

**მუნიციპალური  
მართვის  
გამონვაები  
COVID-19  
კანდემიის  
პრობებში**

ნოემბერი 2020



## საქართველოს ადგილობრივ თვითმმართველობათა ეროვნული ასოციაცია

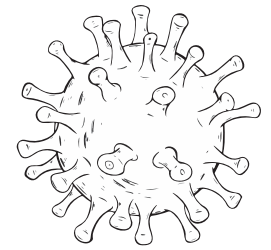


კვლევის ანგარიში „მუნიციპალური მართვის გამოწვევები COVID-19-ის პანდემიის პირობებში“ მომზადებულია საქართველოს თვითმმართველობათა ეროვნული ასოციაციის (ათეას) მიერ გაეროს განვითარების პროგრამის (UNDP) „**რეგიონული და ადგილობრივი განვითარების ხელშეწყობა საქართველოში, ფაზა 2**“ პროექტის მხარდაჭერით. პროექტი ხორციელდება შვეიცარიის განვითარებისა და თანამშრომლობის სააგენტოს (SDC), ავსტრიის განვითარების თანამშრომლობის (ADC) და საქართველოს რეგიონული განვითარების და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს მხარდაჭერით. ანგარიშში გამოთქმული მოსაზრებები ავტორისეულია და შეიძლება არ ასახავდეს ზემოთ ჩამოთვლილი ორგანიზაციების მოსაზრებებს.

# სარჩევი



- 4 მოკლე მიმოხილვა
- 5 შესავალი
- 7 კვლევის მიზანი და მეთოდოლოგია
- 8 მუნიციპალიტეტების როლი COVID-19-ის შეკავებასა და მართვაში
- 10 ადამიანური რესურსების მართვა და საორგანიზაციო საკითხების გადაწყვეტა პანდემიის პირობებში
- 14 მოქალაქეთა მონაწილეობა და ინფორმირებულობა პანდემიის პირობებში
- 17 კომუნალური სამსახურების მართვა პანდემიის პირობებში
- 17 მუნიციპალური ტრანსპორტი – თბილისის მაგალითი
- 19 სკოლამდელი განათლება
- 20 მყარი ნარჩენების შეგროვება და ტრანსპორტირება, საზოგადოებრივი ადგილების დასუფთავება
- 20 გარე განათება და კეთილმოწყობის საქმიანობა
- 20 სოციალური დახმარების პროგრამა
- 21 მუნიციპალური მართვის საერთაშორისო გამოცდილება პანდემიის დროს
- 21 ვერტიკალური კოორდინაცია ხელისუფლების დონეებს შორის
- 22 ჰორიზონტალური კოორდინაცია – ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობა
- 22 ადგილობრივი ხელისუფლების როლი შეზღუდვებიდან გამოსვლის სტრატეგიის განხორციელებაში
- 23 მონაცემთა შეგროვება და ელექტრონული მმართველობის ინსტრუმენტების გამოყენება ადგილობრივ დონეზე
- 24 მონყვლადი ჯგუფების დაცვა და დახმარება
- 25 მოქნილი ადმინისტრაციული პროცედურების შემოღება
- 26 საქართველო და საერთაშორისო გამოცდილება: მსგავსება და განსხვავებები
- 28 მიმდინარე გამოწვევები
- 28 დასკვნები და რეკომენდაციები
- 30 ბიბლიოგრაფია



## მოკლე მიმოხილვა

პანდემიამ, რომელიც COVID-19-ის ვირუსის გავრცელებამ გამოიწვია, მსოფლიო მასშტაბით რადიკალური ცვლილებები მოახდინა. პანდემია შეეხო საზოგადოებრივი ცხოვრების ყველა სფეროს და გადაიზარდა ბოლო ათწლეულის ყველაზე მასშტაბურ ეკონომიკურ, სოციალურ და ჯანმრთელობის დაცვის კრიზისში. ვირუსის გავრცელების წინააღმდეგ ბრძოლასა და კრიზისის დაძლევის ღონისძიებებში, გამოიკვეთა ადგილობრივი ხელისუფლების, როგორც მოსახლეობასთან ყველაზე ახლო მდგომი მმართველობითი რგოლის, როლი. მმართველობის ამ დონეზე აუცილებელი გახდა ახალ რეალობასთან სწრაფი ადაპტირება და როგორც ახალი, ისე უკვე არსებული ვალდებულებების შესრულების ინოვაციური მეთოდების გამოძებნა. წინამდებარე კვლევის მიზანი, საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობების იმ გამოცდილების შესწავლაა, რაც მათ ქვეყანაში პანდემიის გავრცელების პირველი ტალღის დროს მიიღეს. კერძოდ, ქართული მუნიციპალიტეტების მართვის პროცესში განხორციელებული ცვლილებების იდენტიფიცირება, მიღწევების და გამომწვევების გამოკვეთა და საერთაშორისო გამოცდილებასთან შედარება.

კვლევა ჩატარდა სამ მუნიციპალიტეტში — ქ. ქუთაისი, ოზურგეთი და მარნეული და მოიცავს 2020 წლის მარტი-მაისის პერიოდს. წინამდებარე ანგარიშში გაანალიზებულია სამიზნე მუნიციპალიტეტებში გამოკითხული 50 თვითმმართველობის წარმომადგენლის პასუხები კითხვებზე, რომლებიც ეხებოდა მუნიციპალიტეტის მართვას და ადგილობრივი სერვისების მიწოდებას პანდემიის პერიოდში. კვლევაში ასახულია სამიზნე და სხვა მუნიციპალიტეტების მონაცემები, ოფიციალური დოკუმენტები და ანგარიშები.

კვლევის შედეგად გამოიკვეთა, რომ პანდემიის პირველი ტალღის პერიოდში, ქართული მუნიციპალიტეტები აქტიურად მონაწილეობდნენ სახელმწიფოს მიერ ვირუსის გავრცელების შეკავების და მართვის პროცესებში. ისინი აქტიურად ჩაერთვნენ ეპიდემიოლოგიური კვლევის პროცესში: სოციალურად დაუცველთათვის, ხანდაზმულებისა და მზრუნველობას მოკლებულთათვის ერთჯერადი სასურსათო დახმარების მიწოდებაში და კარანტინის რეჟიმის აღსრულებაში. გაიზარდა მუნიციპალიტეტების როლი მოსახლეობისთვის ინფორმაციის მიწოდებასა და საჭიროებების გამოვლენაში. ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენლებთან მოსახლეობის კომუნიკაციის ხელმისაწვდომობა განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი გახდა მას შემდეგ რაც პანდემიის „ქოლცენტრს“ (144) და საქართველოს ოკუპირებულ ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობის და სოციალური დაცვის სამინისტროს ცხელ ხაზს (1505) ტექნიკური პრობლემები შეექმნა. შესაბამისად, მუნიციპალიტეტის თანამშრომლები გახდნენ შუალედური კომუნიკაციის რგოლი მოსახლეობასა და იმ სახელმწიფო ინსტიტუტებს შორის, რომლებსაც კრიზისულ სიტუაციაში მოქმედების მანდატი ჰქონდათ. საგაზაფხულო სასოფლო-სამეურნეო სამუშაოების დროს, მუნიციპალიტეტებმა ასევე მნიშვნელოვანი როლი შეასრულეს სასოფლო-სამეურნეო სავარგულებთან ფერმერების წვდომის უზრუნველსაყოფად. საყოველთაო კარანტინის პირობებში მათ მონაწილეობა მიიღეს პროდუქციის ტრანსპორტირების და რეალიზაციის პრობლემების გადაჭრაში.



კვლევის შედეგად გამოიკვეთა, რომ მნიშვნელოვანი ცვლილებები მუნიციპალური მომსახურების განვითარების და ადგილობრივი ადმინისტრაციული ორგანოების მართვის პროცესში ცენტრალური ხელისუფლების მითითებებით განხორციელდა. ასეთია მყარი ნარჩენების გადასახადისგან 3 თვით განთავსულობა, მუნიციპალური ტრანსპორტის მომსახურების შეჩერება, დისტანციური მუშაობის რეჟიმზე გადასვლა და ა.შ.

ანგარიშში წარმოდგენილი საერთაშორისო გამოცდილების ანალიზით გამოიკვეთა, რომ პანდემიის პირობებში თითოეული ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებას განაპირობებდა პოლიტიკური კონტექსტი, სამართლებრივი გარემო და პიროვნული ფაქტორები. საქართველოს და სხვა ქვეყნების მუნიციპალიტეტების გამოცდილება მსგავსია საინფორმაციო კამპანიის წარმოებაში, სოციალურად მონყვლადი ჯგუფების დახმარებასა და დისტანციური მუშაობის რეჟიმზე გადასვლაში. მნიშვნელოვანი განსხვავებებია პანდემიასთან ბრძოლასა და მის მიერ გამოწვეული კრიზისის დაძლევაში. საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის როლი ცენტრალური ხელისუფლების მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების და ღონისძიებების აღსრულებით შემოიფარგლა, ევროპის კავშირის წევრი სახელმწიფოების მუნიციპალიტეტები კი ადგილობრივ საჭიროებებზე მორგებულ პოლიტიკას თავად განსაზღვრავდნენ და აღასრულებდნენ.

პანდემიის პირობებში უფრო ნათლად გამოიკვეთა დეცენტრალიზაციის პროცესის მნიშვნელობა. საქართველოში მუნიციპალიტეტების იურისდიქცია მოსახლეობის და ტერიტორიის დიდ ნაწილზე ვრცელდება და აუცილებელია ადგილობრივ ხელისუფლებას ჰქონდეს დარგობრივი კომპეტენციები (ეკონომიკა, ჯანდაცვა, განათლება, სოციალური დაცვა), რაც მას საშუალებას მისცემს განახორციელოს პანდემიის საწინააღმდეგო ღონისძიებათა ფართე სპექტრი და ეფექტიანად გაუმკლავდეს კრიზისის შედეგებს. შესაბამისად, აუცილებელია შეიცვალოს უფლებამოსილებათა განაწილების პრინციპი და ცენტრალური ხელისუფლებიდან ადგილობრივ თვითმმართველობაზე მოხდეს არა ამოცანების, არამედ უფლებამოსილებათა სრულად დელეგირება. ასევე, აუცილებელია გაუმჯობესდეს ადგილობრივი თვითმმართველობის მატერიალურ-ტექნიკური ბაზა და შემუშავდეს დისტანციური მუშაობის რეგულაცია, რათა მომავალ კრიზისულ სიტუაციებში დაბრკოლება არ შეექმნას ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა საქმიანობას.

## შესავალი

მსოფლიოს ჯანდაცვის ორგანიზაციამ 2020 წლის 11 მარტს ახალი კორონა ვირუსი, COVID-19, პანდემიად გამოცხადა. მანამდე კი იგივე ორგანიზაცია ამავე ვირუსს მსოფლიო ჯანდაცვის საფრთხედ აღიარებდა. საქართველოს ხელისუფლებამ 2020 წლის 29 იანვრიდან აქტიური ნაბიჯები გადადგა ვირუსის გავრცელების შესაკავებლად. კერძოდ, გაუქმდა საერთაშორისო სამგზავრო მიმოსვლა ვირუსის სწრაფი გავრცელების ქვეყნებთან (ჩინეთი, ირანი, იტალია).

2020 წლის 26 თებერვალს საქართველოში COVID-19-ის პირველი შემთხვევა დაფიქსირდა, რომელიც ირანიდან შემოსულ მოქალაქეს აღმოაჩნდა და იმავე დღეს ირანთან შეწყდა ყველა სახის სამგზავრო მიმოსვლა. 2020 წლის 1 მარტიდან საქართველოს მთავრობა გადავიდა ვირუსის შეკავების აქტიურ ფაზაში, რაც გამოიხატა მასობრივი ღონისძიებების აკრძალვასა და ყველა სახის საგანმანათლებლო დაწესებულებებში (საბავშვო-ბაღების ჩათვლით) სასწავლო



პროცესის შეჩერებით. 6 მარტს მაღალი გავრცელების ქვეყნებიდან ჩამოსულ პირებზე დაწესდა 14 დღიანი კარანტინი. მსოფლიო ჯანდაცვის ორგანიზაციის მიერ პანდემიის გამოცხადების შემდეგ, 12 მარტს საქართველოს ყველა საჯარო დაწესებულება გადავიდა საგანგებო მუშაობის რეჟიმზე. ყველა ორგანიზაციას მიეცა მუშაობის დისტანციურ რეჟიმზე გადასვლის რეკომენდაცია და ერთი თვით გადაიდო საზაფხულო განვება. 2020 წლის 14 მარტს საქართველოში პირველად დაფიქსირდა ე.წ. „მესამეული გადაცემა“. საქართველოს მთავრობის გადამწყვეტილებით ჩაიკეტა სახმელეთო საზღვრები სომხეთთან და აზერბაიჯანთან, ერთი დღის შემდეგ კი დაიხურა საზღვრები რუსეთთან და თურქეთის რესპუბლიკასთან. 16 მარტს დაიხურა ყველა სამთო-სათხილამურო კურორტი და ქვეყანაში არსებულ ყველა საზოგადოებრივი კვების ობიექტს მიეცა მითითება გადასულიყვნენ ბინაზე მითანის სერვისზე. 70 წლის ასაკს გადაცილებულ ყოველ მოქალაქეს მიეცა თვითიზოლაციის რეკომენდაცია. 18 მარტს უცხო ქვეყნის მოქალაქეებისთვის ჩაიკეტა საქართველოს საზღვრები და აიკრძალა სამარშრუტო ტაქსებით მგზავრობა. 19 მარტს მთავრობამ მიიღო ყველა კომერციული ობიექტის დროებით დახურვის გადამწყვეტილება, გარდა სამედიცინო დაწესებულების, აფთიაქების, სასურსათო მაღაზიების, ბანკების, ფოსტისა და ბენზინგასამართი სადგურებისა. 2020 წლის 21 მარტს ერთი თვის ვადით გამოცხადდა საგანგებო მდგომარეობა რაც ითვალისწინებდა ნებისმიერი საზოგადოებრივი თავშეყრის აკრძალვას 10 კაცზე მეტი ოდენობით, მუნიციპალური და საქალაქთაშორისო მგზავრობის აკრძალვას. 22-23 მარტს მარნეულის და ბოლნისის მუნიციპალიტეტების მთელი ტერიტორია კარანტინის ზონად გამოცხადდა. 28 მარტს დაფიქსირდა ქვეყანაში ვირუსის პირველი შიდა გადაცემა და 2020 წლის 31 მარტს საქართველოში საყოველთაო კარანტინი გამოცხადდა. 21 აპრილს საგანგებო მდგომარეობა 2020 წლის 22 მაისამდე გაგრძელდა. 2020 წლის 29 მაისიდან ეტაპობრივად დაიწყო შეზღუდვების მოხსნა.

საქართველოში, ისევე როგორც მსოფლიოს მრავალ ქვეყანაში, პანდემიამ და მისი შეკავების მიზნით განხორციელებულმა ღონისძიებებმა მნიშვნელოვანი გავლენა მოახდინეს ადგილობრივ ხელისუფლებაზე. ცვლილებები შეეხო როგორც მუნიციპალური სერვისების მიწოდებას, ისე მუნიციპალური ადმინისტრაციის მართვას. წინამდებარე ანგარიში ასახავს კვლევის შედეგებს, რომელიც მიზნად ისახავდა ამ ცვლილებების გამოვლენას და მასთან დაკავშირებული ახალი გამოწვევების იდენტიფიცირებას. კვლევა ჩატარდა საქართველოს თვითმმართველობათა ეროვნული ასოციაციის მიერ, გაეროს განვითარების პროგრამის პროექტი — „რეგიონული და ადგილობრივი განვითარების ხელშეწყობა საქართველოში, ფაზა 2“-ის მხარდაჭერით, რომელიც შვეიცარიის, ავსტრიის და საქართველოს მთავრობებისგან მიღებული დაფინანსებით და ჩართულობით ხორციელდება. კვლევა მოიცავს 2020 წლის 14 მარტიდან 23 მაისამდე პერიოდს. წარმოდგენილი ანგარიში საინტერესო შეიძლება იყოს როგორც ადგილობრივი თვითმმართველობის პრაქტიკოსებისთვის, ასევე პანდემიის მართვის საკითხებით დაინტერესებული საზოგადოებისთვის. იგი ხელს შეუწყობს მუნიციპალურ დონეზე პანდემიის წინააღმდეგ ბრძოლის ქართული გამოცდილების შესწავლას და ინფორმაციის გაზიარებას საერთაშორისო დონეზე.



## კვლევის მიზანი და მეთოდოლოგია

წინამდებარე კვლევის მიზანია შეისწავლოს პანდემიის პირობებში მუნიციპალური მენეჯმენტის პრობლემები და მოახდინოს წარმატებული მაგალითების იდენტიფიცირება. ასევე, კვლევის შედეგებზე დაყრდნობით შეიმუშაოს რეკომენდაციები პანდემიის პირობებში მუნიციპალური მენეჯმენტის გაუმჯობესებისთვის.

კვლევის მეთოდად გამოყენებული იყო შერჩევითი შესწავლის (Case Study) მეთოდი. დეტალური შესწავლისთვის შერჩეული იქნა 3 სამიზნე მუნიციპალიტეტი. შერჩევის მთავარი კრიტერიუმი იყო ეპიდემიის გავრცელების მასშტაბი. შესაბამისად შეირჩა ერთი მუნიციპალიტეტი, რომლის ტერიტორიაზე გამოცხადებული იყო კარანტინი, მეორე — თვითმმართველი ქალაქი (ვინაიდან დიდ ქალაქებში უფრო სწრაფად ვრცელდება ვირუსი და მოსახლეობა უფრო მონყვლადია), ხოლო მესამე — ე.წ. მწვანე ზონიდან, სადაც ვირუსის გავრცელება არ დაფიქსირებულა. ამ კრიტერიუმების მიხედვით შერჩეული იქნა: მარნეულის, თვითმმართველი ქალაქი ქუთაისის და ოზურგეთის მუნიციპალიტეტები.

სამიზნე მუნიციპალიტეტებში შესწავლილ იქნა საკვლევ პერიოდში შექმნილი დოკუმენტები და ჩატარდა თანამდებობის პირთა ანკეტური გამოკითხვები. სულ გამოიკითხა 50 მოხელე, საიდანაც 10 იყო მერის წარმომადგენელი/ქალაქის მუნიციპალიტეტის უფროსი სპეციალისტი, 5 მერის მოადგილე, 5 საკრებულოს ბიუროს წევრი, 5 საკრებულოს აპარატის თანამშრომელი, 5 მუნიციპალური ა.ა.ი.პ-ს თანამშრომელი, 10 მუნიციპალიტეტის სამსახურების და 10 მუნიციპალიტეტების სტრუქტურული ერთეულების თანამშრომლები. კითხვარი მოიცავდა 10 დახურულ კითხვას სავარაუდო პასუხის რამდენიმე ვარიანტით. პანდემიის გამო კითხვარები სამიზნე მუნიციპალიტეტებს დაეგზავნათ ელექტრონული ფოსტით. დაგზავნილი და მიღებული შევსებული კითხვარების განაწილება იხილეთ ცხრილში 1.

**ცხრილი 1: დაგზავნილი და მიღებული კითხვარების რაოდენობა**

სამიზნე მუნიციპალიტეტი	დაგზავნილი კითხვარი	მიღებული შევსებული კითხვარი
ქუთაისი	20	18
ოზურგეთი	20	17
მარნეული	20	15
<b>სულ</b>	<b>60</b>	<b>50</b>

იმისათვის, რომ დავრწმუნებულიყავით ანკეტური გამოკითხვის შედეგად გაკეთებული დასკვნების მთელი ქვეყნის მასშტაბით განზოგადების შესაძლებლობაში, ჩატარდა სატელეფონო გასაუბრება თელავის, ლაგოდეხის, ბორჯომის, ახალციხის, დუშეთის, გორის, ამბროლაურის, წყალტუბოს, ზუგდიდის, სენაკის, ქობულეთის და მესტიის მუნიციპალიტეტების მერებთან და საკრებულოს თავმჯდომარეებთან (სულ 18 ინტერვიუ). ამ ინტერვიუების მეშვეობით გადამოწმდა თუ რამდენად შეესაბამებოდა სამიზნე მუნიციპალიტეტებიდან მიღებული ინფორმაცია ჩამოთვლილი მუნიციპალიტეტების რეალობას. სატელეფონო ინტერვიუებმა აჩვენა, რომ სამიზნე მუნიციპალიტეტებიდან მიღებული ინფორმაციის ანალიზის შედეგად გაკეთებული დასკვნები დიდწილად საერთოა ყველა მუნიციპალიტეტისთვის და მათი მთელი ქვეყნის მასშტაბით განზოგადება მართებულია.



სამიზნე მუნიციპალიტეტებიდან მიღებული ინფორმაციის პარალელურად შეგროვდა და განალიზდა სხვა მუნიციპალიტეტების მიერ გამოცემული დადგენილებები, ქვეყნის მასშტაბით ხელმისაწვდომი სტატისტიკური მონაცემები და ანგარიშები. საერთაშორისო გამოცდილების შესწავლის მიზნით, გაანალიზებული იქნა გაეროს განვითარების პროგრამის (UNDP), ეკონომიკური თანამშრომლობის და განვითარების ორგანიზაციის (OECD) და გაეროს განსახლების პროგრამის (UNHABITAT) მიერ გამოქვეყნებული ანგარიშები მუნიციპალურ დონეზე COVID-19 პანდემიის წინააღმდეგ ბრძოლის შესახებ. კვლევის შედეგად გამოიკვეთა მენეჯმენტის მსგავსება და განსხვავება ქართულ და ევროპის კავშირის წევრი სახელმწიფოების მუნიციპალიტეტებს შორის. კვლევის პერიოდი მოიცავს 2020 წლის მარტს, აპრილს და მაისს.

## **მუნიციპალიტეტების როლი COVID-19-ის შეკავებასა და მართვაში**

კორონავირუსის გავრცელების საწყის ეტაპზე საქართველოს მთავრობის განკარგულებით დამტკიცდა ახალი კორონავირუსის შესაძლო გავრცელების აღკვეთის და ახალი კორონავირუსით გამოწვეულ დაავადებებზე ოპერატიული რეაგირების გეგმა ( N 164.28.01.2020). ამ გეგმით ძირითად მაკოორდინებელ ორგანოდ განისაზღვრა საქართველოს ოკუპირებულ რეგიონებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობის და სოციალური დაცვის სამინისტრო. რაც შეეხება ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებს, მათ ამ დადგენილებით ეთხოვათ M2 კატეგორიის ავტობუსებით გადაადგილების შეზღუდვის წესების უზრუნველყოფა და საკონტროლო პუნქტებზე სადებიინფექციო სამუშაოების ჩატარება. მუნიციპალიტეტებს ასევე ეთხოვათ დახმარება საქართველოს მთავრობის დადგენილების „პირბადის ტარების წესის დამტკიცების შესახებ“ (N 368.15.06.2020) აღსრულების ღონისძიებათა გატარებაში.

2020 წლის 11 მარტს შეიქმნა კორონავირუსთან დაკავშირებით მოქმედი უწყებათშორისი საბჭო, რომელსაც ხელმძღვანელობდა პრემიერ მინისტრი. საბჭოს შემადგენლობაში შედიოდნენ საქართველოს მთავრობის წევრები, ქალაქ თბილისის მერი და დაავადებათა კონტროლის ეროვნული ცენტრის წარმომადგენლები. საგანგებო მდგომარეობის აღსრულებასა და საკარანტინო რეჟიმის დაცვაზე პასუხისმგებლობა დაეკისრა საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს. ცალკეულ შემთხვევებში (მაგ. საკარანტინო რეჟიმი მარნეულის მუნიციპალიტეტში) ასევე ჩართული იყო საქართველოს შეიარაღებული ძალები.

უწყებათშორისი საბჭოს გადანაცვლებით, საქართველოს ადმინისტრაციულ მხარეებსა და აჭარის ა.რ.-ში შეიქმნა საკოორდინაციო შტაბები. საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების შედეგ ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოები აქტიურად ჩაერთნენ კორონავირუსის გავრცელების წინააღმდეგ ბრძოლაში. მუნიციპალიტეტების ჩართულობა ძირითადად ოთხი მიმართულებით გამოიკვეთა:

**ა) საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის ცენტრების მონაწილეობა პანდემიის გავრცელების და ეპიდემიოლოგიური სიტუაციის კვლევაში** — საქართველოში თითოეულ მუნიციპალიტეტში არის ა. (ა) ი.პ „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის დაცვის ცენტრი“ რომელიც კოორდინაციაშია დავადებათა კონტროლის ეროვნულ ცენტრთან. 2020 წლის მარტში მუნიცი-



პალიტეებმა გაზარდეს ამ ცენტრების დაფინანსება და მათი შესაბამისი რესურსებით უზრუნველყოფა<sup>1</sup>. ამ ცენტრების თანამშრომლები ეხმარებოდნენ დაავადებათა კონტროლის ეროვნულ ცენტრს ეპიდემიოლოგიური კვლევის ჩატარებასა და პანდემიასთან ბრძოლის ღონისძიებათა ორგანიზებაში მუნიციპალიტეტების ტერიტორიაზე;

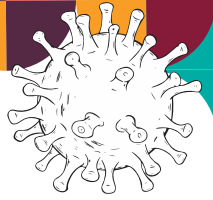
**ბ) საქართველოს მთავრობის დადგენილებით (N 220.03.04.2020) ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებს (გარდა ქალაქ თბილისისა) ეთხოვათ საკუთარი ტერიტორიის ფარგლებში **მოსახლეობისათვის დასუფთავების გადასახადის სუბსიდირება** 2020 წლის მარტის, აპრილის და მაისის თვეებისთვის. საქართველოს ყველა მუნიციპალიტეტი დაეთანხმა ამ თხოვნას და გასწია შესაბამისი სუბსიდირება<sup>2</sup>;**

**გ) მოსახლეობის დახმარება და მზრუნველობა** — ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების უმთავრესი ამოცანა იყო საგანგებო მდგომარეობის პირობებში საკუთარ მოსახლეობაზე ზრუნვა და დახმარება. ეს გამოიხატებოდა სოციალურად დაუცველთათვის, ხანდაზმულებისა და მზრუნველობას მოკლებულთათვის ერთჯერადი სასურსათო დახმარების (ე.წ. პირველადი მოთხოვნილების ნივთების კალათის) მიწოდებაში. თავდაპირველად ასეთი დახმარება დაიწყო ქ. თბილისის მერიამ და ეს საქველმოქმედო აქცია განხორციელდა ადგილობრივ ბიზნესთან თანამშრომლობით. 2020 წლის მარტის ბოლოსთვის კი საქართველოს ყველა მუნიციპალიტეტმა დაიწყო ასეთი დახმარების მიწოდება მიზნობრივი ჯგუფებისთვის. აღსანიშნავია, რომ სხვა მუნიციპალიტეტებში ასეთი დახმარების განვითარებისთვის საჭირო სურსათის და პროდუქტის შექმნა ხდებოდა როგორც ადგილობრივი ბიუჯეტიდან<sup>3</sup>, ასევე მუნიციპალიტეტის საჯარო მოხელეების მიერ საკუთარი ხელფასიდან გაღებული სახსრებით<sup>4</sup>;

მუნიციპალური ხელისუფლება ასევე მნიშვნელოვან როლს ასრულებდა მოსახლეობის დახმარების კუთხით პანდემიის პირობებში. მუნიციპალიტეტის პასუხისმგებელ პირებსა და ადმინისტრაციულ ერთეულებში მერის წარმომადგენლებზე გაცემული იქნა სპეციალური საშვი, რაც მათ საგანგებო მდგომარეობის დროს ავტომატურად გადაადგილების საშუალებას აძლევდა შესაბამისად, გადაუდებელი აუცილებლობის შემთხვევაში (სურსათის და მედიკამენტის შექმნა, ვიზიტი ექიმთან) მოსახლეობას შეეძლო მიემართა ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენლისთვის და მოეთხოვა ტრანსპორტირება ან კონკრეტული საქონლის, მედიკამენტის ბინაზე მიტანა;

**დ) კარანტინის რეჟიმის აღსრულებაში ხელშეწყობა და საგამონაკლისო შემთხვევების მართვა** — იმ მუნიციპალიტეტებში სადაც გამოცხადებული იქნა კარანტინი, ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოები აქტიურად თანამშრომლობდნენ საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროსთან კარანტინის დაცვის რეჟიმის უზრუნველსაყოფად. ეს მოიცავდა მოსახლეობის ინფორმირებას, ხელშეწყობას ინფიცირებულ პაციენტთა კონტაქტების დადგენაში და საჯარო სივრცეებში საკარანტინე ნორმების დაცვის კონტროლს. მარნეულის მუნიციპალიტეტში ადგილობრივი ხელისუფლება გამონაკლისის წესით უზრუნველყოფდა სასოფლო-სამეურნეო პროდუქციის საბითუმო რეალიზაციის ადგილების მოწყობას, რათა საოჯახო მეურნეობებს ჰქონოდათ სასოფლო-სამეურნეო პროდუქციის რეალიზაციის სა-

<sup>1</sup> მაგ. ოზურგეთის მუნიციპალიტეტის შესაბამისი გადაწყვეტილება იხ: <https://www.matsne.gov.ge/ka/document/view/4842308?publication=0>  
<sup>2</sup> მაგალითად იხ: საჩხერის მუნიციპალიტეტის (<https://www.matsne.gov.ge/ka/document/view/4861031?publication=0>), დედოფლისწყაროს მუნიციპალიტეტის (<https://www.matsne.gov.ge/ka/document/view/4854605?publication=0>) და ქ. ბათუმის მუნიციპალიტეტის (<https://www.matsne.gov.ge/ka/document/view/4861355?publication=0>) შესაბამისი გადაწყვეტილებები.  
<sup>3</sup> მაგალითად იხ. ლანჩხუთის მუნიციპალიტეტი [https://www.guria.tv/index.php/u-s-news/2019-07-15-07-51-47/6302-2020-05-06-06-31-47?fbclid=IwAR31sJfczO5goQFgRbF2TrXaZh-JxK9GAXMM3ENp6\\_udkk3L5sRofl49jQA](https://www.guria.tv/index.php/u-s-news/2019-07-15-07-51-47/6302-2020-05-06-06-31-47?fbclid=IwAR31sJfczO5goQFgRbF2TrXaZh-JxK9GAXMM3ENp6_udkk3L5sRofl49jQA)  
<sup>4</sup> მაგალითად იხ. ოზურგეთის მუნიციპალიტეტი <http://oz.gov.ge/ge/news/view/meriis-iuridiuli-samsakhuris-tanamshromlebis-qvelmoqmedeba>



შუალეზა. 2020 წლის აპრილის ბოლოდან, ასევე საგამონაკლისო წესით, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები გლეხებზე გასცემდნენ სასოფლო-სამეურნეო სავარგულეებისკენ ტრანსპორტირების სპეციალურ საშუალებებს რაც აუცილებელი პირობა იყო საგაზაფხულო სამუშაოების ჩასატარებლად.

ყოველივე ზემოჩამოთვლილთან ერთად, მუნიციპალური სამსახურები აგრძელებდნენ კომუნალური მომსახურების მიწოდებას. ჩვეულ რეჟიმში ხდებოდა მყარი ნარჩენების შეგროვება და ტრანსპორტირება, საჯარო სივრცეების დასუფთავება, გარე განათება და ილუმინაცია, ქალაქ გამწვანების სამუშაოები. ორკვირიანი შეჩერების შემდეგ გაგრძელდა ადგილობრივი ინფრასტრუქტურის რეაბილიტაციის ყველა პროექტი.

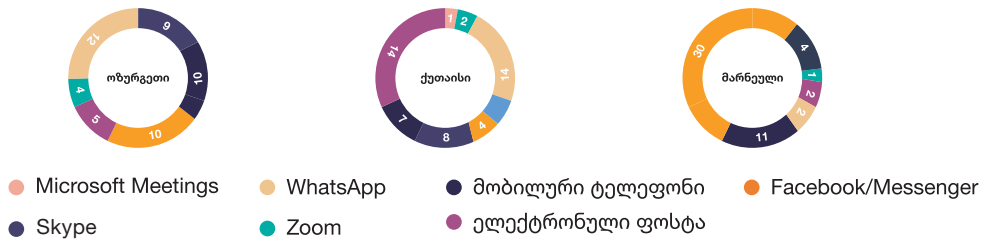
### **ადამიანური რესურსების მართვა და საორგანიზაციო საკითხების გადაწყვეტა პანდემიის პირობებში**

2020 წლის 12 მარტს საქართველოს ყველა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანომ მიიღო საქართველოს ცენტრალური ხელისუფლების რეკომენდაცია თანამშრომელთა დისტანციურად მუშაობის რეჟიმზე გადაყვანასთან დაკავშირებით. დისტანციური მუშაობის რეჟიმი არ შეეხო მუნიციპალიტეტების მაღალი თანამდებობის პირებს (მერი, მერის მოადგილეები, საკრებულოს ბიუროს წევრები, მერიის სამსახურების უფროსები). აღსანიშნავია, რომ არცერთ მუნიციპალიტეტში არ ყოფილა მიღებული დისტანციურად მუშაობის რეგლამენტი და დისტანციურად მუშაობა ძირითადად ემყარებოდა სიტყვიერ შეთანხმებას ზემდგომ პირთან კომპიუტერის მეშვეობით სახლიდან სამსახურეობრივი ამოცანების შესრულებაზე. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ასევე არ ყოფილა შემუშავებული სამუშაო დროის აღრიცხვის სისტემა დისტანციურად მუშაობის პირობებში, სადაც იდენტიფიცირებული იქნებოდა სამუშაოს დაწყება და დასრულება.

დისტანციურად მუშაობის ტექნიკური უზრუნველყოფა ეკისრებოდა ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოს და თანამშრომლებს ჰქონდათ უფლება ბინაზე გაეტანათ მათზე განპიროვნებული კომპიუტერული ტექნიკა, თუმცა 3 სამიზნე მუნიციპალიტეტში დისტანციურ მუშაობაზე გადაყვანილ თანამშრომელთა აბსოლუტური უმრავლესობა იყენებდა პირად ტექნიკას. გამოკითხულთა 35%-მა აღნიშნა რომ სირთულე შეექმნა დისტანციურად მუშაობაში, ვინაიდან მათ შვილებს სჭირდებოდათ კომპიუტერი დისტანციური სწავლებისთვის. სამიზნე მუნიციპალიტეტებში გამოკითხულ მოხელეთა 60%-მა აღნიშნა, რომ ის დისტანციურად მუშაობის პერიოდში პერიოდულად მიდიოდა საკუთარ სამუშაო ადგილზე, ვინაიდან სჭირდებოდა სხვადასხვა სახის დოკუმენტაცია ან მოცემული ამოცანის შესრულება საჭიროებდა მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციულ შენობაში მისვლას. მნიშვნელოვანია, რომ ადმინისტრაციულ ერთეულებში მერის წარმომადგენლები, როგორც მარნეულში, ასევე ოზურგეთში აღნიშნავდნენ, რომ ისინი დისტანციურ რეჟიმზე ფაქტიურად არ გადასულან, ვინაიდან დაკავებული იყვნენ მოსახლეობის მონყვლადი ჯგუფებისთვის დახმარების ორგანიზებით.



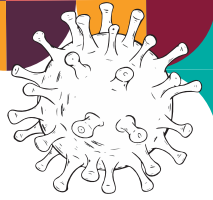
## გრაფიკი 1. საკომუნიკაციო საშუალებები დისტანციურად მუშაობის დროს



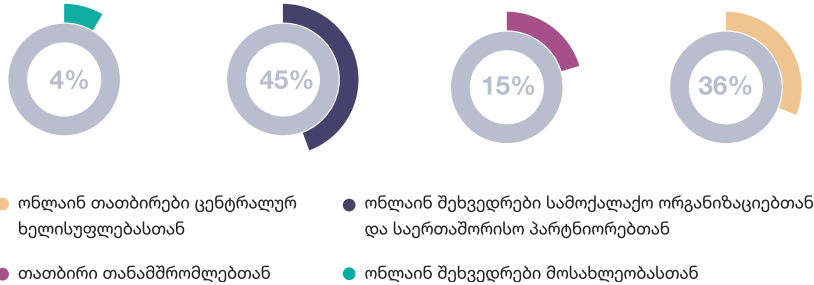
კვლევისას ყურადღება გამახვილდა იმაზე, თუ კომუნიკაციის რა ინსტრუმენტები გამოიყენებოდა დისტანციურად მუშაობის დროს. აღმოჩნდა რომ ყველაზე მეტად გამოიყენებოდა მობილური ტელეფონი, როგორც უშუალოდ სატელეფონო ზარები, ასევე ხმოვანი და ტექსტური შეტყობინების გაცვლის აპლიკაციები (მაგ. WhatsApp), ასევე გამოიყენებოდა ელექტრონული ფოსტაც. მარნეულის მუნიციპალიტეტში ძირითადად კომუნიკაცია ხორციელდებოდა სატელეფონო ზარის მეშვეობით, ხოლო ქუთაისსა და ოზურგეთში ძირითადად გამოიყენებოდა WhatsApp და Viber-ის აპლიკაციებში შექმნილი ჯგუფები, რომლის მეშვეობითაც ხდებოდა როგორც ვერბალური კომუნიკაცია და მიმონერა, ასევე დოკუმენტების გაცვლა.

გამოკითხულთა დიდი ნაწილი აღნიშნავდა, რომ ელექტრონული ფოსტის გამოყენების შემთხვევაში მათ უწევდათ ადმინისტრაციულ შენობაში მისვლა ვინაიდან ამ საშუალებით მიღებული ოფიციალური დოკუმენტები ამობეჭდვას საჭიროებდა. ამოსაბეჭდი აღჭურვილობა კი, როგორც წესი, თანამშრომლებს ბინაზე არ გაჰქონდათ. აქვე აღსანიშნავია რომ, გამოკითხულთა აბსოლუტურ უმრავლესობას არ აქვს ელექტრონული ხელმოწერის ინდივიდუალური სისტემა და როგორც წესი ელექტრონული ხელმოწერის სისტემით სარგებლობს მხოლოდ მერი.

საგანგებო მდგომარეობის და კარანტინის პირობებში განსაკუთრებით გართულებული იყო კოლეგიური ორგანოების მუშაობა. ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი შტოს ორგანოების თათბირები ძირითადად ტარდებოდა 10-ზე ნაკლები ადამიანის შემადგენლობით და სოციალური დისტანციის დაცვით. საკონტროლო მუნიციპალიტეტებში არ დაფიქსირებულა რაიმე სირთულეები ასეთი თათბირების მომზადების და ჩატარების პროცესში. ოზურგეთის მუნიციპალიტეტში და ქალაქ ქუთაისის მერიაში ასევე ფართოდ გამოიყენებოდა zoom-ის ონლაინ პლატფორმა. ამავე ონლაინ პლატფორმას იყენებდა ოზურგეთის საკრებულო ბიუროს სხდომების ჩატარებისთვის. აქვე აღსანიშნავია რომ არცერთ მუნიციპალიტეტში არ იყო მიღებული ონლაინ პლატფორმების გამოყენებით თათბირების ჩატარების რეგლამენტი, ასევე არ არსებობდა ამ პლატფორმებით ჩატარებული სხდომების ოქმების მომზადების წესი. ხშირ შემთხვევაში ხდებოდა ასეთი ონლაინ შეხვედრების ჩაწერა და შენახვა ელექტრონულ ფორმატში.



## გრაფიკი 2. რისთვის იყენებდით ვირტუალურ შეხვედრებს/თათბირებს



გამოკითხვის მიზანი იყო გაგვეჩვენა თუ რომელი ონლაინ პლატფორმა გამოიყენებოდა ყველაზე მეტად ვირტუალური შეხვედრების მოსაწყობად და როდის გამოიყენებოდა ვირტუალური შეხვედრები — მუნიციპალიტეტის თანამშრომელთა შორის თუ გარეშე პირებთან კომუნიკაციისთვის. სამივე სამიზნე მუნიციპალიტეტში ჩატარებულმა გამოკითხვამ აჩვენა, რომ უმეტეს შემთხვევაში ვირტუალური შეხვედრები იმართებოდა გარეშე პირებთან (ცენტრალური ხელისუფლება, სამოქალაქო ორგანიზაციები, საერთაშორისო პარტნიორები), მუნიციპალიტეტის მერიის თანამშრომლებს შორის შიდა შეხვედრები იმართებოდა ფიზიკურად ან ხდებოდა კომუნიკაცია ტელეფონით და WhatsApp ჯგუფებში შეტყობინებათა გაცვლით. ფაქტიურად არ ხდებოდა მოსახლეობასთან ვირტუალური შეხვედრების ორგანიზება ინტერნეტ პლატფორმების (zoom, skype, Microsoft meet) გამოყენებით.

ზოგადად, არცერთ სამიზნე მუნიციპალიტეტის მერიაში არ დაფიქსირებულა პრობლემა გადანაცვლებათა კოლეგიური წესით მიღების მიმართულებით. თუ საჭირო იყო თათბირის ჩატარება, იგი ტარდებოდა დადგენილი წესების სრული დაცვით, ხოლო სატელეფონო და ინტერნეტ კომუნიკაციაც შეუფერხებლად მიმდინარეობდა.

შედარებით პრობლემური იყო ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოს საქმიანობა საგანგებო მდგომარეობის და კარანტინის პერიოდში. საკრებულოს ბიუროს სხდომები მარნეულსა და ქუთაისში იმართებოდა ფიზიკურად სოციალური დისტანციის დაცვით. ოზურგეთის მუნიციპალიტეტი ძირითადად იწვევდა საკრებულოს ბიუროს ვირტუალურ შეხვედრებს zoom-ის ონლაინ პლატფორმის გამოყენებით. რაც შეეხება თავად საკრებულოს სხდომის ჩატარებას, ეს პრობლემური იყო, ვინაიდან საკრებულოს შემადგენლობა (და საჭირო ქვორუმი) 10 ადამიანზე მეტია. შესაბამისად, წევრების შეკრება საკრებულოს სხდომისთვის განკუთვნილ ოთახში დაარღვევდა კარანტინის წესებს. 2020 წლის აპრილში ოზურგეთის საკრებულომ გადანაცვლდა საკრებულოს ვირტუალური სხდომის ჩატარება ონლაინ პლატფორმის გამოყენებით და ეს ინიციატივა რამდენიმე სხვა მუნიციპალიტეტმაც აიტაცა. თუმცა, აღმოჩნდა, რომ ასეთი წესით საკრებულოს სხდომის ჩატარება ეწინააღმდეგება საქართველოს ორგანულ კანონს „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, რომლის 26-ე მუხლის მეხუთე პუნქტი იმპერატიულად განმარტავს რომ „მუნიციპალიტეტის საკრებულოს სხდომა უფლებამოსილია თუ მას ესწრება მუნიციპალიტეტის საკრებულოს წევრთა შემადგენლობის ნახევარზე მეტი“.



ამ პუნქტში გამოყენებულია სიტყვა „ესწრება“ (და არა „მონაწილეობა“) რაც ნიშნავს, რომ ამ ტექსტით გათვალისწინებულია საკრებულოს წევრის დარბაზში ფიზიკურად ყოფნა.

აღნიშნული ლოგიკიდან გამომდინარე, როგორც საქართველოს ადგილობრივ თვითმმართველობათა ეროვნულმა ასოციაციამ, ასევე ცენტრალური ხელისუფლების ორგანოებმა

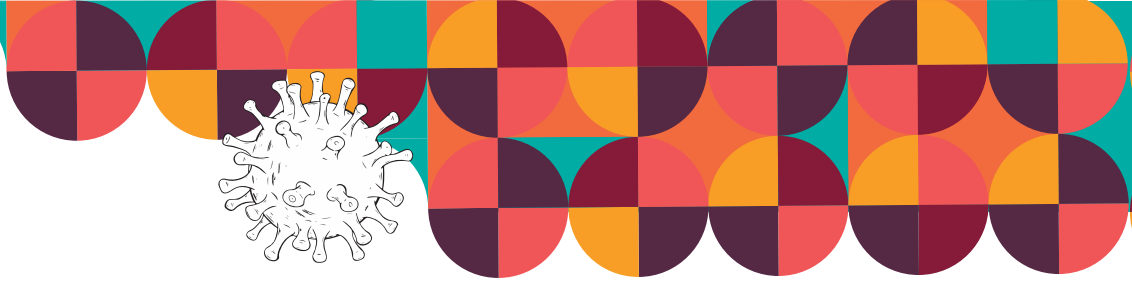
ადგილობრივ თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოების წევრებს მისცა განმარტება<sup>5</sup>, რომ კანონის ნორმიდან გამომდინარე ვირტუალურად ჩატარებული საკრებულოს სხდომა ვერ იქნებოდა ცნობილი უფლებამოსილი. ამის შემდეგ საკრებულოების მიერ მონახული იქნა გამოსავალი: საკრებულოს სხდომები ტარდებოდა დიდ სააქტო დარბაზებში (რამდენიმე მუნიციპალიტეტში კი ადგილობრივი თეატრის დარბაზში) სადაც საკრებულოს წევრები განთავსებული იყვნენ 2 მეტრი ინტერვალის დაცილებით, პირბადით და ხელთათმანებით. პანდემიის სიტუაციიდან გამომდინარე რაიმე შესწორება საკრებულოს რეგლამენტსა და აპარატის დებულებაში არ შესულა. ზოგადად, საქართველოს ყველა მუნიციპალიტეტის მიერ დამტკიცებული იქნა ადმინისტრაციულ შენობებში შესვლის წესი, რომელიც ძირითადად ეყრდნობოდა საქართველოს ოკუპირებულ ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს რეკომენდაციებს.

კვლევის შედეგად გამოაშკარავდა, რომ ასევე არ შესულა ცვლილება საკრებულოს გადანყვეტილებათა პროექტიული გამოქვეყნების წესში. საკრებულოს დღის წესრიგი და მიღებული გადანყვეტილებანი ქვეყნდებოდა დადგენილი წესით და დადგენილ ვადებში. როგორც მაჟორიტარული, ისევე პარტიული წესით არჩეულ საკრებულოს წევრებზე გაცემული იქნა სპეციალური საშვები, რაც მათ საშუალებას აძლევდა კარანტინის პირობებში შეესრულებინათ საკუთარი უფლებამოსილებანი და დახმარებოდნენ ადგილობრივ მოსახლეობას. ძირითადი, შეზღუდვა რომელიც გამომდინარეობდა პანდემიის პირობებიდან, ეხებოდა მოქალაქეებთან მასობრივი შეხვედრების ორგანიზებას.

საგანგებო მდგომარეობის და კარანტინის რეჟიმის პერიოდში ყველა მუნიციპალიტეტში ჩვეულებრივ გაიცემოდა ფულადი კომპენსაცია საკრებულოს წევრებზე უფლებამოსილებათა აღსრულებისთვის. საზოგადოებრივი ტრანსპორტის მომსახურების შეწყვეტის პირობებში პარტიული სიით არჩეული წარმომადგენლები ძირითადად უჩიოდნენ გადაადგილების გართულებას ვინაიდან საშვები გამოიწერებოდა სამსახურებრივ ან კერძო ავტომანქანაზე. შესაბამისად, საკრებულოს წევრს, ვისაც არ ჰქონდა სამსახურებრივი ან კერძო ავტომანქანა, მოკლებული იყო ასეთი საშვის მიღების შესაძლებლობა. არ მომზადებულა დოკუმენტი საკრებულოს ასეთი დეპუტატების სატრანსპორტო უზრუნველყოფის შესახებ, თუმცა სამიზნე მუნიციპალიტეტში გამოკითხული პირების აბსოლუტურმა უმრავლესობამ უარყო რაიმე პრობლემის არსებობა, ვინაიდან საკრებულოს პოლიტიკურ ფრაქციათა ხელმძღვანელობა უზრუნველყოფდა ფრაქციის წევრთა ტრანსპორტით მომსახურების კოორდინაციას.

მუშაობის დისტანციურ რეჟიმზე გადასვლამ მნიშვნელოვანი დანაზოგი წარმოშვა მუნიციპალიტეტების ადმინისტრაციულ ხარჯებში. კერძოდ, მნიშვნელოვნად შემცირდა ქვეყნის შიგნით მივლინებათა ოდენობა და მთლიანად გაუქმდა საერთაშორისო მივლინებები, რამაც მნიშვნელოვანი დანაზოგები წარმოშვა ადგილობრივ ბიუჯეტებში.

<sup>5</sup> 2020 წლის 14 აპრილის ოზურგეთის მუნიციპალიტეტის საკრებულომ მიმართა საქართველოს ადგილობრივ თვითმმართველობათა ეროვნულ ასოციაციის საკრებულოს სხდომის დისტანციურად ჩატარების კანონიერებაზე განმარტების მისაღებად. შესაბამისი განმარტება მიენიჭა ოზურგეთის მუნიციპალიტეტს და ცირკულარული წერილი დაეგზავნა ყველა მუნიციპალიტეტს.



**ცხრილი 2. ოზურგეთის მუნიციპალიტეტის 2020 წლის თებერვალ-აპრილის სამივლინებო ხარჯის შედარება 2019 წლის ანალოგიურ პერიოდთან**

	<b>ადგილობრივი მივლინების ხარჯი</b>	<b>საერთაშორისო მივლინების ხარჯი</b>
	<b>ლარი</b>	<b>ლარი</b>
<b>2019 თებერვალი-აპრილი</b>	<b>2,965.00</b>	<b>1,153.00</b>
<b>2020 თებერვალი-აპრილი</b>	<b>604.00</b>	<b>0.00</b>

წყარო: ოზურგეთის მუნიციპალიტეტის ვებ-გვერდი

მნიშვნელოვანი დანაზოგები წარმოიშვა სატრანსპორტო და წარმომადგენლობით ხარჯებში, შემცირდა ტრანსპორტირების ხარჯი მუნიციპალიტეტს გარეთ. 2020 წლის თებერვალი – ივნისის პერიოდში ასევე მნიშვნელოვნად შემცირდა სარესტორნე მომსახურების და დელეგაციათა გამასპინძლების ხარჯები. გამოკითხვის შედეგები აჩვენებს, რომ სამიზნე მუნიციპალიტეტებში 30%-ით შემცირდა საკანცელარიო ხარჯი და 10%-ით სამეურნეო ხარჯები. მუნიციპალიტეტებს არ მოუხდენიათ ადმინისტრაციული ხარჯების დაზოგვით მიღებული სახსრების გადატანა სხვა მუხლებში, ეს დანაზოგი ავტომატურად მოხვდა 2020 წლის პირველ ნახევარში განხორციელებულ ადგილობრივი ბიუჯეტების ხარჯვითი ნაწილის 10%-იან შემცირებაში. მნიშვნელოვანია, რომ რაიმე განსხვავება ადმინისტრაციული ხარჯების დაზოგვის კუთხით სამიზნე მუნიციპალიტეტებს შორის არ აღინიშნება. საკვლევ პერიოდში ადმინისტრაციული ხარჯები მეტ-ნაკლებად იმავე ოდენობით დაიზოგა როგორც ოზურგეთის მუნიციპალიტეტში, რომელიც იმ პერიოდისთვის მწვანე ზონას განეკუთვნებოდა, ასევე მარნეულის მუნიციპალიტეტში სადაც საკარანტინე რეჟიმი იყო გამოცხადებული.

სამიზნე მუნიციპალიტეტებიდან მიღებული ინფორმაცია ადგილობრივი ბიუჯეტების შემცირებაზე გადამოწმდა 12 მუნიციპალიტეტის (თელავი, ლაგოდეხი, სიღნაღი, ყვარელი, ბოლნისი, დმანისი, რუსთავი, გარდაბანი, დუშეთი, მცხეთა, თიანეთი, ყაზბეგი) თანამდებობის პირებთან (მერი ან საკრებულოს თავმჯდომარე) და მათ დადასტურეს, რომ სამიზნე მუნიციპალიტეტებიდან მიღებული ინფორმაციიდან გაკეთებული დასკვნები ვალიდურია და შეიძლება მათი განზოგადება მთელი ქვეყნის მასშტაბით. გამონაკლისია მხოლოდ მაღალმთიან დასახლებებში (თიანეთი, ონი) ინტერნეტის ქსელზე დაბალი ხელმისაწვდომობა, რამაც დამატებითი სირთულე შექმნა დისტანციური მუშაობის ეფექტიანობაში.

**მოქალაქეთა მონაწილეობა და ინფორმირებულობა პანდემიის პირობებში**

ცხადია, საგანგებო მდგომარეობის და კარანტინის რეჟიმის პირობებში, მოქალაქეთა მონაწილეობა თვითმმართველობაში მეტწილად გართულებული იყო. ნებისმიერი საზოგადოებრივი თავშეყრის ორგანიზებაზე აკრძალვა როგორც ღია, ასევე დახურულ სივრცეში თავისთავად გამორიცხავდა მონაწილეობის ძირითადი ფორმების გამოყენების შეუძლებლობას.



საგანგებო მდგომარეობამ პირდაპირი გავლენა იქონია ე.წ. სოფლის დახმარების პროგრამაზე. როგორც წესი, ამ პროგრამის ფარგლებში ადგილობრივ მოსახლეობასთან შეხვედრა მარტის თვეში იმართებოდა, რაც საშუალებას აძლევდა მუნიციპალიტეტებს მეტი დრო დაეხარჯათ პროექტების მომზადებასა და განხორციელებაზე. პანდემიის პირობებში სოფლის მოსახლეობასთან ასეთი შეხვედრების ორგანიზება შეუძლებელი იყო და შესაბამისად, ისინი გადადებული იქნა საგანგებო მდგომარეობის შემდგომი პერიოდისთვის.

ოზურგეთის მუნიციპალიტეტში ისინი გაიმართა მაისის ბოლოს, ხოლო მარნეულში ივნისის დასაწყისში.

იმისთვის, რომ დრო მოეგოთ და წარმოდგენა ჰქონოდათ მოსახლეობის პრიორიტეტებთან დაკავშირებით, როგორც მარნეულის, ისე ოზურგეთის მუნიციპალიტეტის მერებმა მისცეს მითითება საკუთარ წარმომადგენლებს ადმინისტრაციულ ერთეულებში რათა შეესწავლათ ადგილობრივი საჭიროებანი და მოემზადებინათ პრიორიტეტთა სამუშაო სია, რომელსაც საგანგებო მდგომარეობის დასრულების შემდეგ წარუდგენდნენ ადგილობრივ საზოგადოებას.

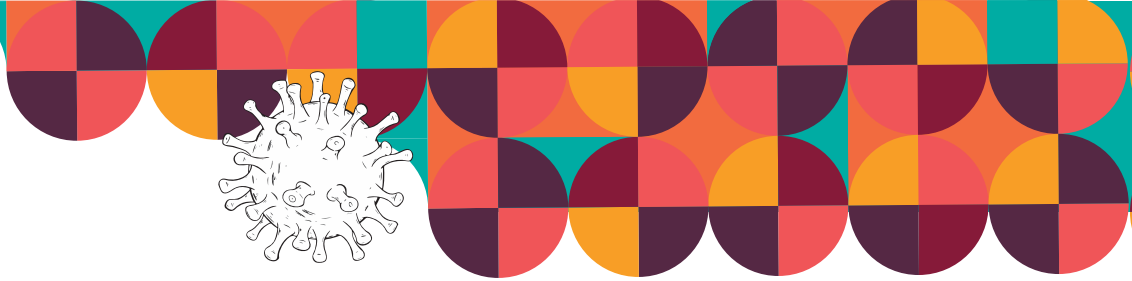
კვლევის შედეგად ასევე გამოიკვეთა, რომ საგანგებო მდგომარეობის პირობებში სრული დატვირთვით ვერ მუშაობდა მოქალაქეთა ჩართულობის ისეთი ინსტრუმენტები, როგორცაა დასახლებათა საერთო კრება და მერის მრჩეველთა საბჭო. დასახლების საერთო კრების მოწვევა შეუძლებელი იყო საზოგადოებრივი შეკრების აკრძალვების გამო. რაც შეეხება მრჩეველთა საბჭოს, საზოგადოებრივი ტრანსპორტის გაჩერების გამო (როგორც მუნიციპალურის, ასევე საქალაქთაშორისოს) საბჭოს წევრების შეკრება საკმაოდ გართულდა. რაც შეეხება მრჩეველთა საბჭოს დისტანციურად (ვებ-პლატფორმის გამოყენებით) ჩატარებას, ამის ფაქტი სამიზნე მუნიციპალიტეტებში არ დაფიქსირებულა, თუმცა აღსანიშნავია ზუგდიდის მუნიციპალიტეტის მაგალითი, სადაც მრჩეველთა საბჭოს სხდომა დისტანციურად 2020 წლის 31 მარტს გაიმართა და განხილული იყო კორონავირუსის გავრცელების პრევენციის მიზნით გატარებული პრევენციული ღონისძიებები და სამომავლო გეგმები.

პრობლემები არ გამოკვეთილა მონაწილეობის ელექტრონული ინსტრუმენტების მუშაობაში. როგორც ელექტრონული პეტიციების ინსტრუმენტი, ასევე მუნიციპალიტეტების ვებგვერდები და ონლაინ ინტერაქციის პორტალები შეუფერხებლად მუშაობდნენ, თუმცა, როგორც კვლევამ აჩვენა პანდემიის პირობებში გაზრდილი მოთხოვნა ამ ინსტრუმენტებზე არ დაფიქსირებულა.

საგანგებო მდგომარეობის პირობებში მოსახლეობასთან კომუნიკაციას დიდი მნიშვნელობა ენიჭებოდა. თუ ჩვეულებრივ მოსახლეობასთან კომუნიკაციის ამოცანა იყო ინფორმაციის გავრცელება მუნიციპალიტეტის საქმიანობის შესახებ და მოქალაქეებისგან უკუკავშირის მიღება, პანდემიის პირობებში ამას ორი ახალი თემა დაემატა: ა) პანდემიის შესახებ მოსახლეობისთვის ინფორმაციის მიწოდება და ბ) მოსახლეობისგან არსებული საჭიროების შესახებ ინფორმაციის შეგროვება.

პანდემიის შესახებ მოსახლეობის ინფორმირებისთვის გამოიყენებოდა როგორც მუნიციპალიტეტის ვებგვერდი, ასევე მერის წარმომადგენლები ადმინისტრაციულ ერთეულებში, რომლებიც მოქალაქეებს ურიგებდნენ საქართველოს მთავრობის მიერ მომზადებულ ბროშურებს პანდემიის გავრცელების საწინააღმდეგო ღონისძიებათა შესახებ. მარნეულში ასეთი საინფორმაციო მასალები ვრცელდებოდა აზერბაიჯანულ ენაზე, ისევე როგორც სხვა მუნიციპალიტეტებში ისინი ხელმისაწვდომი იყო ძირითადი ეთნიკური ჯგუფების მშობლიურ ენაზე.

ფართოდ გამოიყენებოდა სოციალური ქსელი საინფორმაციო კამპანიისთვის „დარჩი სახლში“. დიდ ქალაქებში მათ შორის ქალაქ ქუთაისში ადგილობრივი ხელისუფლება სოციალურ ქსელთან ერთად იყენებდა ბანერებს, საინფორმაციო დაფებს და საჯარო განცხადებებს.



საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროსთან ერთად, ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოები უზრუნველყოფდნენ რომ სასურსათო მაღაზიების მფლობელები და პერსონალი ინფორმირებული ყოფილიყვნენ მთავრობის მიერ ასეთი დაწესებულებებისთვის დადგენილი მუშაობის რეჟიმის შესახებ.

ვირუსის გავრცელების პირობებში, მნიშვნელოვანი ამოცანა იყო საკომუნიკაციო ხაზის აწყობა მოსახლეობასთან საჭიროებათა შესახებ ინფორმაციის დროულად მონოდებისა და მათზე რეაგირებისთვის. 2020 წლის მარტის თვეში საქართველოს მთავრობამ შექმნა ერთიანი „ქოლცენტრი“ — 144 პანდემიის საკითხებზე მოსახლეობასთან კომუნიკაციისთვის, პარალელურად ამუშავდა საქართველოს ოკუპირებულ ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობის და სოციალური დაცვის სამინისტროს ცხელი ხაზი 1505. ამ სატელეფონო ნომრებზე შეეძლო დაერეკა ნებისმიერ მოქალაქეს და მოეთხოვა საშვი საგანგებო მდგომარების პერიოდში გადაადგილებისთვის ან ეთხოვა დახმარება ხელისუფლებისთვის. თუმცა მოგვიანებით აღმოჩნდა, რომ დიდი რაოდენობის ზარების გამო როგორც „ქოლცენტრს“, ასევე სამინისტროს ცხელ ხაზს ტექნიკური პრობლემები გაუჩნდა და ხშირად მოქალაქისთვის ძალზე რთული იყო მათთან დაკავშირება. მოგვიანებით საქართველოს მთავრობამ მიიღო გადაწყვეტილება, რომ ასეთივე ცხელი ხაზი გახსნილიყო რეგიონულ ადმინისტრაციებში არსებულ შტაბებთან, ხოლო 2020 წლის აპრილის დასაწყისიდან ამ პროცესში ჩაერთო ადგილობრივი თვითმმართველობა. ყოველი მუნიციპალიტეტის ვებგვერდზე და ფეისბუქ გვერდზე გამოქვეყნდა მერის, მერიის პასუხისმგებელი პირების და ადმინისტრაციულ ერთეულებში მერის წარმომადგენლების მობილური ტელეფონის ნომრები და განმარტებული იყო რომ მოქალაქეს ნებისმიერ დროს შეეძლო დაერეკა ამ ნომრებზე და ეთხოვა დახმარება. იგივე ინფორმაცია კრებსითად გამოქვეყნდა საქართველოს ადგილობრივ თვითმმართველობათა ეროვნული ასოციაციის ვებგვერდსა და ფეისბუქ გვერდზე.

სამიზნე მუნიციპალიტეტებში ჩატარებულმა კვლევამ და სხვა მუნიციპალიტეტებიდან მიღებულმა ინფორმაციამ ცხადყო, რომ არ იყო შექმნილი საგანგებო რეჟიმის დროს მუნიციპალიტეტის თანამდებობის პირების მობილურ ტელეფონებზე შემოსული სატელეფონო ზარების აღრიცხვის და დოკუმენტირების რაიმე სისტემა და ამ ზარების მიღებას უფრო რუტინული, სამუშაო პროცესის სახე ჰქონდა. ასეთი სისტემის არქონა შეუძლებელს ხდიდა ამ ზარების სტატისტიკის წარმოებას, თუმცა თვითმმართველობის წარმომადგენლებთან საუბრისას ცხადი გახდა, რომ მათი აბსოლუტური უმრავლესობა ეხებოდა ტრანსპორტირებისთვის აუცილებელი საშვის საჭიროებას, შედარებით ნაკლები იყო ზარები სასურსათო პროდუქტებით დახმარების თაობაზე.

მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციულ ერთეულებში მერის წარმომადგენლებთან სატელეფონო ზარები განსაკუთრებით ინტენსიური გახდა საგაზაფხულო სასოფლო-სამეურნეო სამუშაოების სეზონის დადგომასთან ერთად. ზოგადი შეფასებით თუ 2020 წლის აპრილის პირველ ნახევარში მერის წარმომადგენლები დღეში 5 სატელეფონო ზარს იღებდნენ მოსახლეობისგან, აპრილის მეორე ნახევარში დღეში საშუალოდ 15 ასეთი ზარი ხორციელდებოდა. განსაკუთრებით ინტენსიური იყო მიმართვები აღმოსავლეთ საქართველოში სადაც, განსახლების სპეციფიკიდან გამომდინარე, სასოფლო-სამეურნეო სავარგულები საკმაოდ დაშორებულია მოსახლეობის საცხოვრებელ არეალს.



ასეთი სატრანსპორტო საშუალებების გაცემა ხდებოდა შინაგან საქმეთა სამინისტროს მიერ, რომელიც ადგილობრივი ხელისუფლების მიმართვის საფუძველზე გაცემდა საშვს. თავის მხრივ, ადგილობრივ ხელისუფლებას სჭირდებოდა ოფიციალური, კანცელარიაში დარეგისტრირებული მოქალაქის განცხადება საშვის მოთხოვნის თაობაზე. იმის გათვალისწინებით, რომ საშვის ასაღებად დაწესდა ორდონიანი მიმართვის პროცედურა (მოქალაქე — თვითმიმართველობა; თვითმიმართველობა — შინაგან საქმეთა სამინისტრო) და ვინაიდან საგაზაფხულო სასოფლო სამეურნეო საშუალებების პერიოდი საკმაოდ მოკლეა, დიდი იყო რისკი რომ განმეორებულიყო „ქოლცენტრის“ პრობლემა და ადგილობრივ თვითმიმართველობას ვერ გაეტარებინა დროულად ყველა ეს მოთხოვნა. ასეთი პრობლემის თავიდან ასაცილებლად მუნიციპალიტეტებმა გამოიყენეს საშვების გაცემის წინმსწრები ტაქტიკა.

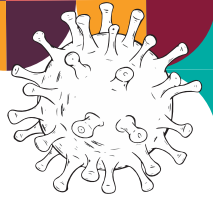
კერძოდ, საშვები ავტომატურად (მოთხოვნის გარეშე) გაიცა მუშა მდგომარეობაში მყოფ ყველა სასოფლო-სამეურნეო ტექნიკის ერთეულზე (ტრაქტორი, გამწვევი მოტობლოკი), ხოლო მოგვიანებით ასეთ სატრანსპორტო საშუალებებზე საერთოდ მოიხსნა გადაადგილების შეზღუდვა. სასოფლო-სამეურნეო სავარგულებზე მუშახელის გადაყვანის უზრუნველსაყოფად, გაიცა საშვი კერძო საკუთრებაში მყოფ ყველა მიკროავტობუსზე ან ავტობუსზე, რამაც საშუალება მისცა სამეზობლოს ერთი სატრანსპორტო საშუალებით ემგზავრა, რამაც მნიშვნელოვნად შეამცირა მიმართვიანობა საშვებზე. მოგვიანებით საქართველოს მთავრობამ მიიღო გადაწყვეტილება რომ დღის მონაკვეთში (08:00 – 19:00) საერთოდ მოხსნილიყო შეზღუდვა სასოფლო ტერიტორიებზე ავტოტრანსპორტით გადაადგილებაზე.

## **კომუნალური სამსახურების მართვა პანდემიის პირობებში**

COVID-19-ის პანდემიამ მნიშვნელოვნად შეცვალა მუნიციპალური სამსახურების მართვის წესი და პირობები. საგანგებო მდგომარეობის და საყოველთაო კარანტინის პირობებში ზოგი კომუნალური მომსახურება შეჩერდა, ზოგმა კი გამკაცრებული რეგულაციებით გააგრძელა მუშაობა. მენეჯმენტის ძირეული ცვლილებები არცერთ სამსახურში მომხდარა, თუმცა იყო რიგი ინოვაციები, რომელთა იდენტიფიკაცია და გაზიარება შეიძლება მნიშვნელოვანი იყოს ზოგადად მუნიციპალური სამსახურების ეფექტიანობის ამაღლებისთვის, ხოლო მიღებული გაკვეთილების ანალიზი დაგვაზღვევს შეცდომებისგან იმ შემთხვევაში თუ პანდემიის შემდეგი ტალღის პირობებში კვლავ გახდება საჭირო საგანგებო მდგომარეობის და საყოველთაო კარანტინის შემოღება.

### **მუნიციპალური ტრანსპორტი — თბილისის მაგალითი**

2020 წლის 21 მარტიდან მთლიანად გაჩერდა მუნიციპალური ტრანსპორტის მოძრაობა, როგორც ქ. თბილისში (მეტროპოლიტენის ჩათვლით) და ქვეყნის ყველა მუნიციპალიტეტში. მუნიციპალური სატრანსპორტო კომპანიების მძღოლები დროებით იქნენ დათხოვნილი ხელფასის სრული განაკვეთის შენარჩუნებით, ხოლო სატრანსპორტო კომპანიების ადმინისტრაციული აპარატი გადაყვანილი იქნა დისტანციური მუშაობის რეჟიმზე. 2020 წლის მაისის ბოლოდან ქალაქ თბილისში ამუშავდა მეტროპოლიტენი, ხოლო ივნისის შუა რიცხვებიდან რეგულაციების გათვალისწინებით აღდგა საქალაქო და ქალაქთშორისი ავტობუსებისა და მიკროავტობუსების მოძრაობა.



**ცხრილი 3. თბილისის სატრანსპორტო კომპანიის დანაზოგები საყოველთაო კარანტინის დროს**

	<b>დანაზოგი ათასი ლარი</b>
<b>სანვავის ხარჯი</b>	<b>6,823.4</b>
<b>ელექტროენერჯიის ხარჯი</b>	<b>200.8</b>
<b>ადმინისტრაციული ხარჯი</b>	<b>75.2</b>
<b>სულ</b>	<b>7,099.4</b>

წყარო: შ.პ.ს. “თბილისის სატრანსპორტო კომპანია”

მუნიციპალური ტრანსპორტის სამკვირიანმა შეჩერებამ საკმაოდ დიდი ფინანსური დანაკლისი მიაყენა სატრანსპორტო კომპანიებს, რაც კარგად ჩანს თბილისის სატრანსპორტო კომპანიის მაგალითზე. პანდემიის დაწყებამდე „თბილისის სატრანსპორტო კომპანიის“ საშუალო ყოველთვიური შემოსავალი 13 მილიონი ლარი იყო, ხოლო 2020 წლის მარტი-აპრილის პერიოდში შემოსავალი ფაქტიურად ნულს გაუტოლდა<sup>6</sup>. მიუხედავად იმისა რომ საქმიანობის შეჩერებამ წარმოქმნა გარკვეული დანაზოგი (იხ. ცხრილი 3), ორი თვის შემოსავლების არ მიღებას თან დაემატა საზოგადოებრივ ტრანსპორტში დამატებითი რეგულაციები (სოციალური დისტანცია, მძღოლის დაცვა, ტესტირება და ა.შ) და ამ ხარჯებმა მნიშვნელოვნად გადააჭარბა მიღებულ ეკონომიას. თბილისის სატრანსპორტო კომპანიის პროგნოზით 2019 წელთან შედარებით 2020 წელს კომპანიის შემოსავლები 15%-ით შემცირდება რაც 40 მილიონი ლარია. აღსანიშნავია, რომ თბილისის სატრანსპორტო კომპანია ყოველ წელს ზარალით ასრულებს, მათ შორის 2019 წელს კომპანიის შემოსავალი იყო 192 მილიონი ლარი, ხოლო ზარალი 20 მილიონი ლარი<sup>7</sup>. შესაბამისად, შემოსავლების 15%-იანი კლების პირობებში მოსალოდნელია რომ კომპანია ფინანსურ წელს 60 მილიონიანი ზარალით დაასრულებს.

მუნიციპალური ტრანსპორტის სრულად გაჩერება საზოგადოების და ცალკეული ექსპერტების მხრიდან კრიტიკის საგანი გახდა. ძირითადად აქცენტი კეთდებოდა მუნიციპალური ტრანსპორტის სოციალურ როლზე და ასევე იმაზეც, რომ სასურსათო მაღაზიებში დასაქმებული ადამიანები მნიშვნელოვან სირთულეებს აწყდებოდნენ სამუშაოზე მისვლისას. ზოგიერთი ექსპერტი მიუთითებდა, რომ შესაძლებელი იყო ქალაქში დარჩენილიყო ავტობუსების შემცირებული რაოდენობა, რომლებიც წინასწარ გამოყოფილ ცენტრალურ მარშრუტებზე იმოძრავენ და ამ ავტობუსებით სარგებლობა შესაძლებელი იქნებოდა სპეციალური საშვებით, როგორც ეს გერმანიის და სამხრეთ-აღმოსავლეთ აზიის ქალაქებში მოხდა. „ასეთი გადაწყვეტილება, ერთი მხრივ, ამცირებს მოქალაქეთა მობილობას, რაც მნიშვნელოვანია პანდემიისა თუ ეპიდემიის დროს, ამასთან ერთად კი, ქალაქის მცხოვრებლებს უტოვებს გადაადგილების საშუალებას აუცილებელი სერვისების მისაღებად და ითვალისწინებს ოჯახების მდგომარეობას რომლებსაც არ აქვთ წვდომა ავტომობილზე.“<sup>8</sup>

თბილისში საზოგადოებრივი ტრანსპორტის გაჩერება იძულებითი გადაწყვეტილება იყო, რასაც ჰქონდა ნეგატიური სოციალური ეფექტი. მაგრამ, აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ საყოველ-

<sup>6</sup> თბილისის სატრანსპორტო კომპანიის ფინანსური ანგარიში.

<sup>7</sup> იქვე

<sup>8</sup> დავით გოგიშვილი „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>.



თაო კარანტინის პირობებში, როცა ეკონომიკა მეტწილად შეჩერებულია, ხოლო ის სანარმოები, რომლებიც აგრძელებდნენ მუშაობას, ვალდებული იყვნენ თავად მოეხდინათ თანამშრომელთა ტრანსპორტირება, არ იყო დიდი მოთხოვნა მუნიციპალურ ტრანსპორტზე. ამასთან ერთად აღსანიშნავია ისიც, რომ გადაწყვეტილება ყველა სახის სამგზავრო ტრანსპორტის შეჩერებაზე მიღებული იყო ცენტრალური ხელისუფლების

მიერ საგანგებო მდგომარეობის პირობებში და მუნიციპალიტეტებს ამ გადაწყვეტილებაზე გავლენა არ ჰქონიათ.

### **სკოლამდელი განათლება**

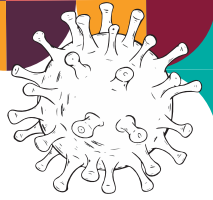
სკოლამდელი განათლების საფეხურის დაწესებულებების ორგანიზება და მართვა ადგილობრივი თვითმმართველობის საკუთარი კომპეტენციაა. 2020 წლის 21 მარტიდან შეწყდა სწავლა საქართველოს ყველა საგანმანათლებლო დაწესებულებაში. ყველა მუნიციპალიტეტში სკოლამდელი განათლების დაწესებულებებში შეწყდა ბავშვთა დასწრება, მასწავლებლები და მოსამსახურე პერსონალი დათხოვნილი იყვნენ საგანგებო მდგომარეობის ვადით, სახელფასო ანაზღაურების გარანტიით.

მიუხედავად იმისა, რომ საბავშვო-ბალების ფუნქციონირება შეწყდა, არ გაუქმებულა მათი ფუნქციონირებასთან დაკავშირებული შესყიდვები. საბავშვო-ბალებისთვის სურსათის მიწოდების დაკონტრაქტება ხდება ყოველწლიურად, ერთი კალენდარული წლის ვადით, შესაბამისად კონტრაქტორები პანდემიის პირობებშიც ყოველკვირეულად აწვდიდნენ ბალებს პროდუქტს, ამან ბალებში წარმოქმნა მარაგები, რაც შესაბამის პირობებში შენახვას საჭიროებდა. ცხადი გახდა, რომ ბალები ვერ შეძლებდნენ ამ რაოდენობის სურსათის, განსაკუთრებით კი მალფუჭებადი პროდუქტების (ხორცი, რძის ნაწარმი და ა.შ.) დასაწყობებას.

2020 წლის აპრილში საქართველოს მუნიციპალიტეტების უმრავლესობამ მიიღო გადაწყვეტილება საბავშვო ბალებში რეგისტრირებული თითოეული ბავშვისთვის ბინაზე მიენოდებინათ ყოველკვირეული რაციონი. ამ გადაწყვეტილებით მოიხსნა პროდუქციის დასაწყობების პრობლემა და იმავდროულად, იმის გათვალისწინებით რომ სოციალურად დაუცველ ბავშვებს ბაგა-ბალებში უკეთესი კვება აქვთ ვიდრე ოჯახებში, ამ გადაწყვეტილებას სოციალური დატვირთვაც ჰქონდა.

ოზურგეთის მუნიციპალიტეტის მაგალითის შესწავლით ცხადი ხდება, რომ ამ გადაწყვეტილებას არ ჰქონია რაიმე დამატებითი ხარჯი: საკვების დარიგება სკოლამდელი განათლების დაწესებულების დირექტორის (გამგის) მიერ ხდებოდა, სატრანსპორტო საშუალება გამოყოფილი იყო ადმინისტრაციულ ერთეულში მერის წარმომადგენლის მიერ (ქალაქებში კი სასურსათო კალათა ბაგა-ბალებში გაიცემოდა). თვითმმართველობის წარმომადგენელთა თქმით, ოზურგეთის მუნიციპალიტეტმა დამატებით შეიძინა 26 მაცივარი და გაანაწილა სკოლამდელი განათლების დაწესებულებებში რათა სასურსათო მარაგები ჯეროვნად ყოფილიყო შენახული. პროდუქციის გაცემა ხდებოდა თითოეულ ბავშვზე კვების დამტკიცებული რაციონის მიხედვით და იწარმოებოდა სპეციალური უწყისი რაზედაც ხელმოწერით ოჯახის სრულწლოვანი წევრი ადასტურებდა პროდუქციის მიღებას. ასეთი წესით ხდებოდა მხოლოდ სურსათის დარიგება და ეს არ შეხებია სამეურნეო პროდუქციას.

ბინაზე საკვები რაციონის დარიგებას არ მოუთხოვია მენეჯმენტში რაიმე ცვლილებების განხორციელება. ჩატარებულმა კვლევამ აჩვენა, რომ არ ყოფილა მიღებული დისტანციურად მუშაობის რეგლამენტი და ასევე არ ყოფილა შემოღებული დისტანციურად სამუშაო დროის აღრიცხვის უწყისი.



საგანგებო მდგომარეობის გაუქმების შემდეგ საქართველოს მთავრობამ შეიმუშავა რეკომენდაციები საბავშვო ბაღების მუშაობის განსაახლებლად, ასევე, გაეროს ბავშვთა ფონდმა შეიმუშავა სპეციალური სახელმძღვანელო საბავშვო ბაღების ფუნქციონირებისთვის COVID-19-ის პირობებში. თავდაპირველად მოლოდინი იყო, რომ 1 ოქტომბრისთვის სკოლამდელ დაწესებულებათა მუშაობა სრულად აღდგებოდა, მაგრამ პანდემიის მეორე ტალღის გამო, მათ მუშაობა ჯერ კიდევ არ განუახლებიათ.

### **მყარი ნარჩენების შეგროვება და ტრანსპორტირება, საზოგადოებრივი ადგილების დასუფთავება**

საგანგებო მდგომარეობის და კარანტინის პირობებში არ შეჩერებულა მყარი ნარჩენების შეგროვება და ტრანსპორტირება, ასევე გამართულად მუშაობდა დასუფთავების სამსახური. მნიშვნელოვანი ცვლილება რაც განხორციელდა, იყო დასუფთავების ბრიგადების აღჭურვა პირბადეებითა და ხელთათმანებით, ასევე დენზობარიერების მოწყობა ადმინისტრაციულ შენობებსა და დასვენების ოთახებში.

დასუფთავების სამსახურის თანამშრომლები არ ჩაითვალა მაღალი რისკის ჯგუფად და შესაბამისად, არ ხდებოდა მათი ტესტირება, მათ ასევე არ მიუღიათ რაიმე ფინანსური წახალისება საგანგებო მდგომარეობის დროს მუშაობისთვის. საყოველთაო კარანტინის პირობებიდან გამომდინარე მნიშვნელოვნად შემცირდა დატვირთვა საზოგადოებრივ ადგილებზე, ასევე მნიშვნელოვნად შემცირდა მყარი ნარჩენები ბიზნეს სექტორში, განსაკუთრებით სარესტორნო ბიზნესსა და მომსახურების სფეროში, მაგრამ მნიშვნელოვნად გაიზარდა საოჯახო მეურნეობებში. აღსანიშნავია რომ არცერთ კვლევას სამიზნე მუნიციპალიტეტში შესაბამისი სამსახურები არ აწარმოებენ ზუსტ აღრიცხვას თუ რა სეგმენტში შემცირდა ან მოიმატა მყარმა ნარჩენებმა საგანგებო მდგომარეობის და კარანტინის პირობებში. შესაბამისად, შეუძლებელი იყო გამოკითხვით მიღებული ინფორმაციის განმტკიცება სტატისტიკური მონაცემით.

ასევე, აღსანიშნავია, როგორც ზემოთ იყო ნახსენები, ვირუსის გავრცელების პირველი ტალღის პერიოდში (2020 წლის მარტი-მაისი) ცენტრალური ხელისუფლების ინიციატივით მომხმარებელი გათავისუფლებული იყო მყარი ნარჩენების მოსაკრებლისგან. (იხ. თავი: მუნიციპალიტეტების როლი COVID-19-ის შეკავებასა და მართვაში).

### **გარე განათება და კეთილმოწყობის საქმიანობა**

გარე განათებისა და კეთილმოწყობის სამსახურებიც ასევე სრული დატვირთვით მუშაობდნენ საგანგებო მდგომარეობის და საყოველთაო კარანტინის დროს. არ დაფიქსირებულა გარე განათების შეზღუდვის ან ქალაქ მოწყობის და გამწვანების სამუშაოების შეჩერების ფაქტი. აპრილის თვეში ყველა ქალაქში ინტენსიურად მიმდინარეობდა გამწვანების სამუშაოები და პროექტები. აღსანიშნავია, რომ ქალაქგამწვანების სამუშაოები ძირითადად ტარდება კერძო კონტრაქტორების მიერ და შესაბამისად, პანდემიის წინააღმდეგ ბრძოლის რეგულაციების დაცვა აქ ძირითადად კომპანიების მიერ ხორციელდებოდა.

### **სოციალური დახმარების პროგრამა**

COVID-19-ის გავრცელებით გამოწვეულ კრიზისს მნიშვნელოვანი გავლენა არ მოუხდენია მუნიციპალიტეტების სოციალური დახმარების პროგრამებზე. ვირუსით დაავადებულთა



მკურნალობის, ისევე როგორც კარანტინის ხარჯები სრულად იფარებოდა საქართველოს ცენტრალური ბიუჯეტიდან. საგანგებო მდგომარეობის დროს სოციალურად დაუცველი მოსახლეობა ადგილობრივი ხელისუფლებისგან იღებდა სასურსათო პროდუქტებით დახმარებას, სხვა დამატებითი სოციალური დახმარების პროგრამა COVID-19-ის კრიზისთან და-

კავშირებით ხელისუფლების ადგილობრივ დონეზე არ განხორციელებულა.

პანდემიის პირობებში მოქალაქეთა მიმართვიანობის მნიშვნელოვანი ზრდა არ დაფიქსირებულა არც ქალაქ ქუთაისის, არც ოზურგეთის და არც მარნეულის მუნიციპალიტეტში. პანდემიამ მნიშვნელოვანი დარტყმა მიაყენა ადგილობრივ ეკონომიკას, თუმცა ნეგატიური შედეგების შერბილების ღონისძიებანი ხორციელდებოდა საქართველოს ცენტრალური ხელისუფლების მიერ და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს ამ მხრივ კომპეტენცია არ გააჩნიათ. შესაბამისად, რაიმე ცვლილება ადგილობრივი თვითმმართველობის მენეჯმენტში ამ მიმართულებით არ განხორციელებულა.

## **მუნიციპალური მართვის საერთაშორისო გამოცდილება პანდემიის დროს<sup>9</sup>**

### **ვერტიკალური კოორდინაცია ხელისუფლების დონეებს შორის**

ვერტიკალური კოორდინაცია ცენტრალურ და ადგილობრივ ხელისუფლებას შორის COVID-19 პანდემიაზე ეფექტიანი რეაგირების პირველი ნაბიჯია<sup>10</sup>. ხელისუფლების დონეებს შორის კოორდინაცია საჭიროა როგორც ფედერალურ, ისევე რეგიონულ და უნიტარულ სახელმწიფოებში, ვინაიდან დებორგანიზებული და ხელისუფლების სხვადასხვა დონეების მიერ მიღებული უსისტემო გადაწყვეტილებანი, ზრდიან პანდემიის უკონტროლო გავრცელების რისკებს. ვერტიკალურ კოორდინაციაში მნიშვნელოვანი ადგილი უჭირავს ადგილობრივი ხელისუფლების ეროვნულ ასოციაციებს, რომლებიც ასრულებენ ადგილობრივ და ცენტრალურ ხელისუფლებას შორის კომუნიკატორის როლს<sup>11</sup>. ვერტიკალური კოორდინაციის გაძლიერებისთვის სხვადასხვა ქვეყნებში განსხვავებული 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 განწერილი ადგილობრივი ხელისუფლების როლი და ამოცანები.

### **სხვადასხვა ქვეყნების მაგალითები<sup>12</sup>**

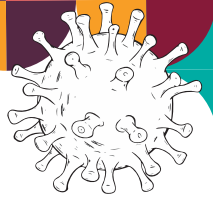
**ესპანეთი** — დაფუძნდა ეროვნული საბჭო რომელშიც შედიან როგორც ცენტრალური სამინისტროების წარმომადგენლები ასევე ტერიტორიულ გაერთიანებათა მერები. ამ საბჭოს ამოცანაა პანდემიის შენელების ეროვნული გეგმის დამტკიცება და მისი განხორციელების კოორდინაცია. საბჭო ანგარიშვალდებულია ესპანეთის პრემიერ მინისტრის წინაშე.

<sup>9</sup> 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)

<sup>10</sup> მსოფლიო ჯანდაცვის ორგანიზაციის ოფიციალური კომუნიკე, 17 მარტი 2020

<sup>11</sup> The territorial impact of COVID-19: managing the crisis across local governments. OECD, June 2020

<sup>12</sup> იქვე.



**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 ღონისძიებანი; ბ) საზოგადოებრივი ჯანდაცვის სისტემის მზაობის ამაღლება და გ) 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 ძალისხმევით გაერთიანება ჯანდაცვის სექტორის უკეთ აღჭურვის ან საკარანტინე სივრცეების მოწყობისთვის მნიშვნელოვნად ზრდის საზოგადოებრივი ჯანდაცვის სისტემის მოქნილობასა და ეფექტიანობას. ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობა მნიშვნელოვანი ინსტრუმენტია პოსტ-პანდემიური ადგილობრივი ეკონომიკის აღდგენისთვისაც. 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 მაგალითები<sup>13</sup>**

**ლატვია** — სამხრეთ კუძემეს რეგიონის 8 მუნიციპალიტეტმა გააერთიანა COVID-19-ს პანდემიასთან ბრძოლისთვის გამოყოფილი თანხები და შეიძინა 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. 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.

### **ადგილობრივი ხელისუფლების როლი შეზღუდვებიდან გამოსვლის სტრატეგიის განხორციელებაში**

ჯანდაცვის მსოფლიო ორგანიზაციის განცხადებით, მასშტაბური ტესტირება არის შეზღუდვების მოხსნის ერთერთი წარმატებული ინსტრუმენტი. მის ორგანიზებაში უდიდესია ადგილობ-

<sup>13</sup> იქვე.



რივი ხელისუფლების როლი. ზოგადად, ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებმა ევროპაში მნიშვნელოვანი როლი შეასრულეს 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“<sup>14</sup>. 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 მაგალითები<sup>15</sup>**

**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 ეპიდემიოლოგიური უსაფრთხოებისთვის, კომუნალურ სფეროში დასაქმებული პირების ტესტირებისთვის.

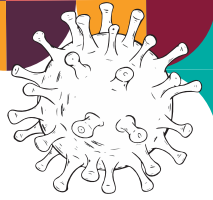
**სამხრეთ კორეა** — მუნიციპალიტეტების მიერ შეიქმნა პანდემიის წინააღმდეგ ბრძოლის რეგიონული ცენტრები რომლებიც მუნიციპალურ დონეზე ახორციელებდნენ მოსახლეობის მასობრივ ტესტირებას. მათ შორის ტესტირების ცენტრები განლაგებულია ყველა ძირითად ავტომაგისტრალზე. მუნიციპალიტეტების ჯგუფმა, რომლებიც გაერთიანებული არიან 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

<sup>14</sup> 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>

<sup>15</sup> წყარო: The territorial impact of COVID-19: managing the crisis across local governments. OECD, June 2020.



ვირუსის გავრცელების თავიდან ასაცილებელ ღონისძიებათა შესახებ მოსახლეობის ინფორმირებისთვის აქტიურად გამოყენებოდა ადგილობრივი ტელევიზიები.

### **სხვადასხვა ქვეყნების მაგალითები<sup>16</sup>**

**საფრანგეთი** — ჯანდაცვის სამინისტრომ სთხოვა დეპარტამენტებს (რეგიონებს) შეექმნათ მონაცემთა ბაზა ჰოსპიტალურ სექტორში სანოლების რაოდენობის და დატვირთვის შესახებ. ასევე შეექმნათ სამედიცინო დაწესებულებათა სპეციალური ელექტრონული რუკა, შესაბამისი მონიშვნებით და მარშრუტების მითითებით.

**იტალია** — რამდენიმე რეგიონმა შექმნა ინფექციის გავრცელების ელექტრონული რუკები, 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 მოქალაქეებს დაედგინათ ჰქონდათ თუ არა ვირუსისთვის დამახასიათებელი სიმპტომები.

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

### **მონყვლადი ჯგუფების დაცვა და დახმარება**

მონყვლადი 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“<sup>17</sup>. ადგილობრივი ხელისუფლების დახმარების პაკეტი მოიცავდა სასურსათო დახმარებას ბავშვებისთვის, მზა საკვების მიწოდებას სოციალურად მონყვლადი ჯგუფებისთვის, მოხუცებსა და შ.შ.მ. პირებზე ზრუნვას, ფარმაცევტული ვაუჩერების მიწოდებასა და სანიტარული ცენტრების მონყობას. ამ საქმიანობაში მუნიციპალიტეტები კოორდინაციაში იყვნენ როგორც ცენტრალურ მთავრობასთან, ასევე არასამთავრობო სექტორთან და მოხალისეებთან.

### **სხვადასხვა ქვეყნების მაგალითები<sup>18</sup>**

**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.

<sup>16</sup> იქვე.

<sup>17</sup> OECD (2020), Coronavirus (COVID-19): Cities policy responses (as of 27 March 2020),

<sup>18</sup> ნყარო: The territorial impact of COVID-19: managing the crisis across local governments. OECD, June 2020



**ირლანდია** — მთავრობამ აამუშავა პროგრამა „თემის დახილი“ 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. „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. ადგილობრივი 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.

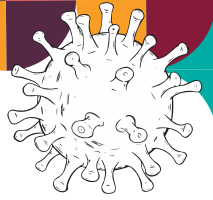
### **სხვადასხვა ქვეყნების მაგალითები<sup>19</sup>**

**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 შეეძინათ საჭირო სამედიცინო და სხვა სახის ინვენტარი.

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

<sup>19</sup> 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 ზემოჩამოთვლილი ფაქტორები განაპირობებს თუმცა, ცხადია, რომ საქმიანობის ფორმები მეტწილად მსგავსია. კვლევის შედეგად გამოიკვეთა შემდეგი მსგავსებები საქართველოს და სხვა ქვეყნების 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 საშუალო და დაბალი რგოლის მოხელეებს, ის არ შეხებია 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 განსხვავებები 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 პოლიტიკა ერთმანეთთან თავსებადი ყოფილიყო, ევროპის კავშირის ქვეყნები ხელისუფლების დონეებს შორის კოორდინაციის მექანიზმს იყენებენ.

საქართველოს მუნიციპალიტეტები ძირითადად აღასრულებდნენ ხელისუფლების მიერ შემუშავებულ COVID-19-ის პანდემიის წინაღმდეგ ბრძოლის ეროვნულ პოლიტიკას;

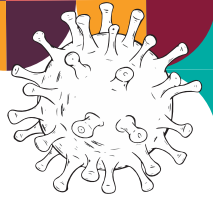
კორეის მუნიციპალიტეტები მნიშვნელოვან ამოცანებს ასრულებდნენ სამედიცინო სფეროში. სამხრეთ კორეაში მუნიციპალიტეტები პასუხისმგებელი იყვნენ მოსახლეობის მასობრივ ტესტირებაზე. ევროპის კავშირის ქვეყნებში მუნიციპალიტეტები ზრუნავდნენ სამედიცინო დაწესებულებათა შესაბამისად აღჭურვასა და მასალებით მომარაგებაზე, ასევე, სამედიცინო მარაგების აღრიცხვასა და მართვაზე საქართველოში ადგილობრივი მუნიციპალიტეტები ძირითადად პასუხისმგებელი იყვნენ დაავადებათა კონტროლის ეროვნული ცენტრისთვის დახმარების განევაზე ეპიდემიოლოგიური კვლევის ორგანიზებაში;

ადმინისტრაციული სამსახურების მოქნილობის გაზრდისა და მენეჯმენტის ცვლილების თვალსაზრისით მთავრი განსხვავება ქართულ და ევროპის კავშირის მუნიციპალიტეტებს შორის გამოიხატება იმაში, რომ ეს უკანასკნელნი 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 ხელისუფლების 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 განუღი მომსახურება (თუ მიღებული გადანყვეტილება) 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, ამ ეტაპამდე არც ერთი 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 განწერილი იყო ადგილობრივი ხელისუფლების როლი და კოორდინაციის წესი ხელისუფლების დონეებს შორის, დღეს, როდესაც საგანგებო მდგომარეობა არ არის გამოცხადებული ხოლო პანდემია საგანგებო მასშტაბებს იღებს, არ არსებობს დოკუმენტი სადაც განწერილი 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 ქართულმა მუნიციპალიტეტებმა კარგად იმუშავეს.

ასევე, აღსანიშნავია საყოველთაო კარანტინის პირობებში ფერმერებისთვის სასოფლო-სამეურნეო პროდუქციის რეალიზაციაში დახმარების მარნეულის და ბოლნისის მუნიციპა-



ლიტეტების 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.

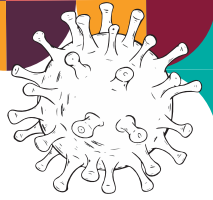
მნიშვნელოვანია ადგილობრივ ხელისუფლებას ჰქონდეს ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების მართვის ისეთი ინსტრუმენტები როგორცაა: ადგილობრივი გადასახადის განაკვეთის რეგულირება, ადგილობრივ გადასახადებზე შეღავათების დაწესება, კერძო და საჯარო პარტნიორობის პროექტების დაფინანსება და მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე არსებული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



ურების მიბმა 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 შემუშავდეს 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-skh-va-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.

