ძირითადად გამოიხატებოდა როგორც სასურსათო კალათების დარიგებით, ასევე გადაუდებელ შემთხვევებში მოქალაქეთა სატრანსპორტო მომსახურებით და ბინაზე ექიმის მომსახურების სატრანსპორტო უზრუნველყოფით. როგორც საქართველოში ასევე სხვა ქვეყნებში, მუნიციპალიტეტები ამ საქმიანობას საკუთარი ადმინისტრაციული რესურსით ახდენდნენ, თუმცა ევროპის ზოგ მუნიციპალიტეტში ასეთი მომსახურება კერძო-საჯარო პარტნიორობის ფარგლებში მოხალისეთა ორგანიზაციების მიერ მიეწოდებოდა.
- მსგავსებას წარმოადგენდა მუნიციპალიტეტების მონაწილეობა COVID-19-ის შესახებ სამოქალაქო განათლების და მედია კამპანიის ორგანიზებაში. საქართველოში მუნიციპალიტეტები იყენებდნენ ინტერნეტ და მედია რესურსებს, მოსახლეობას მიეწოდებოდა საინფორმაციო ბროშურები, მათ შორის ეთნიკური უმცირესობით დასახლებულ რეგიონებში მათ მშობლიურ ენაზე. ევროპის კავშირში მუნიციპალიტეტები სწორედ ანალოგიური ინსტრუმენტებით ახდენდნენ მოსახლეობის ინფორმირებას.
- როგორც საქართველოში ასევე მის ფარგლებს გარეთ, მუნიციპალიტეტები საკმაოდ სწრაფად გადავიდნენ დისტანციურად მუშაობის მეთოდზე. საქართველოში დისტანციური მუშაობის წესი შეეხო მხოლოდ სამუშაო და დაბალი რგოლის მოხელეებს, ის არ შეეხებია მაღალი თანამდებობის პირებს და არჩევით ორგანოებს. სხვა ქვეყნებში კი, დისტანციური მუშაობა გამოყენებული იქნა მერების მიერაც ხოლო, ევროპის კავშირის ზოგიერთ

ქვეყანაში, ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოები დისტანციურად ატარებდნენ სხდომებს.

განსხვავებები

მნიშვნელოვანი განსხვავებებია ქართული და სხვა ქვეყნების მუნიციპალიტეტების მიერ პანდემიასთან ბრძოლის ღონისძიებებში. ეს განსხვავება ძირითადად ვლინდება ადგილობრივი პოლიტიკის შემუშავებისა და განხორციელების სფეროში. კონკრეტულად:

- ევროპის კავშირის, გაერთიანებული სამეფოს, იაპონიის და სამხრეთ კორეის მუნიციპალიტეტები თავად შეიმუშავებდნენ პანდემიის წინაღმდეგ ბრძოლის პოლიტიკას და ასრულებდნენ მას. მუნიციპალიტეტები ასევე თავად შეიმუშავებდნენ ადგილობრივი ეკონომიკის აღდგენის ღონისძიებებს. იმისათვის რომ ადგილობრივი და ცენტრალური პოლიტიკები ერთმანეთთან თავსებადი ყოფილიყო ევროპის კავშირის ქვეყნები იყენებენ ხელისუფლების დონეებს შორის კოორდინაციის მექანიზმს. საქართველოს მუნიციპალიტეტები ძირითადად აღასრულებდნენ ხელისუფლების მიერ შემუშავებულ COVID 19 პანდემიის წინაღმდეგ ბრძოლის ეროვნულ პოლიტიკას.
- ევროპის კავშირის, გაერთიანებული სამეფოს, იაპონიის და სამხრეთ კორეის მუნიციპალიტეტები მნიშვნელოვან ამოცანებს ასრულებდნენ სამედიცინო სფეროში: სამხრეთ კორეაში მუნიციპალიტეტები პასუხისმგებელი იყვნენ მოსახლეობის მასობრივ ტესტირებაზე, ევროპის კავშირის ქვეყნებში მუნიციპალიტეტები ზრუნავდნენ სამედიცინო დაწესებულებათა შესაბამისად აღჭურვილ და მასალებით მომარაგებაში, და ასევე სამედიცინო მარაგების აღრიცხვასა და მართვაში, საქართველოში ადგილობრივი მუნიციპალიტეტები ძირითადად პასუხისმგებელი იყვნენ დავადებათა კონტროლის ეროვნული ცენტრისთვის დამარების გაწევაზე ეპიდემიოლოგიურ კვლევის ორგანიზებაში.
- ადმინისტრაციული სამსახურების მოქნილობის გაზრდისა და მენეჯმენტის ცვლილების თვალსაზრისით მთავრი განსხვავება ქართულ და ევროპის კავშირის მუნიციპალიტეტებს შორის გამოიხატება იმაში, რომ ევროპის კავშირის მუნიციპალიტეტები ახდენდნენ საგადასახდო და სალიცენზიო პროცედურების შემსუბუქებას. საქართველოში მუნიციპალური მენეჯმენტის ცვლილება ძირითადად დისტანციური მუშაობის რეჟიმთან იყო დაკავშირებული.
- სოციალური დაცვის კუთხით ევროპის კავშირის ქვეყნების აბსოლუტურ უმრავლესობაში ცენტრალური ხელისუფლება თანხებს გადასცემდა მუნიციპალიტეტებს რომლებიც თავის მხრივ ამ თანხებს ანაწილებდნენ

მოწყვლად ჯგუფებზე. საქართველოში მოწყვლადი ჯგუფების დახმარება პირდაპირ ცენტრალური ხელისუფლების პროგრამებით ხდებოდა და ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებს მხოლოდ დამხმარე როლი ჰქონდათ.

როდესაც ქართულ და ევროპის კავშირის მუნიციპალიტეტების მიერ განხორციელებულ საქმიანობას შორის განსხვავების შესახებ ვსაუბრობთ უნდა გვახსოვდეს, რომ ეს განსხვავება დამოკიდებულია ქვეყანაში დეცენტრალიზაციის დონეზე, ადგილობრივი ხელისუფლების ფინანსურ მდგრადობასა და ადმინისტრაციულ შესაძლებლობებზე. იქ სადაც მაღალია სახელმწიფო ხელსუფლების დეცენტრალიზაციის დონე მუნიციპალიტეტები განაგებენ საჯარო საქმეთა მნიშვნელოვან წილს და მათ აქვთ საშუალება უფრო მეტ სფეროში განახორციელონ ღონისძიებები. მათ ასევე აქვთ საშუალება დამოუკიდებლად შეცვალონ ადგილობრივი გადასახადების მართვის პროცედურები.

ასევე მნიშვნელოვანი ფაქტორია ცენტრალური ხელისუფლებიდან მუნიციპალიტეტებზე დელეგირების წესი. საქართველოსგან განსხვავებით, ევროპის კავშირის ქვეყნების აბსოლუტური უმრავლესობა იყენებს არა ამოცანების არამედ უფლებამოსილებათა დელეგირებას. ეს ის შეთხვევაა, როცა მუნიციპალიტეტს აქვს უფლებამოსილებათა მთელი სპექტრი (პოლიტიკის შემუშავება, რეგულირება, ინვესტირება და ადმინისტრირება) და ცენტრალური ხელისუფლების როლი მხოლოდ სტანდარტების დადგენით, დაფინანსებით და ზედამხედველობით შემოიფარგლება. ასეთ სისტემაში მუნიციპალიტეტებს აქვთ უფლება და შესაძლებლობა დელეგირებული უფლებამოსილების ფარგლებში გაწეული მომსახურება (თუ მიღებული გადაწყვეტილება) მაქსიმალურად მოარგონ ადგილობრივ საჭიროებას. განსხვავებულია სიტუაცია, სადაც ადგილობრივ ხელისუფლებაზე მხოლოდ კონკრეტული ამოცანის დელეგირება ხდება (მაგ. სოციალურად დაუცველთა აღრიცხვა) ხოლო სოციალური დაცვის სფეროში პოლიტიკა, რეგულაციები, ინვესტიციები და ადმინისტრირება ცენტრალური ხელისუფლების მიერ ხორციელდება. ასეთ პირობებში ადგილობრივი თვითმმართველობა მოქმედებს არა როგორც ხელისუფლების დამოუკიდებელი რგოლი არამედ როგორც ცენტრალური მთავრობის ადგილობრივი აგენტი.

მიმდინარე გამოწვევები

წარმოდგენილი კვლევა შემოიფარგლება 2020 წლის მარტი - მაისის პერიოდით, თუმცა კვლევის ანგარიშის გამოცემა საქართველოში COVID 19-ის პანდემიის მეორე ტალღის დაწყებას დაემთხვა. მიუხედავად დაინფიცირების მაჩვენებლის მნიშვნელოვანი ზრდისა, საქართველოს მთავრობამ უარი თქვა მკაცრი კარანტინის და საყოველთაო შეზღუდვების თავიდან დაწესებაზე და აირჩია წერტილოვანი შეზღუდვების ტაქტიკა. ასევე არ მომხდარა ბიზნეს აქტივობის და მოქალაქეთა გადაადგილების შეზღუდვა (გარდა წერტილოვანი ჩაკეტვებისა).

მიუხედავად იმისა, რომ ოქტომბრის დასაწყისში დავადებათა კონტროლის ეროვნულმა ცენტრმა მისცა რეკომენდაცია ყველა კერძო და საჯარო ორგანიზაციას რომ (იქ სადაც შესაძლებელი იყო) გამოყენებული ყოფილიყო დისტანციურად მუშაობის ფორმა. თუმცა, ამჯერად არცერთი მუნიციპალიტეტი გადასულა მუშაობის დისტანციურ ფორმაზე. ასევე, განსხვავებით 2020 მარტი-აპრილისა, შედარებით სუსტია მუნიციპალიტეტების მიერ საგანმანათლებლო კამპანიის ორგანიზება პანდემიის საწინააღმდეგო ღონისძიებათა შესახებ.

ზოგადად შეინიშნება, რომ მუნიციპალიტეტები, პანდემიის პირველი ტალღის ინერციით, კვლავ ელიან მითითებებს ცენტრალური მთავრობიდან მეორე ტალღასთან მიმართებაში.

მნიშვნელოვანი განსხვავება COVID 19-ის გავრცელების პირველ და მეორე ტალღას შორის ის გახლავთ, რომ დღეს საგანგებო მდგომარეობა არ არის გამოცხადებული. თუ საგანგებო მდგომარეობის დროს მუშაობდა კანონი „საგანგებო მდგომარეობის შესახებ“ სადაც გაწერილი იყო ადგილობრივი ხელისუფლების როლი და კოორდინაციის წესი ხელისუფლების დონეებს შორის, დღეს, როდესაც საგანგებო მდგომარეობა არ არის გამოცხადებული ხოლო პანდემია საგანგაშო მასშტაბებს იღებს, არ არსებობს დოკუმენტი სადაც გაწერილი იქნება თუ რა ღონისძიებები უნდა გაატაროს ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებმა.

დასკვნები და რეკომენდაციები

ცხადია, რომ კაცობრიობას COVID-19-თან დიდი ხნის მანძილზე მოუწევს თანაცხოვრება. შესაბამისად, აუცილებელია საჯარო მართვის ყველა რგოლს ჰქონდეს პანდემიის მართვის შესაბამისი ინსტრუმენტები და ადმინისტრაციული შესაძლებლობები.

2020 წლის მარტი-მაისის გამოცდილება ცხადჰყოფს რომ ქართულმა მუნიციპალიტეტებმა მნიშვნელოვანი როლი ითამაშეს პანდემიის პირველი ტალღის შეკავებისა და მართვის საქმეში. შეიძლება ითქვას რომ სოციალურად დაუცველი მოსახლეობისა და საზოგადოების მოწყვლადი ჯგუფებისთვის დახმარების აღმოჩენის ოპერატიულობისა და ეფექტიანობის თვალსაზრისით 2020 წლის მარტი-მაისის პერიოდში ქართული მუნიციპალიტეტმა კარგად იმუშავეს.

ასევე აღსანიშნავია საყოველთაო კარანტინის პირობებში ფერმერებისთვის სასოფლო-სამეურნეო პროდუქციის რეალიზაციაში დახმარების მარნეულის და ბოლნისის მუნიციპალიტეტების კარგი გამოცდილება. ოპერატიულად მოწყობილი საბითუმო რეალიზაციის ცენტრები იყო ის გამოსავალი რამაც კარანტინის ზონის ფერმერებს მოსავალი და შემოსავალი შეუნარჩუნა.

საგაზაფხულო სასოფლო-სამეურნეო სამუშაოების დროს, მნიშვნელოვანი როლი შეასრულეს მერის წარმომადგენლებმა ადმინისტრაციულ ერთეულებში. მათ უზრუნველყვეს ფერმერებისთვის ტრანსპორტირების პრობლემის გადაჭრა და მათი წვდომა სასოფლო-სამეურნეო სავარგულებთან.

ქართულმა მუნიციპალიტეტებმა საკმაოდ სწრაფად და იოლად შეძლეს მუშაობის დისტანციურ წესზე გადასვლა და ახალ პირობებთან ადაპტაცია. ელექტრონული მმართველობის ინსტრუმენტები, რაც წლების განმავლობაში მკვიდრდებოდა ქართულ მუნიციპალიტეტებში, ეფექტიანი აღმოჩნდა პანდემიის პირობებში მოსახლეობის ინფორმირებისთვის.

კვლევამ ასევე აჩვენა მთელი რიგი საკითხები რაც დროულად საჭიროებს გადაჭრას, რათა საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებმა შეძლონ მნიშვნელოვანი როლის შესრულება პანდემიის წინააღმდეგ ბრძოლაში. ქვემოთ მოყვანილი რეკომენდაციები დაყოფილია ორ ჯგუფად: რეკომენდაციები სისტემური გაუმჯობესებისთვის და რეკომენდაციები ადმინისტრირების გაუმჯობესებისთვის.

სისტემური რეკომენდაციები

საქართველოს აქვს მსხვილი თვითმმართველობის ორგანოები, რომელთა ძალაუფლება დიდ ტერიტორიასა და მოსახლეობის დიდ ჯგუფებზე ვრცელდება. სრულად შესაძლებელია, რომ ეს ორგანოები საჯარო საქმეების მნიშვნელოვან

ნაწილს განაგებდნენ. შესაბამისად, აუცილებელია თვითმმართველობებს მიეცეს დარგობრივი კომპეტენციები (ჯანდაცვა, განათლება, სოციალური დაცვა და სხვა) რაც მათ საშუალებას მისცემს განახორციელონ პანდემიის საწინააღმდეგო ღონისძიებათა ფართო სპექტრი, როგორც ამას ევროპის კავშირის წევრი ქვეყნების მუნიციპალიტეტები აკეთებენ.

მნიშვნელოვანია ადგილობრივ ხელისუფლებას ჰქონდეს ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების მართვის ისეთი ინსტრუმენტები როგორცაა: ადგილობრივი გადასახადის განაკვეთის რეგულირება, ადგილობრივ გადასახადებზე შეღავათების დაწესება, კერძო და საჯარო პარტნიორობის პროექტების დაფინანსება და მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე არსებული სახელმწიფო ქონების მართვა.

აუცილებელია შეიცვალოს დელეგირების კონცეფცია და ცენტრალური ხელისუფლებიდან ადგილობრივ თვითმმართველობაზე მოხდეს არა ამოცანების, არამედ უფლებამოსილებათა დელეგირება. ეს საშუალებას მისცემს ადგილობრივ თვითმმართველობას ამ უფლებამოსილებათა ფარგლებში განხორციელებული ღონისძიებები მაქსიმალურად მოარგოს ადგილობრივი მოსახლეობის საჭიროებებს.

რეკომენდაციები მართვის გაუმჯობესებისთვის

აუცილებელია მუნიციპალიტეტებმა შეიმუშაონ დისტანციურად მუშაობის რეგლამენტი, რომელიც დაყვანილი იქნება ყველა თანამშრომელზე და ხელმისაწვდომი იქნება ფართო საზოგადოებისთვის. აუცილებელია ამავე რეგლამენტში მკაფიოდ გაიწეროს დისტანციურად მუშაობაზე ზედამხედველობის წესი და პირობები.

გადაუდებელ აუცილებლობას წარმოადგენს დისტანციურად მუშაობის პირობებში სამუშაო დროის ელექტრონული აღრიცხვის თანამედროვე სისტემების შექმნა (ან შესყიდვა) და მისი დანერგვა საქართველოს მუნიციპალიტეტებში. ასევე მნიშვნელოვანია სახელფასო ანაზღაურების მიზმა სამუშაო დროის აღრიცხვის უწყისზე, რათა უზრუნველყოფილი იქნას საქართველოს გადასახადის გადამხდელთა სახსრების მიზნობრივი გამოყენება.

აუცილებელია საქართველოს ორგანულ კანონში „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“ გაიწეროს ნორმა, რომელიც საგანგებო მდგომარეობის დროს ადგილობრივ წარმომადგენლობით ორგანოებს მისცემს უფლებას და საშუალებას დისტანციურად ჩაატარონ სხდომები.

აუცილებელია გაუმჯობესდეს ადგილობრივი თვითმმართველობის მატერიალურ-ტექნიკური ბაზა და შეიმუშავდეს ადმინისტრაციული შენობის გარეთ მოძრავი ქონების გატანის, გამოყენების და შენახვის რეგლამენტი. ასევე

მნიშვნელოვანია შემუშავდეს დისტანციურად მომუშავე საჯარო მოხელეებისთვის კომუნიკაციის ხარჯის ანაზღაურების რეგლამენტი.

ვინაიდან COVID 19-ს პანდემია გრძელდება, ეკონომიკის ინტერესებიდან გამომდინარე, უკვე აქცენტი ვირუსის გავრცელების პრევენციიდან მის კლინიკურ მართვაზე კეთდება. შესაბამისად, მომავალში მთავრობას პანდემიასთან ბრძოლა საგანგებო მდგომარეობის ინსტრუმენტის გამოყენების გარეშე მოუწევს და ამიტომ აუცილებელია მუნიციპალურ დონეზე იყოს პანდემიასთან ბრძოლის ადგილობრივი სტრატეგია და გეგმა, რაც საშუალებას მისცემს მუნიციპალიტეტებს დამოუკიდებლად განახორციელონ პრევენციის ღონისძიებანი.

ბიბლიოგრაფია

Basset, M. (2020) Just Because You Can Afford to Leave the City, doesn't Mean You Should. NY Times N320.2020

გოგიშვილი, დ. (2020) „გლობალური კრიზისის ადგილობრივი სახე; თბილისი და საქართველოს სხვა ქალაქები პანდემიის დროს“, Heinrich Boll Stiftung, <https://ge.boell.org/ka/2020/05/04/globaluri-krizisis-adgilobrivi-sakhe-tbilisi-da-sakartvelos-skhva-kalakebi-pandemiis>

International City/County Management Association - ICMA (2020) COVID-19 Impacts on Local Governments.

Maseland J. at al. (2020) “COVID 19 in African cities: Impact, Responses and Policies”. UN-Habitat 2020

Organization for Economic Co-operation and Development - OECD (2020) Coronavirus (COVID-19): Cities Policy Responses (as of 27 March 2020)

Organization for Economic Co-operation and Development - OECD (2020) The Territorial Impact of COVID 19: Managing the Crisis Across Local Governments.

United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization - UNESCO (2020) Urban Solutions: Learning from Cities' `Responses to COVID 19.

Vimal, V., & Vipin Chandran P, V. (2020) Role of Local Governance During The COVID-19 Pandemic: Evidence from Kerala Experience. International Journal of Research - GRANTHAALAYAH, 8(8), 319-327.

World Economic Forum (2020) Emerging Pathways towards a Post-COVID-19 Reset and Recovery; Chief Economist Outlook.