



მწვანე ალტერნატივა

Supported by:



Federal Ministry
for Economic Affairs
and Climate Action



INTERNATIONAL
CLIMATE
INITIATIVE

on the basis of a decision
by the German Bundestag

კლიმატის ცვლილება და
ადგილობრივი თვითმმართველობა
საქართველოში: მზადყოფნის
შეფასება და საჭიროებები



www.greenalt.org



კვლევის ავტორები

გიორგი ცინცაძე, გარემოს მეცნიერი
თათული ჭუბაბრია, სოციალური მკვლევარი

კვლევა, „კლიმატის ცვლილება და ადგილობრივი თვითმმართველობა საქართველოში: მზადყოფნის შეფასება და საჭიროებები“ ჩატარდა პროექტის „სამოქალაქო სექტორის გაძლიერება კლიმატის ეროვნული პოლიტიკის განხორციელებაში“, მწვანე ალტერნატივას დაკვეთით. პროექტი დაფინანსებულია გერმანიის ფედერალური მთავრობის - „კლიმატის საერთაშორისო ინიციატივის/Die Internationale Klimaschutzinitiative (IKI)“ მიერ.

შინაარსზე პასუხისმგებელი არიან ავტორები და გამოთქმული მოსაზრებები შეიძლება არ გამოხატავდეს გერმანიის ფედერალური მთავრობის და „კლიმატის საერთაშორისო ინიციატივის (IKI)“ შეხედულებებს.

© მწვანე ალტერნატივა, აპრილი 2024

სარჩევი

სარჩევი	3
შესავალი	5
კვლევის მიზანი	7
კვლევის მეთოდოლოგია	8
კვლევის პირველი ფაზა	8
ა. სამაგიდე კვლევა	8
ბ. პირისპირ ინტერვიუები უმაღლესი ხელისუფლების ორგანოებში კლიმატის ცვლილებებზე ეროვნული დონის პოლიტიკის დაგეგმვაზე პასუხისმგებელ პირებთან	9
გ. ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოთაგან გამოთხოვილი საჯარო ინფორმაცია	10
კვლევის მეორე ფაზა	10
ა. სამაგიდე კვლევა	11
ბ. პირისპირ ინტერვიუები ადგილობრივი მუნიციპალიტეტების წარმომადგენლობასთან	11
კვლევის შეზღუდვები	12
1. კლიმატის პოლიტიკა და ადგილობრივი თვითმმართველობა: სამართლებრივი და ინსტიტუციური გარემო	
1.1. მუნიციპალიტეტები ეროვნული პოლიტიკის დაგეგმვის პროცესში	13
1.2. თვითმმართველობების უფლებამოსილებები და ვალდებულებები კლიმატის პოლიტიკის ქრილში	14
1.2.1. კლიმატის ცვლილება ერთიანი საკანონმდებლო ჩარჩოს გარეშე	16
1.2.2. კლიმატის ცვლილებასთან დაკავშირებული უფლებამოსილების განაწილება სექტორულ კანონებში	18
1.3. “მერების შეთანხმება”: კლიმატის ცვლილებების პოლიტიკის დაგეგმვისა და განხორციელების მთავარი მექანიზმი ადგილობრივ თვითმმართველობებში	20
1.4. კლიმატის ცვლილებების სამთავრობო საბჭო და მუნიციპალიტეტების როლი	23
2. კლიმატის ცვლილების ზეგავლენა საქართველოს რეგიონებში	26
3. კლიმატის პოლიტიკა საქართველოს მუნიციპალიტეტებში	28
3.1 მუნიციპალიტეტების უნარი შეაფასონ კლიმატთან დაკავშირებული საფრთხეები	28
3.2 კლიმატის ცვლილებასთან დაკავშირებული ღონისძიებების დაგეგმვა და განხორციელება	30
3.3 კლიმატის ცვლილება და ბუნებრივი საფრთხეები	32
3.4 ფინანსური რესურსები	35
3.5 ადამიანური რესურსები	37
დასკვნა და რეკომენდაციები	39
დანართი 1:	43
დანართი 2:	45
დანართი 3:	47



კვლევის ძირითადი მიგნებები:

- მუნიციპალური რგოლი სუსტადაა წარმოდგენილი კლიმატის პოლიტიკის შემუშავებასა და განხორციელებაში, როგორც კლიმატის ცვლილების შერბილების, ისე მასთან ადაპტაციის კუთხით.
- საქართველოს არ გააჩნია კლიმატის ცვლილებასთან დაკავშირებული საკითხების მომწესრიგებელი ყოვლისმომცველი კანონმდებლობა და კლიმატის ცვლილების მარეგულირებელი ნორმები სექტორულ კანონმდებლობაში, რომელიც კლიმატის ცვლილებებთან დაკავშირებული ღონისძიებების დაგეგმვისას მუნიციპალურ უფლებამოსილებებსა და პასუხისმგებლობებს დააზუსტებდა.
- ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი არ ადგენს ადგილობრივი თვითმმართველობის პასუხისმგებლობას და/ან ვალდებულებებს კლიმატის ცვლილებასთან დაკავშირებით.
- მუნიციპალიტეტებს არ გააჩნიათ კლიმატის ცვლილების ზეგავლენის შეფასების რესურსები, კომპეტენცია და ინსტიტუციური მექანიზმი.
- „მერების შეთანხმება“ კლიმატის ადგილობრივი პოლიტიკის ძირითად წარმმართველ ჩარჩოდ ჩამოყალიბდა.
- „მერების შეთანხმების“ ხელმომწერ მუნიციპალიტეტებს შედარებით უადვილდებოდათ შერბილების ღონისძიებების დაგეგმვა, თუმცა უძნელდებოდათ ეფექტიანი ადაპტაციის პოლიტიკის შემუშავება.
- ეფექტიანი ადაპტაციის პოლიტიკის კუთხით, განსაკუთრებით მნიშვნელოვან გამოწვევად რჩება კლიმატის ცვლილებასთან დაკავშირებული ბუნებრივი საფრთხეების იდენტიფიცირება და პრევენცია.
- ღონისძიებების დაგეგმვისას, მუნიციპალიტეტები ხელმძღვანელობენ შეზღუდული ფინანსური რესურსებითა და განხორციელებადობის პრიორიტეტით.
- მუნიციპალიტეტების თანამშრომლების ინდივიდუალური ინიციატივა მნიშვნელოვნად განსაზღვრავს მუნიციპალიტეტის ჩართულობას კლიმატის პოლიტიკაში.
- „მერების შეთანხმების“ აღსრულების შესახებ მსჯელობა ნაადრევია, რადგან მუნიციპალიტეტები აღსრულების ეტაპზე არ გადასულან.



შესავალი

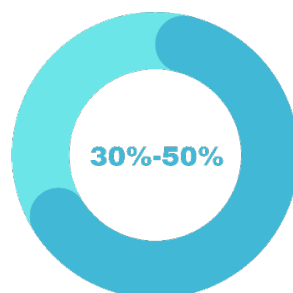
მიუხედავად იმისა, რომ კლიმატის ცვლილებასთან დაკავშირებულ ზოგად გადაწყვეტილებებს ეროვნული ხელისუფლება იღებს, კლიმატის პოლიტიკის დაგეგმვასა და განხორციელებაში საკვანძო როლს უნდა ასრულებდნენ ადგილობრივი თვითმმართველობები. კლიმატის პოლიტიკა, როგორც პოლიტიკის ბევრი სხვა დარგი, ხელისუფლების სხვადასხვა შტოს და სხვადასხვა დონეს მოიცავს, რომელთა შორისაც ნაწილდება კლიმატის ცვლილების შერბილება და ადაპტაციასთან დაკავშირებული კომპლექსური ვალდებულებები, პასუხისმგებლობა და უფლებამოსილება.

პარიზის შეთანხმება ხაზს უსვამს ეროვნული და ადგილობრივი მთავრობების ერთობლივი მუშაობის მნიშვნელობას კლიმატის პოლიტიკის დაგეგმვისა და განხორციელების მიმართულებით. მისი მეტერთმეტე მუხლი ყურადღებას ამახვილებს განვითარებადი ქვეყნების უნარიანობის გაძლიერების (capacity building) მნიშვნელობაზე, რაც სხვადასხვა დონის ხელისუფლებების პარალელურ და თანაბარ ინსტიტუციურ განვითარებას მოიაზრებს: „შესაძლებლობების შექმნის პროცესი უნდა წარიმართოს ქვეყნების მიერ, დაეფუძნოს ეროვნულ საჭიროებებს, გაითვალისწინოს ეროვნული ინტერესები და ხელი შეუწყოს ქვეყნების შიგნით პოლიტიკურ მხარდაჭერას, კერძოდ, განვითარებად ქვეყანათა მხარეებში, მათ შორის, ეროვნულ, რეგიონულ და ადგილობრივ დონეებზე.“

ადგილობრივ თვითმმართველობებს საკვანძო ფუნქცია აქვთ მდგრადი განვითარების მიზნების (SDG) მიღწევაშიც, სადაც ისინი უზრუნველყოფენ მიზნების „ლოკალიზებას“ და მათ მგრძნობიარობას ადგილობრივი საჭიროებებისა და პრიორიტეტების მიმართ.

გარდა იმისა, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობების გაძლიერება მდგრადი განვითარებისა და პარიზის შეთანხმების მნიშვნელოვანი პრინციპია, ის მნიშვნელოვანი მიზანია კლიმატის პოლიტიკის პრაქტიკული ეფექტიანობის უზრუნველყოფისთვისაც. ადგილობრივ თვითმმართველობებს ყველაზე ახლო და უშუალო შეხება აქვთ კლიმატის ცვლილების ადგილობრივ ზეგავლენასთან და ზემოქმედების ქვეშ მყოფ მოსახლეობასთან. შესაბამისად, ისინი საუკეთესო პოზიციაში არიან იმისთვის, რომ გამოავლინონ ყველაზე მწვავე საჭიროებები, ჩართული მხარეების მონაწილეობით დაგეგმონ ადგილზე არსებულ რესურსებთან შესაბამისი ინტერვენციები და ეფექტიანად შეასრულონ დასახული ამოცანები.

არანაკლებ მნიშვნელოვანია ადგილობრივი თვითმმართველობების როლი კლიმატის ცვლილების შერბილებაში. კვლევების მიხედვით, სხვადასხვა ქვეყანაში სათბურის აირების გაფრქვევების 30%-50% ადგილობრივი თვითმმართველობის დონეზე მიღებულ გადაწყვეტილებებს ექვემდებარება. ეს ნიშნავს, რომ ადგილობრივ თვითმმართველობებს შეუძლიათ მნიშვნელოვანი ნაბიჯები გადადგან სათბურის აირების ემისიების შემცირებისთვის.



ადგილობრივ თვითმმართველობებს შეუძლიათ დაგეგმონ და განახორციელონ წარმატებული კლიმატის პოლიტიკა მაშინაც კი, თუ ეროვნული ხელისუფლება ამბიციურ კლიმატის პოლიტიკას არ აწარმოებს. გარკვეულ კონტექსტებში, ადგილობრივი თვითმმართველობები ახერხებენ საკუთარ თავზე აიღონ და შეასრულონ ეროვნულ დონეზე აღიარებულ ვალდებულებებზე უფრო შორსმიმავალი ამოცანები. ასეთი ადგილობრივი პოლიტიკის წარმოებას ხელს უწყობს ადაპტაციისა და შერბილების გლობალური ფონდები და ტრანსნაციონალური ქსელები, რომლებიც ადგილობრივ მუნიციპალიტეტებს აძლევენ საშუალებას მოიძიონ კლიმატის პოლიტიკის დაგეგმვისა და განხორციელებისთვის აუცილებელი ფინანსური და სხვა რესურსები.

თუმცა ის, თუ რამდენად და რა ფორმით ახერხებენ ადგილობრივი თვითმმართველობები ეფექტიანი კლიმატის პოლიტიკის დაგეგმვას და განხორციელებას, ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკურ, პოლიტიკურ და სამართლებრივ გარემოზეა დამოკიდებული. შესაბამისად, ადგილობრივი თვითმმართველობების კლიმატის ცვლილებასთან დაკავშირებული შესაძლებლობებისა და გამოწვევების ანალიზს ინსტიტუციური და საკანონმდებლო გარემოს ანალიზით ვიწყებთ, რასაც შემდეგ უშუალოდ მუნიციპალური პრაქტიკების განხილვა მოჰყვება.

კვლევის მიზანი

კვლევის ძირითადი მიზანია ადგილობრივი თვითმმართველობების მიერ განხორციელებული და განსახორციელებელი ქმედებების ეფექტიანობის შეფასება, ცენტრალურ და მუნიციპალურ დონეებზე კლიმატის ცვლილების შედეგების შერბილების, ადაპტაციისა და მედეგობის კუთხით, რაც მოიცავს მაგრამ არ შემოიფარგლება შემდეგი ამოცანებით:

- ადგილობრივი თვითმმართველობების უფლებამოსილებებისა და ვალდებულებების იდენტიფიცირება ადგილობრივ დონეზე კლიმატის ცვლილებასთან დაკავშირებული საკითხების მართვის ქრილში;
- ადგილობრივი თვითმმართველობის მიერ კლიმატის კრიზისის აღმოსაფხვრელად გადადგმული ნაბიჯებისა და მათი ეფექტიანობის შეფასება (მაგ. "შერების შეთანხმების" შესრულება, ადგილობრივი თემების მობილიზაცია, და სხვ.);
- ადგილობრივი თვითმმართველობების ინსტიტუციური და სხვა შესაძლებლობების (მონაცემების შეგროვება, კვალიფიციური კადრები, ცოდნა, და სხვა) შეფასება კლიმატის ცვლილების ნეგატიური ზემოქმედებებისადმი მედეგობის კუთხით;
- სამართლებრივი, ინსტიტუციური, ადმინისტრაციული თუ ფინანსური ბარიერების იდენტიფიცირება, რომლებიც აფერხებს ადგილობრივი მოსახლეობისთვის კლიმატის ცვლილებით გამოწვეულ და/ან გამწვავებულ საჭიროებებზე თვითმმართველობის ეფექტურ რეაგირებას;
- კლიმატის ეროვნული პოლიტიკის დაგეგმვის საკითხებში ადგილობრივი თვითმმართველობების როლისა და ანგარიშვალდებულების კვლევა.



კვლევის მეთოდოლოგია

მკვლევართა გუნდმა კვლევის ამოცანების შესასრულებლად თვისებრივი კვლევის მეთოდები გამოიყენა. კვლევა ორ ფაზად ორგანიზდა.



კვლევის პირველი ფაზა

კვლევის **პირველ ფაზაში** ძირითადი საკვლევო კითხვები იყო:

- რამდენად არსებობს სანდო და მტკიცებულებებზე დაფუძნებული ინფორმაცია კლიმატის ცვლილების მიმდინარე და მოსალოდნელი ზეგავლენის შესახებ საქართველოს მუნიციპალიტეტებში? არსებობს თუ არა ცოდნა კლიმატთან დაკავშირებული საფრთხეების შესახებ ადგილობრივ დონეზე?
- რა არის ადგილობრივი თვითმმართველობის როლი საქართველოს კლიმატის ცვლილების სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის მიხედვით კლიმატის ცვლილებასთან ადაპტაციისა და კლიმატის ცვლილების შერბილების კუთხით?
- ვინაა პასუხისმგებელი და უფლებამოსილი დაგეგმოს და განახორციელოს კლიმატის ცვლილების პოლიტიკა ცენტრალურ და მუნიციპალურ დონეებზე? რა კონკრეტული მანდატებით არიან ისინი აღჭურვილი კლიმატის ცვლილებთან ადაპტაციისა თუ კლიმატის ცვლილების შერბილების კუთხით?
- რა მექანიზმებით არის გარანტირებული ადგილობრივი თვითმმართველობების ჩართულობა საქართველოს კლიმატის ცვლილების პოლიტიკისა და სამოქმედო გეგმის შემუშავებაში და რამდენად ქმედითია ეს მექანიზმები?

მოცემულ კითხვებზე პასუხების გასაცემად შესრულდა სამაგიდე კვლევა, პირისპირ ინტერვიუები უმაღლესი ხელისუფლების ორგანოებში კლიმატის ცვლილებებზე ეროვნული დონის პოლიტიკის დაგეგმვაზე პასუხისმგებელ პირებთან და შესაბამისი სამინისტროებიდან გამოთხვილ იქნა საჯარო ინფორმაციის. დეტალური ინფორმაცია თითოეული ეტაპის შესახებ იხილეთ ქვემოთ:

ა. სამაგიდე კვლევა

სამაგიდე კვლევის შესრულებისას მკვლევართათვის დასმული მთავარი საკვლევო კითხვები შემდეგი იყო:

საკვლევ კითხვებზე პასუხების მოძიების მიზნით მკვლევართა გუნდის მიერ გაანალიზდა შემდეგი დოკუმენტები:

- საქართველოს მეოთხე ეროვნული შეტყობინება კლიმატის ცვლილების შესახებ გაეროს ჩარჩო კონვენციისადმი;
- 2022-2026 წლებისთვის საქართველოს გარემოს დაცვის მოქმედებათა მეოთხე ეროვნული პროგრამა;
- საქართველოს კლიმატის ცვლილების სტრატეგია 2030 და 2021-2023 წლების სამოქმედო გეგმა;
- კლიმატის ცვლილების თეორი წიგნი;
- კლიმატის ცვლილების მწვანე წიგნი;
- საქართველოს კანონი გარემოს დაცვის შესახებ;

- საქართველოს კანონი ენერგოეფექტურობის შესახებ;
- საქართველოს კანონი ატმოსფერული ჰაერის დაცვის შესახებ;
- ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი.

ბ. პირისპირ ინტერვიუები უმაღლესი ხელისუფლების ორგანოებში კლიმატის ცვლილებებზე ეროვნული დონის პოლიტიკის დაგეგმვაზე პასუხისმგებელ პირებთან

მკვლევართა გუნდი პირისპირ ინტერვიუების გზით გაესაუბრება ორი საკვანძო სამინისტროს წარმომადგენელს: ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროდან, გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტროდან. ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო შეირჩა იმ ნიშნით, რომ ის კლიმატის ცვლილების უწყებათაშორისი საბჭოს წამყვანი უწყებაა. გარდა ამისა, აღნიშნული სამინისტრო კონტროლსა და ზედამხედველობას უწევს ენერგოეფექტურობის ღონისძიებების განხორციელებისთვის პასუხისმგებელ სუბიექტებს ენერგოეფექტურობის შესახებ საქართველოს კანონის მიხედვით. მეორე მხრივ, გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტრო იმ ფაქტორიდან გამომდინარე შეირჩა, რომ ის კლიმატის ცვლილებასთან ადაპტაციისა და კლიმატის ცვლილების შერბილების ღონისძიებების ორგანიზებაზე პასუხისმგებელი უწყებაა საქართველოს კანონის მიხედვით გარემოს დაცვის შესახებ.

სამწუხაროდ, მკვლევრებს არ მიეცათ შესაძლებლობა პირისპირ ინტერვიუები ჩატარებინათ სოფლის მეურნეობისა და გარემოს დაცვის სამინისტროს ორ ქვეუწყებასთან: გაერმოს ეროვნულ სააგენტოსთან და გარემოსდაცვითი ინფორმაციისა და განათლების ცენტრთან. როგორც კვლევაშიც აჩვენა, აღნიშნულ ორგანოებს, მიუხედავად ზოგადი კანონისმიერი ვალდებულებებისა (გარემოსდაცვითი ინფორმაციის წარმოებასა თუ განათლების მიწოდებასთან დაკავშირებით) არ გააჩნიათ ფორმალური როლი უშუალოდ კლიმატის ცვლილებასთან დაკავშირებული პოლიტიკის წარმოებისას ცენტრალურ დონეზე და არც მისი განხორციელებისას მუნიციპალურ ორგანოებთან ურთიერთობის თვალსაზრისით რაც სავარაუდოდ ხსნის იმ მიზეზსაც, თუ რატომ არ ისურვეს შესაბამისი უწყებების ადრესატებმა ამ კვლევაში ჩართვა.

სანაცვლოდ, კვლევის ფარგლებში ჩატარდა ერთი ინტერვიუ იმ არასამთავრობო ორგანიზაციასთან, რომელიც სოფლის მეურნეობისა და გარემოს დაცვის სამინისტროს დახმარებას უწევს „მერების შეთანხმების“ ფარგლებში მუნიციპალურ ორგანოთა გაძლიერებისა და მერიებს შორის კოორდინაციის უზრუნველსაყოფად.

რესპონდენტების ჩამონათვალი იხილეთ ქვემოთ:

1. ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო, ენერგოეფექტურობისა და განახლებადი ენერჯის პოლიტიკის და მდგრადი განვითარების დეპარტამენტის უფროსი - მარგალიტა არაბიძე;
2. გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტრო, გარემოსა და კლიმატის ცვლილების დეპარტამენტის პირველადი სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელი - ნინო თხილავა.

პირისპირ ინტერვიუები ნახევრად-სტრუქტურული კითხვარის გზამკვლევის საშუალებით წარიმართა (იხილეთ დანართი 1).

კვლევის ამავე ფაზაში, ერთი პირისპირ ინტერვიუ ჩატარდა „მერების შეთანხმების“ ოფიციალურ მხარდამჭერ ორგანიზაციასთან - ენერგოეფექტურობის ცენტრი საქართველო (ეეც). კვლევაში მონაწილეობა მიიღო ცენტრის დირექტორმა, გიორგი აბულაშვილმა. პირისპირ ინტერვიუები ნახევრად-სტრუქტურირებული კითხვარის გზამკვლევის საშუალებით წარიმართა (იხილეთ დანართი 3).

გ. ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოთაგან გამოთხოვილი საჯარო ინფორმაცია

მკვლევართა გუნდმა ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროდან, გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტროდან, ასევე გაერმოს ეროვნულ სააგენტოსა და გარემოსდაცვითი ინფორმაციისა და განათლების ცენტრიდან გამოითხოვა საჯარო ინფორმაცია იმასთან დაკავშირებით, თუ რა ინფორმაცია გროვდებოდა მათ უწყებებში კლიმატის ცვლილებასთან ადაპტაციისა და კლიმატის ცვლილების შერბილების ღონისძიებებთან დაკავშირებით მუნიციპალური ხელისუფლებებიდან. ამასთან, გუნდმა შეაგროვა მუნიციპალიტეტების მიერ მომზადებული მდგრადი ენერგეტიკისა და კლიმატის სამომქედო გეგმები.

სამწუხაროდ, მკვლევართა გუნდმა საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნის წერილებზე პასუხი მხოლოდ ერთი უწყებიდან მიიღო: გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტროდან. გარემოსდაცვითი ინფორმაციისა და განათლების ცენტრმა და გაერმოს ეროვნულმა სააგენტომ მკვლევართა წერილები პირდაპირ გადაამისამართა გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტროში. ხოლო ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს პასუხი არ მოუწოდებია.

2 კვლევის მეორე ფაზა

კვლევის მეორე ფაზაში მკვლევართათვის დასმული მთავარი საკვლევო კითხვები შემდეგი იყო:

- მუნიციპალურ დონეზე კლიმატის ცვლილებით გამოწვეული მთავარი საფრთხეების მიმოხილვა;
- საქართველოს მუნიციპალიტეტების (თბილისის გამოკლებით) პრობლემათა და გამოწვევათა ანალიზი კლიმატის ცვლილების ზემოქმედებისა და შედეგების საპასუხოდ;
- ადგილობრივი თვითმმართველობების ჩართულობა საქართველოს კლიმატის ცვლილების პოლიტიკისა და სამოქმედო გეგმის შემუშავებაში.

მოცემულ კვლევის ფაზაში ასევე შესრულდა სამაგიდე კვლევა და პირისპირ ინტერვიუები შერჩეული მუნიციპალიტეტების ოფიციალურ წარმომადგენლებთან. კვლევის რესურსებიდან გამომდინარე სიღრმისეული ანალიზისთვის შეირჩა მხოლოდ 5 საკვლევო მუნიციპალიტეტი. მუნიციპალიტეტები შეირჩა „მერების შეთანხმების“ მონაწილე მერიებიდან, ორი დასავლეთ საქართველოდან (ფოთი და სენაკი), ორი აღმოსავლეთ საქართველოდან (დუშეთი და გურჯაანი) და ერთი მაღალმთიანი რეგიონებიდან (ონი).

ამ ეტაპზე „მერების შეთანხმების“ მხოლოდ ორი ხელმომწერის მიერ შემუშავებული მდგრადი განვითარებისა და კლიმატის სამოქმედო გეგმა (SECAP) (სენაკის და ონის) არის გაგზავნილი

ევროკომისიის შესაბამის უწყებაში დასამტკიცებლად. კვლევამ ორივე მუნიციპალიტეტი მოიცვა. დუშეთი განსაკუთრებით საინტერესო იყო იმ კუთხით, რომ მისი მერი „მერების შეთანხმების“ ხელმომწერთა მოქმედი თავმჯდომარეა კლიმატის ცვლილების უწყებათაშორის საბჭოში. ფოთის სამოქმედო გეგმა დამტკიცებულია ადგილობრივი საკრებულოს მიერ, ხოლო გურჯაანის შემთხვევაში დოკუმენტი ფინალიზების ეტაპზეა. დეტალური ინფორმაცია კვლევის თითოეული ეტაპის შესახებ იხილეთ ქვემოთ:

ა. სამაგიდე კვლევა

ამ ეტაპზე 5 შერჩეულ მუნიციპალიტეტში შესწავლილი იქნება ყველა ის რელევანტური დოკუმენტი, რომელზეც შესაბამის რეგიონში აქვთ ნამუშევარი კლიმატის ცვლილებასთან ადაპტაციასა თუ კლიმატის ცვლილების შერბილების კუთხით.

1. მდგრადი ენერგეტიკის და კლიმატის გეგმები (SECAP);
2. მეორადი ლიტერატურა.

სექტორული დოკუმენტები

1. საქართველოს სოფლის მეურნეობისა და სოფლის განვითარების სტრატეგია 2021 – 2027;
2. კლიმატის ცვლილებასთან ადაპტაციის ეროვნული გეგმა სოფლის მეურნეობის სექტორისთვის.

ბ. პირისპირ ინტერვიუები ადგილობრივი მუნიციპალიტეტების წარმომადგენლობასთან

ინტერვიუების დაგეგმვამდე მკვლევართა გუნდმა კვლევის პირველ ფაზაში ჩატარებული ინტერვიუების გზით გამოარკვია იმ პასუხისმგებელ პირთა წრე, ვისთანაც მუნიციპალურ დონეზე ინტერვიუს ჩატარება ყველა რელევანტური იქნებოდა საკვლევ კითხვებზე პასუხის მისაღებად. თითოეული მუნიციპალიტეტში ჩატარდა ერთი ინტერვიუ, რომელსაც ერთი ან რამდენიმე თანამშრომელი ესწრებოდა.

კვლევის რესპონდენტების ზუსტი სია იხილეთ ქვემოთ:

1. სენაკის მუნიციპალიტეტის მერია, ეკონომიკური განვითარების, სტატისტიკის და ქონების მართვის სამსახურის მეორე კატეგორიის უფროსი სპეციალისტი - დალი ქაჩიბაია;
2. ფოთის მუნიციპალიტეტის მერია, მდგრადი განვითარების და ინოვაციების სამსახურის უფროსის მოადგილე - ირაკლი ლეჟავა; ინფრასტრუქტურის, წყალარინებისა და მელიორაციის განყოფილების უფროსი სპეციალისტი - ემზარ კუპრაძე; მდგრადი განვითარების და ინოვაციების სამსახურის, ინოვაციებისა და მუნიციპალური სერვისების განვითარების განყოფილების უფროსი - თეონა გეთია;
3. გურჯაანის მუნიციპალიტეტის მერია, ინფრასტრუქტურის განყოფილების უფროსი სპეციალისტი გზებისა და ინფრასტრუქტურის საკითხებში - ლედი ტურამვილი;
4. დუშეთის მუნიციპალიტეტის მერი - მანანა ნარიმანიძე;

- ონის მუნიციპალიტეტის მერია, ეკონომიკის სამსახურის ქონების მართვის განყოფილების მეორადი სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელი - ირინა გობეჯიშვილი.

ინტერვიუები ჩატარდა ნახევრად-სტრუქტურირებული კითხვარების მეშვეობით (იხილეთ დანართი 2).

კვლევის შეზღუდვები

კვლევის ერთ-ერთ შეზღუდვას ის წარმოადგენს, რომ მკვლევრებს არ მიეცათ შესაძლებლობა მუნიციპალურ დონეზე კლიმატის ცვლილებით გამოწვეული მთავარი საფრთხეების შესახებ კითხვები დაესვათ გარემოს ეროვნული სააგენტოსა და გარემოსდაცვითი ინფორმაციისა და განათლების ცენტრის წარმომადგენლებთან. აღნიშნულმა უწყებებმა არ ისურვეს კვლევაში მონაწილეობა. შესაბამისად, ამ უწყებების საქმიანობის შეფასება კლიმატის ცვლილებასთან დაკავშირებული ადგილობრივი პოლიტიკის შემუშავებასა და განხორციელებაში ვერ მოხერხდა. მოცემული კვლევისთვის შესასწავლად შეირჩა „მერების შეთანხმების“ ხელმომწერი ის მუნიციპალიტეტები, რომლებმაც მოამზადეს ან ამზადებენ „მდგრადი ენერგეტიკისა და კლიმატის სამოქმედო გეგმას (SECAP).“ რადგან კლიმატის პოლიტიკის კუთხით „მერების შეთანხმება“ საკვანძო როლს ასრულებს, ხოლო მის ფარგლებში მომზადებული სამოქმედო გეგმა ერთადერთი დოკუმენტია, რომელსაც კლიმატის ცვლილების შერბილებისა და მასთან ადაპტაციისთვის ადგილობრივი თვითმმართველობის დონეზე მზადდება, „მერების შეთანხმებასთან“ დაკავშირებული პრაქტიკები და გამოცდილება მკვლევართა გუნდისთვის შესწავლის ცენტრალურ საგნად იქცა. „მერების შეთანხმებას“ არმიერთებული მუნიციპალიტეტების გამოცდილების შესწავლა, უფრო ფართომასშტაბიანი კვლევის პირობებში მათი პრაქტიკებისა და საჭიროებების შედარებით ჭრილში განხილვის საშუალებას შექმნიდა, თუმცა ამ კვლევისთვის ეს ნაწილი შერჩეულ ფარგლებს მიღმა დარჩა.

კვლევის ერთ-ერთი სხვა შეზღუდვაა ისიც, რომ მიუხედავად ძალაში შესული SECAP გეგმებისა, „მერების შეთანხმების“ მონაწილე არც ერთი მერია ჯერ არ გადასულა კონკრეტულ აქტივობებზე იმისთვის, რომ კვლევას გაენალიზებინა გამოწვევები მოცემული გეგმების შესრულების ნაწილში. შესაბამისად, მერიებში ჯერ არც SECAP მონიტორინგის ანგარიშები არსებობს, რომ ისინი განხილვის საგანი ყოფილიყო.



1. კლიმატის პოლიტიკა და ადგილობრივი თვითმმართველობა: სამართლებრივი და ინსტიტუციური გარემო

კლიმატის ცვლილებასთან დაკავშირებული სახელმწიფო პოლიტიკა ორ მიმართულებად იყოფა: კლიმატის ცვლილების შერბილება და კლიმატის ცვლილების ზემოქმედებასთან ადაპტაცია. ეროვნული პოლიტიკის შემუშავების კუთხით საქართველო დაწინაურებულია კლიმატის ცვლილების შერბილებაზე ორიენტირებული პოლიტიკის დოკუმენტების შემუშავების თვალსაზრისით, მაგრამ საქართველოს არ გააჩნია ადაპტაციის ეროვნული სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა. შერბილების ნაწილში, როგორც გლობალურად, ისე საქართველოშიც, უმთავრეს ადგილს სათბურის აირების ემისიების შემცირება იკავებს, ადაპტაცია კი გულისხმობს ისეთი სამართლებრივი, ინსტიტუციური და ინფრასტრუქტურული ინტერვენციების ერთობლიობას, რომელიც დასახლებას, მოსახლეობას და/ან მთლიანად ქვეყანას უფრო მედგეს განდიდა კლიმატის ცვლილების მიმდინარე და მოსალოდნელი ზეგავლენის მიმართ.

საქართველოს შემუშავებული აქვს ეროვნული კლიმატის ცვლილების 2030 წლის სტრატეგია და 2021-2023 წლების სამოქმედო გეგმა (CSAP).¹ ასევე, დაბალემისიანი განვითარების გრძელვადიანი სტრატეგია (LT-LEDS) კლიმატ-ნეიტრალური სცენარით და ენერგეტიკისა და კლიმატის ცვლილების ეროვნული ინტეგრირებული გეგმა (NECP, სამუშაო ვერსია).

ეს შეფასება პირველ რიგში განიხილავს მუნიციპალიტეტების როლს ეროვნული სტრატეგიების მომზადებაში, რაც ცენტრალური ხელისუფლების სხვადასხვა ნაწილში მიმდინარეობს. სამართლებრივი და ინსტიტუციური მიმოხილვის შემდეგ განვიხილავთ უშუალოდ მუნიციპალურ რგოლში არსებულ მიდგომებსა და პრაქტიკებს ადაპტაციისა და შერბილების პოლიტიკის დაგეგმვისა და განხორციელების კუთხით.

საქართველოს კლიმატის ცვლილების პოლიტიკისა და სამოქმედო გეგმის შემუშავებაში ადგილობრივი თვითმმართველობების როლთან და ჩართულობის ინტენსივობასთან დაკავშირებით ინფორმაციის შეგროვების მიზნით მკვლევართა ჯგუფი გაესაუბრა როგორც ამ მიმართულებით წამყვან უწყებებს ადმინისტრაციულ ხელისუფლებაში, ისე მუნიციპალურ მთავრობებს. კვლევის ინტერესი იყო, ერთი მხრივ, იმ ინსტიტუციური მექანიზმების იდენტიფიცირება, რომელიც ამ დანიშნულებით ფუნქციონირებს ქვეყანაში, ხოლო მეორე მხრივ, მათი ფუნქციონირებისას დამკვიდრებულ პრაქტიკებზე დაკვირვება.

კვლევამ აჩვენა, რომ ადმინისტრაციული ხელისუფლების დონეზე კლიმატის ცვლილების პოლიტიკის შემუშავებასთან დაკავშირებულ პროცესში ადგილობრივ ხელისუფლებებს მონაწილეობის საშუალება ჰქონდათ. მათთვის არ არსებობდა სამართლებრივი ან ინსტიტუციური შეზღუდვები ჩართულობის სტრატეგიულ დოკუმენტებზე მუშაობის პროცესებში. ერთ-ერთმა რესპონდენტმა კვლევაში მონაწილე მუნიციპალიტეტიდან აღნიშნა, რომ ცენტრალური ხელისუფლების მხრიდან “ძალიან ხშირად კითხულობენ აზრს” მუნიციპალიტეტიდან.

მიუხედავად ამისა, შესწავლამ ვერ გამოკვეთა კონკრეტული და ფორმალური პროცედურები, ან ინსტიტუციური მექანიზმები, რომელთა საშუალებითაც ცენტრალური დონის ხელისუფლებამ ადგილობრივ მუნიციპალიტეტთა ჩართულობა და შესაბამისი მხარდაჭერა უზრუნველყო.

¹ შეფასების მომზადებისას დამტკიცდა განახლებული, 2024-2025 წლების სამოქმედო გეგმა.

რესპონდენტები ადასტურებენ, რომ მუნიციპალური ჩართულობა სუსტი იყო ადგილობრივი თვითმმართველი ორგანოების დაბალი დაინტერესების თუ მათ უწყებებში შესაბამისი კვალიფიკაციის საკადრო რესურსების სიმწირის გამო. მონაწილეობას მეტწილად წერილობითი და დისტანციური ფორმა ჰქონდა და ისიც მხოლოდ იმ შემთხვევებში, როცა მუნიციპალური ხელისუფლებები უკუკავშირის მიწოდების შესახებ ინდივიდუალურ ინიციატივას აფიქსირებდნენ.

დასახელებულ პროცესებში მუნიციპალური რგოლის პასურობა ერთ-ერთმა რესპონდენტმა, რომელიც გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტროს წარმოადგენს, იმითაც ახსნა, რომ აღნიშნულ პროცესებში მუნიციპალიტეტების ჩართვის დანიშნულება მკაფიო არ არის:

“საქმე არის ის, რომ როდესაც ჩვენ ვწერთ ამა თუ იმ სტრატეგიას თუ სამოქმედო გეგმას, მუნიციპალიტეტებს ყოველთვის აქვთ საშუალება ჩართვის, მაგრამ გამორჩეულად მუნიციპალიტეტების საქმიანობაზე მორგებული [მიმართულებები/საკითხები] სტრატეგიებში ნაკლები არის, სამოქმედო გეგმებში შესაძლოა უფრო მეტად”.

საგულისხმოა, რომ კონკრეტული სამოქმედო გეგმების მომზადებისას მუნიციპალური ხელისუფლების ჩართვის აუცილებლობას კანონი ადგენს. მაგალითისათვის, საქართველოს კანონი ატმოსფერული ჰაერის დაცვის შესახებ ატმოსფერული ჰაერის ხარისხის მართვის გეგმისა და მოკლევადიანი სამოქმედო გეგმის შემუშავებას ცენტრალური ხელისუფლების კომპეტენციად განსაზღვრავს, თუმცა ეს კანონი ასევე აკონკრეტებს, რომ აღნიშნულს პროცესს შესაბამის მუნიციპალიტეტთან შეთანხმებით წარმართავს ცენტრალური ხელისუფლება. სავარაუდოა, რომ გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტროს წარმომადგენელი, როდესაც აღნიშნავდა, რომ სამოქმედო გეგმების შემუშავებისას მუნიციპალიტეტები მეტად არიან ჩართულნი, სწორედ ამ ტიპის პროცესს გულისხმობდა.

კლიმატის ცვლილების შერბილების საპასუხოდ შექმნილ ერთ-ერთ საერთაშორისო ვალდებულებას, “ეროვნულ დონეზე განსაზღვრული წვლილის” (NDC) პერიოდული ანგარიშების წარდგენა და მათი განახლება წარმოადგენს. აქაც, საქართველო მოცემულ ვალდებულებას უმაღლეს სახელმწიფო ორგანოთა მეშვეობით ასრულებს (წამყვანი - გარემოს დაცვის სამინისტრო). კვლევაში ჩართულ სამინისტროთა წარმომადგენლების მიხედვით, მთავრობას უჭირს ეს სამუშაო დააფუძნოს მუნიციპალური დონის მონაცემს თუ გეგმებს ამ უკანასკნელთა რიგებში შესაბამისი კვალიფიკაციისა და ინფორმაციის არარსებობის გამო. კვლევაში მონაწილე ერთ-ერთი სხვა რესპონდენტიც აღნიშნავს, რომ რიგით პირველი NDC ანგარიშის მომზადებისას მუნიციპალურ ორგანოთა ჩართულობა უზრუნველყოფილი არ ყოფილა, თუმცა მისი თქმით ტენდენცია იცვლება და მეორე და მესამე ანგარიშების მომზადებისას გაცილებით უფრო ინტენსიური იყო მცდელობები ანგარიშის შედგენისას რეგიონული ჩართულობის უზრუნველყოფისა, მონაცემების “ქვემოდან ზემოთ” ორგანიზებისა. მიხედვად ზემოთ თქმულისა, კვლევამ ვერც ამ შემთხვევაში გამოავლინა კონკრეტული ინსტიტუციური მექანიზმები და ფორმატები, რომლის მეშვეობითაც ეს ურთიერთგაცვლა რეგულარულად მოხდებოდა უმაღლეს სახელმწიფო ორგანოთა და მუნიციპალიტეტებს შორის.

1.1. მუნიციპალიტეტები ეროვნული პოლიტიკის დაგეგმვის პროცესში

კლიმატის ცვლილებასთან დაკავშირებული სახელმწიფო პოლიტიკა ორ მიმართულებად იყოფა: კლიმატის ცვლილების შერბილება და კლიმატის ცვლილების ზემოქმედებასთან ადაპტაცია. ეროვნული პოლიტიკის შემუშავების კუთხით საქართველო დაწინაურებულია კლიმატის ცვლილების შერბილებაზე ორიენტირებული პოლიტიკის დოკუმენტების შემუშავების

თვალსაზრისით, მაგრამ საქართველოს არ გააჩნია ადაპტაციის ეროვნული სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა. შერბილების ნაწილში, როგორც გლობალურად, ისე საქართველოშიც, უმთავრეს ადგილს სათბურის აირების ემისიების შემცირება იკავებს, ადაპტაცია კი გულისხმობს ისეთი სამართლებრივი, ინსტიტუციური და ინფრასტრუქტურული ინტერვენციების ერთობლიობას, რომელიც დასახლებას, მოსახლეობას და/ ან მთლიანად ქვეყანას უფრო მედეგს გახდიდა კლიმატის ცვლილების მიმდინარე და მოსალოდნელი ზეგავლენის მიმართ.

საქართველოს შემუშავებული აქვს ეროვნული კლიმატის ცვლილების 2030 წლის სტრატეგია და 2021-2023 წლების სამოქმედო გეგმა (CSAP).² ასევე, დაბალემისიანი განვითარების გრძელვადიანი სტრატეგია (LT-LEDS) კლიმატ-ნეიტრალური სცენარით და ენერჯეტიკისა და კლიმატის ცვლილების ეროვნული ინტეგრირებული გეგმა (NECP, სამუშაო ვერსია).

ეს შეფასება პირველ რიგში განიხილავს მუნიციპალიტეტების როლს ეროვნული სტრატეგიების მომზადებაში, რაც ცენტრალური ხელისუფლების სხვადასხვა ნაწილში მიმდინარეობს. სამართლებრივი და ინსტიტუციური მიმოხილვის შემდეგ განვიხილავთ უშუალოდ მუნიციპალურ რგოლში არსებულ მიდგომებსა და პრაქტიკებს ადაპტაციისა და შერბილების პოლიტიკის დაგეგმვისა და განხორციელების კუთხით.

საქართველოს კლიმატის ცვლილების პოლიტიკისა და სამოქმედო გეგმის შემუშავებაში ადგილობრივი თვითმმართველობების როლთან და ჩართულობის ინტენსივობასთან დაკავშირებით ინფორმაციის შეგროვების მიზნით მკვლევართა ჯგუფი გაესაუბრა როგორც ამ მიმართულებით წამყვან უწყებებს აღმასრულებელ ხელისუფლებაში, ისე მუნიციპალურ მთავრობებს. კვლევის ინტერესი იყო, ერთი მხრივ, იმ ინსტიტუციური მექანიზმების იდენტიფიცირება, რომელიც ამ დანიშნულებით ფუნქციონირებს ქვეყანაში, ხოლო მეორე მხრივ, მათი ფუნქციონირებისა და მკვიდრებულ პრაქტიკებზე დაკვირვება.

კვლევამ აჩვენა, რომ აღმასრულებელი ხელისუფლების დონეზე კლიმატის ცვლილების პოლიტიკის შემუშავებასთან დაკავშირებულ პროცესში ადგილობრივ ხელისუფლებებს მონაწილეობის საშუალება ჰქონდათ. მათთვის არ არსებობდა სამართლებრივი ან ინსტიტუციური შეზღუდვები ჩართულობის სტრატეგიულ დოკუმენტებზე მუშაობის პროცესებში. ერთ-ერთმა რესპონდენტმა კვლევაში მონაწილე მუნიციპალიტეტიდან აღნიშნა, რომ ცენტრალური ხელისუფლების მხრიდან “ძალიან ხშირად კითხულობენ აზრს” მუნიციპალიტეტიდან.

მიუხედავად ამისა, შესწავლამ ვერ გამოკვეთა კონკრეტული და ფორმალური პროცედურები, ან ინსტიტუციური მექანიზმები, რომელთა საშუალებითაც ცენტრალური დონის ხელისუფლებამ ადგილობრივ მუნიციპალიტეტთა ჩართულობა და შესაბამისი მხარდაჭერა უზრუნველყო. რესპონდენტები ადასტურებენ, რომ მუნიციპალური ჩართულობა სუსტი იყო ადგილობრივი თვითმმართველი ორგანოების დაბალი დაინტერესების თუ მათ უწყებებში შესაბამისი კვალიფიკაციის საკადრო რესურსების სიმწირის გამო. მონაწილეობას მეტწილად წერილობითი და დისტანციური ფორმა ჰქონდა და ისიც მხოლოდ იმ შემთხვევებში, როცა მუნიციპალური ხელისუფლებები უკუკავშირის მიწოდების შესახებ ინდივიდუალურ ინიციატივას აფიქსირებდნენ.

¹ შეფასების მომზადებისას დამტკიცდა განახლებული, 2024-2025 წლების სამოქმედო გეგმა.

დასახელებულ პროცესებში მუნიციპალური რგოლის პასურობა ერთ-ერთმა რესპონდენტმა, რომელიც გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტროს წარმოადგენს, იმითაც ახსნა, რომ აღნიშნულ პროცესებში მუნიციპალიტეტების ჩართვის დანიშნულება მკაფიო არ არის:

“საქმე არის ის, რომ როდესაც ჩვენ ვწერთ ამა თუ იმ სტრატეგიას თუ სამოქმედო გეგმას, მუნიციპალიტეტებს ყოველთვის აქვთ საშუალება ჩართვის, მაგრამ გამორჩეულად მუნიციპალიტეტების საქმიანობაზე მორგებული [მიმართულებები/საკითხები] სტრატეგიებში ნაკლები არის, სამოქმედო გეგმებში შესაძლოა უფრო მეტად”.

საგულისხმოა, რომ კონკრეტული სამოქმედო გეგმების მომზადებისას მუნიციპალური ხელისუფლების ჩართვის აუცილებლობას კანონი ადგენს. მაგალითისათვის, საქართველოს კანონი ატმოსფერული ჰაერის დაცვის შესახებ ატმოსფერული ჰაერის ხარისხის მართვის გეგმისა და მოკლევადიანი სამოქმედო გეგმის შემუშავებას ცენტრალური ხელისუფლების კომპეტენციად განსაზღვრავს, თუმცა ეს კანონი ასევე აკონკრეტებს, რომ აღნიშნულს პროცესს შესაბამის მუნიციპალიტეტთან შეთანხმებით წარმართავს ცენტრალური ხელისუფლება. სავარაუდოა, რომ გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტროს წარმომადგენელი, როდესაც აღნიშნავდა, რომ სამოქმედო გეგმების შემუშავებისას მუნიციპალიტეტები მეტად არიან ჩართულნი, სწორედ ამ ტიპის პროცესს გულისხმობდა.

კლიმატის ცვლილების შერბილების საპასუხოდ შექმნილ ერთ-ერთ საერთაშორისო ვალდებულებას, “ეროვნულ დონეზე განსაზღვრული წვლილის” (NDC) პერიოდული ანგარიშების წარდგენა და მათი განახლება წარმოადგენს. აქაც, საქართველო მოცემულ ვალდებულებას უმაღლეს სახელმწიფო ორგანოთა მეშვეობით ასრულებს (წამყვანი - გარემოს დაცვის სამინისტრო). კვლევაში ჩართულ სამინისტროთა წარმომადგენლების მიხედვით, მთავრობას უჭირს ეს სამუშაო დააფუძნოს მუნიციპალური დონის მონაცემს თუ გეგმებს ამ უკანასკნელთა რიგებში შესაბამისი კვალიფიკაციისა და ინფორმაციის არარსებობის გამო. კვლევაში მონაწილე ერთ-ერთი სხვა რესპონდენტიც აღნიშნავს, რომ რიგით პირველი NDC ანგარიშის მომზადებისას მუნიციპალურ ორგანოთა ჩართულობა უზრუნველყოფილი არ ყოფილა, თუმცა მისი თქმით ტენდენცია იცვლება და მეორე და მესამე ანგარიშების მომზადებისას გაცილებით უფრო ინტენსიური იყო მცდელობები ანგარიშის შედგენისას რეგიონული ჩართულობის უზრუნველყოფისა, მონაცემების “ქვემოდან ზემოთ” ორგანიზებისა. მიუხედავად ზემოთ თქმულისა, კვლევამ ვერც ამ შემთხვევაში გამოავლინა კონკრეტული ინსტიტუციური მექანიზმები და ფორმატები, რომლის მეშვეობითაც ეს ურთიერთგაცვლა რეგულარულად მოხდებოდა უმაღლეს სახელმწიფო ორგანოთა და მუნიციპალიტეტებს შორის.



1.2. თვითმმართველობების უფლებამოსილებები და ვალდებულებები კლიმატის პოლიტიკის ქრილში

1.2.1. კლიმატის ცვლილება ერთიანი საკანონმდებლო ჩარჩოს გარეშე

საქართველოს არ გააჩნია კლიმატის ცვლილების საკითხების მომწესრიგებელი ყოვლისმომცველი კანონმდებლობა და არ არსებობს კონკრეტული სამართლებრივი აქტები კლიმატის ცვლილების შესახებ. მიუხედავად ამისა, სათბურის აირების ემისიების შეზღუდვა

შემდეგი ეკონომიკური სექტორების საქმიანობის სფეროს უკავშირდება: ტრანსპორტი, შენობები, ენერჯის წარმოება და გადაცემა, სოფლის მეურნეობა, მრეწველობა, ნარჩენების მართვა და სატყეო სექტორი. თითოეული სექტორისთვის საქართველომ განსაზღვრა სათბურის აირების ემისიების ზღვრული მაჩვენებლები, რაც ეროვნულ დონეზე შესასრულებელ ვალდებულებას წარმოადგენს, თუმცა მათთან მიმართებით მუნიციპალური ვალდებულებები მკაფიოდ გამოკვეთილი არ არის. გარდა ამისა, თუ თითოეული დასახელებული სექტორის მარეგულირებელს კანონს განვიხილავთ, არც მათ მიხედვით არ არის გამოკვეთილი კონკრეტული სახელმწიფო ვალდებულებები კლიმატის ცვლილებების საპასუხო ღონისძიებებთან დაკავშირებით, შერბილება იქნება ეს თუ ადაპტაცია, ხოლო ნაწილ მათგანში არც მუნიციპალიტეტების ფუნქციები და როლებია გამოყოფილი მოცემულ კანონთა აღსრულების თვალსაზრისით. ამავსე აღნიშნავს 2023 წლის ეროვნული მოხსენებაც გარემოს მდგომარეობის შესახებ:

“რაც შეეხება დარგობრივი პოლიტიკის დოკუმენტებს, მათ აბსოლუტურ უმრავლესობაში დარგისთვის კლიმატის ცვლილებით გამოწვეული საფრთხეები არ არის იდენტიფიცირებული და გათვალისწინებული, მიუხედავად იმისა, რომ თითოეული ეს სექტორი მნიშვნელოვანია კლიმატის ცვლილების როგორც შერბილების, ისე მასთან ადაპტაციის თვალსაზრისით (მაგ., ზოგადი განვითარების, მიგრაციის, განათლების და ტურიზმის სტრატეგიულ დოკუმენტებში კლიმატის ცვლილებასთან დაკავშირებული რისკები და მათი შემცირების გზები არ არის განსაზღვრული)“.

არსებული სამართლებრივი დიობების მოწესრიგებას რესპონდენტები ახალი, „კლიმატის ცვლილების კანონის“ მიღებას უკავშირებენ, რაც 2024 წელს იგეგმება. გარემოს დაცვის სამინისტროს წარმომადგენელიც, მკვლევართა გუნდთან საუბრისას ადასტურებს, რომ არსებული საკანონმდებლო ჩარჩო არ ადგენს კლიმატის ცვლილებებთან დაკავშირებით პასუხისმგებლობათა გადანაწილების წესს ცენტრალურ და მუნიციპალურ ორგანოებს შორის, რაც მისი თქმით, ახალი კანონის შემუშავების შემთხვევაში, უპირატესი ინტერესის საგანი იქნება:

“კლიმატის კანონი იმდენად ახალია, [არსებულ პასუხისმგებლობათა გადანაწილების] შეცვლაზე მეტად, კლიმატის კანონი განსაზღვრავს პასუხისმგებელ უწყებებს, ზუსტი პასუხისმგებლობებით. როგორც გითხარით, ძველ ტრადიციულ დარგებს, ეს ყველაფერი გარკვეული აქვს, და კლიმატის ცვლილების შემთხვევაში ასეთი ჩამოყალიბებული განაწილება არც არის საკანონმდებლო დონეზე.

მუნიციპალიტეტების ჩართულობის კუთხით ველოდები, რომ თანხით და მეტი ადამიანების საჭიროების ჩვენების ვალდებულება მაინც გაჩნდეს.”

მეორე მხრივ, ეკონომიკის სამინისტროს წარმომადგენლის მოსაზრებით, არ უნდა ველოდოთ, რომ კლიმატის კანონი ძირეულად შეცვლის სუსტი დეცენტრალიზაციის პრობლემას ამ ერთ დარგობრივ საკითხში და ახალ ვალდებულებებს თუ ფუნქციებს გააჩენს, რომელთა შესრულებაც მუნიციპალიტეტების პირდაპირი და დამოუკიდებელი პასუხისმგებლობა იქნება.

“ასე [კონკრეტულად] მუნიციპალიტეტები[ს] [როლი] მოაზრებული არ არის, თუმცა არის აქტივობა, რომელიც მუნიციპალიტეტებს გასათვალისწინებელი ექნებათ, მათ შორის წყალთან დაკავშირებული საკითხები იქნება თუ სხვა. ასე, რომ არის, გამოკვეთილად არა, მაგრამ მათ შეეხებათ.” - ამბობს ეკონომიკის სამინისტროს წარმომადგენელი

კლიმატის კანონის საბოლოო ვერსიის მომზადებამდე რთულია იმის თქმა, თუ რას შეცვლის ეს საკანონმდებლო ინიციატივა კლიმატის ცვლილებასთან დაკავშირებული უფლებამოსილების განაწილების კუთხით, თუმცა არსებობს მოლოდინი, რომ ის დარგის მომწესრიგებელ მთავარ სამართლებრივ ჩარჩოს შექმნის.



1.2.2. კლიმატის ცვლილებასთან დაკავშირებული უფლებამოსილების განაწილება სექტორულ კანონებში

გარემოს დაცვის შესახებ საქართველოს კანონი კლიმატის ცვლილებასთან ადაპტაციისა და კლიმატის ცვლილების შერბილების ღონისძიებების ორგანიზებას გარემოს დაცვის სამინისტროს პრეროგატივად განსაზღვრავს. მოცემული კანონმდებლობის მიხედვით გარემოსდაცვითი პასუხისმგებლობების არცერთი ნაწილი ადგილობრივ ხელისუფლებაზე დელეგირებული არ არის, არცერთი მუხლი არ აკონკრეტებს ადგილობრივ თვითმმართველობათა უფლებამოსილებებს და პასუხისმგებლობებს რომელიმე რეგულაციასთან კავშირში. მეორე, სადაც კლიმატის ცვლილებასთან დაკავშირებული ღონისძიების რეგულირება გვხვდება, არის საქართველოს კანონი ატმოსფერული ჰაერის დაცვის შესახებ. აქაც, წამყვან უწყებად გარემოს დაცვის სამინისტროა დასახელებული, თუმცა არც ეს კანონი გამოკვეთს მუნიციპალურ ხელისუფლებათა პასუხისმგებლობას და როლს ატმოსფერული ჰაერის დაცვის რეგულირებაში. მესამე, სადაც კლიმატის ცვლილებებთან დაკავშირებული ვალდებულებების შესრულება გვხვდება ეს არის, კანონი ენერგოეფექტურობის შესახებ. წინა ორი კანონისგან განსხვავებით, ის მუნიციპალური ხელისუფლებების როლს შესაბამისი სამოქმედო გეგმების შემუშავებასა და აღსრულებაში ხედავს. ამ კანონის მიხედვით წამყვანი უწყება ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროა და მისი ვალდებულებაა წაახალისოს მუნიციპალური ორგანოები შეიმუშაონ ენერგოეფექტურობის სამოქმედო გეგმები. გეგმის ნაწილად მუნიციპალიტეტებმა უნდა გაითვალისწინონ ენერგომენეჯმენტის სისტემის შექმნა და ენერგოაუდიტის წარმოება.

მეორე მხრივ, სახელმწიფო მმართველობის სისტემაში მუნიციპალურ ორგანოთა პასუხისმგებლობების განსასაზღვრად ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი არსებობს. თუმცა, არც მოცემულ დოკუმენტში იკვეთება კლიმატის ცვლილებასთან ადაპტაციისა და კლიმატის ცვლილების შერბილების ღონისძიებების ორგანიზებასთან დაკავშირებით ასეთად არტიკულირებული პირდაპირი ვალდებულებები მუნიციპალიტეტებისთვის. თუმცა კვლევის მიზნებისთვის საინტერესო იყო კოდექსის იმ ასპექტებზე დაკვირვება, რაც ბუნებრივ გარემოსთან კავშირში მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილებებს უკავშირდება.

კოდექსი ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულებს გარკვეულ უფლებამოსილებებს ანიჭებს ე.წ. “ადგილობრივი მნიშვნელობის” ბუნებრივი რესურსების (წყლის, ტყის მიწის ფონდის) მართვის სფეროში. ასევე, ის მუნიციპალიტეტებს იმის თავისუფლებასაც ანიჭებს, რომ დამოუკიდებლად განახორციელონ ღონისძიებები “გარემოს დაცვის” და “უსაფრთხო გარემოს შექმნის მიმართულებით”. თუმცა კონკრეტულ უფლებამოსილებებთან მიმართებით საკანონმდებლო ჩარჩო, როგორც უკვე არაერთგზის აღვნიშნეთ, ან საკმაოდ შემზღვეულია, ან საკმაოდ ბუნდოვანია, რომ არაფერი ვთქვათ მუნიციპალიტეტთა კონკრეტული ვალდებულებებისა და პასუხისმგებლობების გამიჯვნაზე ცენტრალური ხელისუფლებისგან. ასე მაგალითად, ყველა სხვა ბუნებრივი რესურსით სარგებლობის მართვა და სარგებლობის სფეროში კონტროლის განხორციელება, რაც მუნიციპალური მნიშვნელობის არ არის,

ცენტრალური ხელისუფლების პრეროგატივაა. გარდა ამისა, ადგილობრივ დონეზე არ წყდება ბუნებრივ რესურსთა ლიცენზირებისა თუ მათი ეკონომიკურ აქტივებად განკარგვის საკითხები, ის მხოლოდ შეთანხმების საგანია მუნიციპალურ მთავრობებთან, რათა ცენტრალური დონის გადაწყვეტილებებში ადგილობრივთა მხრიდან მონაწილეობის პრინციპი იყოს დაცული. ამასთან, ბუნდოვანია, რა უფლება-მოვალეობები აქვს მუნიციპალიტეტს საკუთარი მოსახლეობისთვის უსაფრთხო გარემოს შექმნის თვალსაზრისითაც. მაგალითად, მისი პასუხისმგებლობის სფეროს მიღმაა გარემოს დაბინძურების მონიტორინგის ორგანიზება, და როგორც უკვე აღვნიშნეთ ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის კონტროლი.

ნიშანდობლივია, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი აზუსტებს, რომ „მუნიციპალიტეტი უფლებამოსილია საკუთარი ინიციატივით გადაწყვიტოს ნებისმიერი საკითხი, რომლის გადაწყვეტაც საქართველოს კანონმდებლობით არ არის ხელისუფლების სხვა ორგანოს უფლებამოსილება და აკრძალული არ არის კანონით“. მომდევნო თავებში ნაჩვენებია, რომ წინამდებარე კვლევაში შესწავლილ მუნიციპალურ ერთეულებში სწორედ ამ უკანასკნელი პრინციპის მიხედვით ორგანიზდება ღონისძიებები კლიმატის ცვლილებებთან დაკავშირებით.

როგორც უკვე აღვნიშნეთ, რამდენადაც კონკრეტულ სამიზნე მაჩვენებლებამდე სათბურის აირების ემისიების შეზღუდვა ეკონომიკური სექტორების მიხედვით ორგანიზდება, ლოგიკურია, რომ მუნიციპალიტეტთა ირიბი პასუხისმგებლობები მხოლოდ იმ შემთხვევებში გვხვდებოდეს, როდესაც საქმე მათ მიერ განსაკარგ რესურსს შეიძლება უკავშირდებოდეს. წინა თავში დასახელებულია ის სექტორები, რომელთა მიმართებითაც სახელმწიფომ ემისიების შემცირების ვალდებულებები იკისრა. მაგალითად, ერთ-ერთი ასეთია სატყეო სექტორი. აღნიშნულ სექტორში მოქმედებს საქართველოს ტყის კოდექსი, რომელიც ცალკე გამოჰყოფს მუნიციპალიტეტის ორგანოთა კომპეტენციებს მხოლოდ მუნიციპალურ ტყეთა მართვის ნაწილში. თუმცა, თავისთავად, იმდენადაც რამდენადაც სექტორული რეგულაციები განუახლებელია და ვერ აინტეგრირებს კლიმატის ცვლილებებისთვის საჭირო ღონისძიებებს, ტყის კოდექსი არ აკონკრეტებს მუნიციპალური ტყეების მასშტაბით ემისიების დონეების კონტროლს რა სახე ექნება და რა როლი შეიძლება შეასრულოს მუნიციპალურმა ხელისუფლებამ. აქ ძირითადი პასუხისმგებლობები მხოლოდ ირიბად შეიძლება იყოს დაკავშირებული ემისიების კონტროლთან, მაგრამ არა პირდაპირ და ნათლად. მუხლი მუნიციპალური კომპეტენციების შესახებ ჩამოთვლის პასუხისმგებლობებს ტყის დაცვის, მოვლის, აღდგენა-გამენებისა, ტყითსარგებლობის, ეკოლოგიური კატასტროფებისა და სტიქიური მოვლენების შესახებ, მაგრამ არ აკონკრეტებს კავშირს მოცემულ ღონისძიებებსა და ემისიების შემცირებას შორის.

ბოლოს, უნდა აღინიშნოს ისიც, რომ საქართველოს კონსტიტუციის მიხედვით სახელმწიფო ხელისუფლებისა და თვითმმართველი ერთეულების უფლებამოსილებათა გამიჯვნა ეფუძნება სუბსიდიარობის პრინციპს, რაც გულისხმობს გარკვეულ ფუნქციათა და კომპეტენციათა განხორციელებას ხელისუფლების მაქსიმალურად დაბალ საფეხურზე, ქვემოდან ზემოთ. უმაღლესი ორგანოები კი ადგილობრივ დონეზე მართვაში მხოლოდ მაშინ უნდა ჩაერიონ, როდესაც თვითმმართველ ერთეულებს არ შეუძლიათ კონკრეტული საკითხის მოგვარება. გარემოსდაცვითი მიმართულებით, კონკრეტულად კი კლიმატის ცვლილებებთან დაკავშირებული ღონისძიებების კუთხით, სუბსიდიარობის პრინციპი ეპიზოდურად აქტივირდება, როდესაც “მერების შეთანხმებიდან” გამომდინარე, ახალი, იმ ეტაპამდე განუხორციელებელი, ინიციატივები მკვიდრდება მერიებში - მაგალითად გარე განათებებზე ეკონომიური ნათურების დაყენება, მუნიციპალური ტრანსპორტისა და მომსახურების მანქანების ჩანაცვლება ელექტრომანქანებით და ა.შ.. ამ თვალსაზრისით, სუბსიდიარობის პრინციპს კლიმატის პოლიტიკაში ხშირი გამოყენება მანამდე ვერ ექნება, სანამ კლიმატის ცვლილებასთან

დაკავშირებული საკითხების მომწესრიგებელი ყოვლისმომცველი კანონმდებლობა მუნიციპალურ ვალდებულებებს და უფლებამოსილებებს უფრო ცხადად არ გამოკვეთს.



1.3. “მერების შეთანხმება”: კლიმატის ცვლილებების პოლიტიკის დაგეგმვისა და განხორციელების მთავარი მექანიზმი ადგილობრივ თვითმმართველობებში

იმ პირობებში, როცა ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი კლიმატის ცვლილების მიმართულებით მუნიციპალური რგოლის პასუხისმგებლობას და უფლებამოსილებას არ განიხილავს, ხოლო კლიმატის კანონი ჯერაც არ დამტკიცებულა, კლიმატის ცვლილების შერბილებისა და მასთან ადაპტაციის მუნიციპალურ პოლიტიკას დიდწილად მერების შეთანხმების (Covenant of Mayors) პროცესი განსაზღვრავს.

„მერების შეთანხმების“ მნიშვნელობაზე საქართველოს კლიმატის პოლიტიკაში მიუთითებს ის ფაქტი, რომ ცენტრალურ დონეზე მიმდინარე საკვანძო პროცესებში ხელმომწერი მუნიციპალიტეტები ერთვებიან და ისინი წარმოადგენენ მთლიანად მუნიციპალურ რგოლს. ასე მოხდა, მაგალითად, საქართველოს კლიმატის ცვლილების 2030 წლის სტრატეგიის მომზადებისას, რომელშიც დაზუსტებულია, რომ „შედგენაში ყველა შესაბამისი სამინისტრო და რამდენიმე მუნიციპალიტეტი („ევროკავშირის ინიციატივა - მერების შეთანხმებაში“ ჩართული) მონაწილეობდა, რომლებიც მათი კომპეტენციის ფარგლებში, სამოქმედო გეგმით განსაზღვრული და შესაბამისი აქტივობების შესრულებაზე პასუხისმგებელ უწყებებს წარმოადგენენ.“

ხელმომწერებისგან შემდგარი სამუშაო ჯგუფი წარმოადგენს მუნიციპალურ რგოლს კლიმატის ცვლილების საბჭოშიც. მერების შეთანხმების ცენტრალურობას ადასტურებს გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტროს მიერ მომზადებული ეროვნული მოხსენება გარემოს მდგომარეობის შესახებაც (2018-2021), სადაც მითითებულია, რომ „ადგილობრივ დონეზე კლიმატთან ბრძოლის პოლიტიკას განსაზღვრავს „მერების შეთანხმების“ ფარგლებში მომზადებული დოკუმენტები.“

საერთო ჯამში “მერების შეთანხმებას” სულ 32 ხელმომწერი ჰყავს. მერების შეთანხმებაში მონაწილეობა თუკი 2015 წლამდე მდგრადი განვითარების სამოქმედო გეგმების (Sustainable Energy Action Plans - SEAP) მომზადებას მოიაზრებდა, ახლა ისინი მდგრადი განვითარებისა და კლიმატის სამოქმედო გეგმებმა (Sustainable Energy and Climate Action Plans - SECAP) ჩაანაცვლა. დღეს 32 ხელმომწერი მუნიციპალიტეტიდან, მხოლოდ 13 მუნიციპალიტეტშია SECAP სამოქმედო გეგმაზე მუშაობა დასრულებული. აღნიშნული გეგმები დასამტკიცებლად პირველ რიგში ადგილობრივ ხელისუფლებათა საკრებულოს სხდომებზე გადის, შემდეგ კი ისინი ევროკავშირის შესაბამის ორგანოში (Joint Research Center) იგზავნება დადასტურებისთვის.

13-დან 5 SECAP-ის შემთხვევაში მერიის თანამშრომელთა მიერ შემუშავებული გეგმები შესაბამისი მუნიციპალური საკრებულოების მიერაა დამტკიცებული. რაც შეეხება საკრებულოების მიერ დამტკიცებული SECAP სამოქმედო გეგმების ევროკავშირის შესაბამის ორგანოში (Joint Research Center) წარდგენას დადასტურებისთვის, აქ მხოლოდ ონისა და სენაკის მუნიციპალიტეტები არიან დაწინაურებული.

რაც შეეხება იმას თუ რა რესურსი არსებობს მუნიციპალიტეტებში SECAP-ების შემუშავებისთვის, აქ თითოეულმა კვლევაში ჩართულმა მუნიციპალიტეტმა გამოჰყო არასამთავრობო ორგანიზაცია ენერგო-ეფექტურობის ცენტრის როლი მათ გადამზადებასა და მხარდაჭერაში. ყველა შემთხვევაში, რესპოდენტები აცნობიერებენ, რომ მათ რიგებში კლიმატის ცვლილებების შესახებ ღონისძიებების დასაგეგმად სათანადო ცოდნა არ არსებობდა და ისინი ამ დანაკლისს ენერგოეფექტურობის ცენტრის მიერ ეტაპობრივად მათთვის ჩატარებული სწავლებების გზით აკომპენსირებდნენ. “ძალიან ბევრი რამე ვისწავლე და ძალიან კმაყოფილი ვარ. თავიდან ტერმინოლოგოციაც არ ვიცოდი.” - ამბობს ერთ-ერთი რესპოდენტი ენერგოეფექტურობის ცენტრის დახმარებით მიღებული ცოდნის შესახებ. მიუხედავად ამისა, რესპოდენტები ხაზგასმით აღნიშნავენ, რომ მათ მუნიციპალიტეტებში “მერების შეთანხმების” გეგმებზე მუშაობა საკმაოდ რთული პროცესი იყო: “ძალიან გაგვიჭირდა პირდაპირ გეტყვი. ის იყო კატასტროფული პროცესი. იმიტომ რომ არ გვქონდა ჩვენ ინსტიტუციური ცოდნა და გამოცდილება.” - ამბობს ერთ-ერთი რესპოდენტი. მეორე მხრივ, გარე ექსპერტიზის მოხმობის საჭიროებაზე დასმულ შეკითხვებს მერიებში იმით პასუხობდნენ, რომ ამ საჭიროებას, ამ დეფიციტს სრულად ავსებდნენ ექსპერტები ენერგო ეფექტურობის ცენტრიდან. დამატებითი ექსპერტიზის მოსახმობად მუნიციპალიტეტებში სხვა რესურსები არ დახარჯულა გარდა იმისა, რაც უკვე ვახსენეთ.

ენერგოეფექტურობის ცენტრისა და კვლევაში მონაწილე მუნიციპალიტეტის წარმომადგენელთა განმარტებით “მერების შეთანხმების” ხელმძღვანელ მერიებში პირველ რიგში, შესაბამისი ადმინისტრაციული აქტების საფუძველზე, **დროებითი სამუშაო ჯგუფები იქმნებოდა**, სადაც SECAP-ების შექმნაზე მუშაობა წარიმართა. SECAP-ის დამტკიცების შემდეგ კი მერიებში დგება სამუშაო ჯგუფები (ხშირად იმავე შემადგენლობით), რომელიც მოცემული გეგმების აღსრულებასა და მონიტორინგზეა პასუხისმგებელი.

კვლევაში მონაწილე მერიების წარმომადგენლები აღნიშნავენ, რომ სამუშაო ჯგუფები არსებული მუნიციპალური კადრებით დააკომპლექტეს. მათ შორის იყვნენ სხვადასხვა სამსახურების თანამშრომლები: ინფრასტრუქტურის, შესყიდვების, საფინანსო, ეკონომიკის, ქონების მართვის, იურიდიული და ა.შ. ერთ-ერთ მუნიციპალიტეტში “მერების შეთანხმების” პროცესი შესაბამის მუნიციპალურ ერთეულშია ინტეგრირებული (მდგრადი განვითარების და ინოვაციების სამსახურში, რომელიც 2019 წელს შეიქმნა), თუმცა მსგავსი ინსტიტუციური სიცხადე კლიმატის ცვლილების საკითხზე მომუშავე თანამშრომლებისთვის იშვიათია სხვა მერიების მასშტაბით. თუმცა იმავე მუნიციპალიტეტში, სადაც მდგრადი განვითარების და ინოვაციების სამსახური არსებობს “მერების შეთანხმების” პროცესის განსაკარგად ადგილობრივ დონეზე, SECAP სამოქმედო გეგმა გაცილებით უფრო გვიან, 2023 წელს, დამტკიცდა, თავად “მერების შეთანხმებას” კი მერია 2017 წლიდან შეერთებულია. თანამშრომლების თქმით 2017 წლიდან 2023 წლამდე იყო ვრცელი პერიოდი თანამშრომლების გადამზადებისა და გარკვეული მოსამზადებელი სამუშაოებისა. მეორე მხრივ, ერთ-ერთმა სხვა თანამშრომელმა აღნიშნა, რომ მათ შემთხვევაში 2017 წლიდან არსებობს ეკონომიკური განვითარებისა და სტატისტიკის სამსახური, რომლის დებულებაც გარემოსდაცვით საკითხებზე რეაგირებას მის ვალდებულებად არ აკონკრეტებს, თუმცა სწორედ მის თანამშრომელს უკავია წამყვანი როლი “მერების შეთანხმების” პროცესში 2022 წლიდან.

რაც შეეხება იმას თუ რამდენად იყო SECAP **გეგმებზე მუშაობა გამჭვირვალე პროცესი** და რამდენად მიუწვდებოდა ფართო საზოგადოება ხელი იმ ინფორმაციაზე, რომელიც მის ფარგლებში განიხილებოდა. პირველ რიგში, მიუხედავად იმისა, რომ SECAP გეგმებზე მუშაობა მერების ნებაყოფლობითი გადაწყვეტილებაა, ეს არ ათავისუფლებს მათ იმ ვალდებულებისგან, რომ საჯარო ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში

მოქალაქეთა მონაწილეობა უზრუნველყონ და შექმნან შესაბამისი ორგანიზაციული თუ მატერიალურ-ტექნიკური პირობები გადაწყვეტილებათა მიღების პროცესში გამჭვირვალობის უზრუნველსაყოფად. აქედან გამომდინარე, კვლევის გუნდი დაინტერესდა იმის შესახებ, თუ რა საშუალებებით უზრუნველყვეს “მერების შეთანხმების” მონაწილე მერიებმა SECAP გეგმებზე მუშაობის საჯაროობა. რამდენიმე რესპონდენტმა აღნიშნა, რომ მათ “ღონისძიებების დაგეგმვის ნაწილში” ჩართეს ადგილობრივი სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციები, მაგრამ ისინი არ ჩაურთავთ “აღწერის ნაწილში”. სხვა მუნიციპალიტეტებში აღინიშნა, რომ ძალიან იშვიათია გარემოსდავითი ექსპერტიზა საზოგადოებრივ ორგანიზაციებში და მსგავსს ჩართულობას მათი მხრიდან ადგილი არ ჰქონია. ერთ-ერთმა რესპონდენტმა ისიც აღინიშნა, რომ დამატებით კონტრიბუციას, სარგებელს მერიის თანამშრომლები ნამდვილად არ ელოდნენ საზოგადოებრივი ორგანიზაციებისაგან, რადგან SECAP-ის მომზადებისთვის საჭირო ყველა მონაცემი და რესურსი მხოლოდ მერიის შიგნით მოიძებნა. არც ერთ რესპონდენტს არ ჰქონია გეგმების საჯაროდ განხილვის ორგანიზების ან მათ შესახებ ინფორმაციის გავრცელების გამოცდილება ფართო საზოგადოებაში. თუმცა აღნიშნეს, რომ რამდენადაც გეგმების განხილვა მუნიციპალურ საკრებულოებში (მო)ხდება, მოსახლეობას კონსულტაციების პროცესში მონაწილეობა იქ ჩართვის საშუალებით ეძლევა.

რაც შეეხება SECAP გეგმების **აღსრულებას**, სამწუხაროდ ამ კუთხით მერიებში არ არის დაგროვილი სათანადო რაოდენობის გამოცდილება, რომ ის კვლევის შესწავლის საგანი გამხდარიყო. იმ მუნიციპალიტეტებშიც, სადაც გეგმებზე მუშაობა დასრულებულია, მუნიციპალიტეტებს უკვე დაწყებული უნდა ჰქონდეთ მათ აღსრულებაზე მუშაობა, თუმცა მერიების მასშტაბით ჩატარებულმა მცირე გამოკითხვამაც აჩვენა, რომ არც ეს ეტაპია დამდგარი რიგ მუნიციპალიტეტებში იმ მიზეზით, რომ გეგმები ახალია, სულ რამდენიმე თვის წინ დამტკიცდა. საინტერესოა როგორ განაწილდება როლები SECAP გეგმების უშუალო აღსრულების პროცესში. სავარაუდოა, რომ გეგმაში გაწერილი თითოეული ვალდებულება ჯერ შესაბამის სამსახურს დაეწერება შესასრულებლად, შემდეგ კი მათი მონიტორინგი სამუშაო ჯგუფის მეშვეობით განხორციელდება.

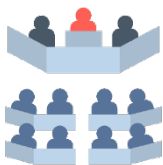
რესპონდენტები გამოთქვამენ საკუთარ შიშებს იმასთან დაკავშირებით, რომ “მერების შეთანხმების” ფარგლებში შეთანხმებული ღონისძიებების აღსრულების **მონიტორინგი** და მათ შესახებ ანგარიშგება გარკვეულ სირთულეებთან იქნება დაკავშირებული. ერთ-ერთი რესპონდენტის თქმით, ვინაიდან “მერების შეთანხმებაში” მონაწილეობა ნებაყოფლობითია, არ არის სავალდებულო, სავსებით შესაძლებელია, რომ მის შესახებ აღებული ვალდებულებები და თანმდევი ინსტიტუციური მექანიზმები შეიძლება პოლიტიკური ხელმძღვანელობის პირების (მერების) ცვლილებასთან ერთად დაიკარგოს: “ახალი მერი რომ მოდის ავიწყდება, ნულიდან იწყება [საკითხზე მუშაობა/გეგმის აღსრულება], მონიტორინგისა და ანგარიშგების საკითხი არის ძალიან მოუწესრიგებელი ინსტიტუციონალურად”. მართლაც, მიუხედავად იმისა, რომ “მერების შეთანხმების” ხელმომწერ მერიებს შორის არიან ისეთი მუნიციპალიტეტებიც, რომლებიც შეთანხმებას 2015 წელს შეუერთდნენ, დღემდე ჯამში სულ 1 მონიტორინგის ანგარიშია შექმნილი (თბილისის მუნიციპალიტეტის მიერ). საგულისხმოა, რომ კლიმატის ცვლილების კანონის მწვანე წიგნის მიხედვით “მერების შეთანხმების” ხელმომწერი მუნიციპალიტეტების ანგარიშგების სისტემის დანერგვის მიზნით გარემოს დაცვის მინისტრის ბრძანებით 2022 წელს შესაბამისი მეთოდოლოგიაც დამტკიცდა. თუმცა როგორც ბრძანება, ისე ამ პერიოდის შემდეგ შედგენილი მონიტორინგის ანგარიშები საჯაროდ ხელმისაწვდომი არ არის. მონიტორინგის ანგარიშები არც გარემოს დაცვის სამინისტროს მოუწოდებია კვლევის გუნდისთვის საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნის პასუხად.

როგორც კვლევამ აჩვენა, მერების შეთანხმება მნიშვნელოვან როლს ასრულებს კლიმატის ცვლილებასთან დაკავშირებული ინფორმაციის მოძიებასა და თავმოყრაში; ხშირ შემთხვევაში ის დარგობრივი კომპეტენციის და რესურსების მობილიზების მთავარი ინსტრუმენტია საქართველოს მუნიციპალიტეტებში. ამით მერების შეთანხმება საკვანძო ღიობს ავსებს და სამომავლოდ ეფექტიანი კლიმატის პოლიტიკის შემუშავებისა და განხორციელებისთვის აუცილებელ ნიადაგს ქმნის.

თუმცა, ამასთან, მერების შეთანხმების ცენტრალურობა საქართველოს მუნიციპალურ კლიმატის პოლიტიკაში პრობლემურიცაა და რამდენიმე მნიშვნელოვან რისკს შეიცავს. თუ სხვა ქვეყნებში მერების შეთანხმება მუნიციპალიტეტების *დამატებით* ვალდებულებებს განსაზღვრავს, საქართველოში ის ხშირად მუნიციპალიტეტების კლიმატის პოლიტიკაში ჩართულობის *ერთადერთი* მოქმედი მექანიზმია. ამიტომ შეთანხმებას საქართველოში უფრო მნიშვნელოვანი, გარკვეული გაგებით საკვანძო ფუნქციაც კი ეკისრება, რაც მნიშვნელოვნად განსხვავდება მისი როლისგან სხვა ქვეყნებში.

ამასთან, მერების შეთანხმება ქმნის პრაქტიკას, რომელშიც მუნიციპალიტეტების მხარდაჭერის და კოორდინაციის ფუნქციას საკუთარ თავზე არასამთავრობო სექტორი იღებს. დღეს არასამთავრობო სექტორი ბევრ სექტორში ასრულებს მსგავს ფუნქციას - ის აწვდის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს სარეფორმო წინადადებებს, უწევს ტექნიკურ მხარდაჭერას და, გარკვეულ შემთხვევებში, საკუთარ თავზე იღებს სარეფორმო პროცესების ზედამხედველობასაც. მერების შეთანხმების პროცესი მსგავს პრაქტიკას ამკვიდრებს კლიმატის პოლიტიკაშიც. ყველა გამოკითხული მუნიციპალიტეტი აღნიშნავს, რომ მერების შეთანხმებაში ჩართვის ბიძგი და გათვალისწინებული ვალდებულებებისთვის საჭირო რესურსები “ენერგოეფექტურობის ცენტრის” და რამდენიმე პარტნიორი არასამთავრობო ორგანიზაციისგან მიიღეს.

არასამთავრობო სექტორის წამყვანი როლი მუნიციპალურ კლიმატის პოლიტიკაში მის მდგრადობას ეჭვქვეშ აყენებს, რადგან არასამთავრობო სექტორი არასტაბილურად ფინანსდება და თავის მხრივ დამოკიდებულია დონორების მხარდაჭერაზე. ამასთან, მერების შეთანხმება ყველა მუნიციპალიტეტს არ ფარავს, რაც ნიშნავს რომ მერების შეთანხმებას არმიერთებული მუნიციპალიტეტები კლიმატის ცვლილებას უკიდურესად მოუმზადებლები ხვდებიან.



1.4. კლიმატის ცვლილებების სამთავრობო საბჭო და მუნიციპალიტეტების როლი

პრემიერ მინისტრ გიორგი გახარიას მმართველობის პერიოდში, 2020 წლის იანვარს საქართველოს მთავრობის დადგენილებით საქართველოში კლიმატის ცვლილებების საბჭო შეიქმნა, რომელშიც სულ რვა სამინისტრო შედის, და მას თავმჯდომარეობს საქართველოს გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის მინისტრი.

საკოორდინაციო ჯგუფი არის საბჭოს მრჩეველი ორგანო კლიმატის ცვლილების სფეროში სახელმწიფო და თვითმმართველობის ორგანოებს შორის კოორდინაციის საკითხებზე, რომელიც შედგება მერების შეთანხმების ხელმძღვანელი მუნიციპალიტეტების მერებისგან, ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის მერის მოადგილისა და სახელმწიფო რწმუნებულებისგან.

სამუშაო ჯგუფი არის საბჭოს მრჩეველი ორგანო ეკონომიკურ და სოციალურ დარგებში კლიმატის ცვლილების პოლიტიკის კონკრეტული საკითხების დასამუშავებლად, რომელიც შედგება საჯარო მოხელეებისგან, ექსპერტებისა და სამეცნიერო წრის წარმომადგენლებისგან. სამუშაო ჯგუფს ქმნის და მის შემადგენლობას ამტკიცებს საბჭო.

წყარო: საქართველოს მთავრობის დადგენილება №54 კლიმატის ცვლილების საბჭოს შექმნის შესახებ, 2020 წლის 23 იანვარი, მუხლი 2, პუნქტი 4 და 5

თავის მხრივ შესაბამისი სამინისტროების გარდა საბჭოში მონაწილეობს მერების შეთანხმების ხელმძღვანელი მუნიციპალიტეტების ე.წ. საკოორდინაციო ჯგუფიც. თავად საკოორდინაციო ჯგუფი კი, ამავე დებულების მიხედვით შესაძლებლობას აძლევს მუნიციპალურ ხელისუფლებებს კლიმატის ცვლილებებთან დაკავშირებით საკუთარი პროექტების, საჭიროებებისა და პრიორიტეტების შესახებ ინფორმაცია გააცნონ უმაღლეს სახელმწიფო ორგანოებს და აქვე მოითხოვონ დამატებითი მხარდაჭერა SECAP გეგმების შესრულების ნაწილში.

ერთი მხრივ, საბჭო ის ერთადერთი მაღალი დონის პოლიტიკური ფორმატია, სადაც მუნიციპალიტეტებს კლიმატის ცვლილებებთან დაკავშირებული ღონისძიებების განხილვა შეუძლიათ ცენტრალური ხელისუფლების წარმომადგენლებთან. თუმცა, ყურადღებას იმსახურებს ის ფაქტი, რომ საბჭოს დებულება მასში მხოლოდ მერების შეთანხმების მონაწილე მუნიციპალიტეტთა მონაწილეობას უშვებს (მათი რაოდენობა კი საერთო მუნიციპალიტეტების რიცხვის ნახევარია), ყველა სხვა მუნიციპალიტეტის მოწვევა კი გამოირიცხება, თუ ისინი როგორც “ჯგუფის არაწევრი პირები” არ მოიწვია საკოორდინაციო ჯგუფმა მის ხელმძღვანელთან შეთანხმებით.

საბჭოს დებულების მიხედვით, საბჭოს სხდომა 6 თვეში ერთხელ უნდა ტარდებოდეს, თუ საჭიროების შემთხვევაში უფრო ხშირად არ დაინიშნა. მიუხედავად ამისა, სოფლის მეურნეობისა და გარემოს დაცვის სამინისტროს მიერ 2024 წლის თებერვალში მოწოდებული საჯარო ინფორმაციის მიხედვით, საბჭო მხოლოდ ორჯერ შეიკრიბა, 2021 წლის თებერვალში და 2023 წლის იანვარს (2021 წლის თებერვალში ახალი პრემიერ მინისტრის, ირაკლი ღარიბაშვილის დანიშვნის შემდეგ ის მხოლოდ ერთხელ შეიკრიბა), როდესაც ის ამ დრომდე სულ ცოტა რვაჯერ უნდა შეკრებილიყო. საბჭოს სხდომის ოქმები საჯაროდ ხელმისაწვდომი არ არის ღია წყაროებით, თუმცა მკვლევართა გუნდისათვის მათი მოპოვება შესაძლებელი გახდა საჯარო ინფორმაციის საბჭოს თავმჯდომარე სამინისტროსგან მათი მოთხოვნის გზით.

ოქმების ანალიზი ცხადყოფს, რომ პირველი საბჭოს სხდომა მინისტრების დონეზე შეიკრიბა, მეორე ჯერზე საბჭო უკვე მოადგილეების დონეზე ჩატარდა. დებულების მიხედვით მოადგილეებსაც აქვთ ხმის მიცემის უფლება, თუმცა ის ფაქტი, რომ აბსოლუტურად ყველა საბჭოს წევრმა მოადგილეების გზით ისურვა ამ ფორმატში ჩართვა, აჩვენებს, რომ საბჭოს სხდომა არც კოლექტიურად, სამთავრობო დონეზე და არც ინდივიდუალური სამინისტროების მიერ მნიშვნელოვან პოლიტიკურ ფორმატად არ არის აღქმული.

ნიშანდობლივია, რომ თუ პირველ საბჭოს ესწრებოდა მერების შეთანხმების ხელმძღვანელი მუნიციპალიტეტების საკოორდინაციო ჯგუფის თავმჯდომარე - ირაკლი ტაბაღუა, მეორეს საკოორდინაციო ჯგუფის თავმჯდომარე არ ესწრებოდა. საბჭოს დებულების მიხედვით საკოორდინაციო ჯგუფის თავმჯდომარე ერთი წლის ვადით ირჩევა საკოორდინაციო ჯგუფის დამსწრე წევრების ხმათა უმრავლესობით. თუმცა ოქმებიდან არ დგინდება ირაკლი ტაბაღუას შემდეგ ვინ გახდა არჩეული თავმჯდომარე. საბჭოს დებულების მიხედვით “საკოორდინაციო

ჯგუფისა და სამუშაო ჯგუფ(ებ)ის გადაწყვეტილება ფორმდება საბჭოს მიმართ წინადადებით,” რაც საბჭოს არსებული ოქმებიდან ჩანს, რომ ჯერ აღგილი არ ჰქონია. კვლევაში მონაწილე პირთა ინფორმაციით, მიმდინარე პერიოდში საკოორდინაციო საბჭოს მოქმედი თავმჯდომარეა დუშეთის მერი - მანანა ნარიმანიძე. თავად მანანა ნარიმანიძესთან ჩატარებული ინტერვიუს მიხედვით, ის უპირატესად მუშაობს იმ მიმართულებით, რომ მერების შეთანხმების მონაწილე მუნიციპალიტეტთა რიცხვი გაიზარდოს.

თავის მხრივ ყურადსაღებია, რომ საბჭოს ფუნქციონირებისთვის ცენტრალურია სამუშაო ჯგუფების მუშაობა, რომელსაც ის ქმნის, რომ ექსპერტებისა თუ სამეცნიერო წრის წარმომადგენლების დახმარებით კონკრეტული დავალებები შესრულდეს. საბჭოს პირველი სხდომის დღის წესრიგისა და ოქმების ანალიზის საშუალებით ვიგებთ, რომ 2021 წელს არ შექმნილა სამუშაო ჯგუფი ან საკოორდინაციო ჯგუფი. ამ ეტაპზე საბჭოზე ჯერ ასევე არ ყოფილა რომელიმე ახალი საკითხის ინიცირების პრეცედენტი, რაც არ ეხებოდა უკვე მომზადებული დოკუმენტების ფორმალურ დადასტურებას/მიღებას და რასაც საქართველოს მთავრობის მიერ გადაწყვეტილების მიღების მიზნით წარადგენდნენ სამინისტროები, როგორც ამას საბჭოს დებულება ითვალისწინებს. მეორეს მხრივ, 2023 წელს, საბჭოს შექმნიდან სამი წლის თავზე გაიმართა, რიგით მეორე შეხვედრა, რომელიც არათუ რომელიმე ახალი ინიციატივის განხილვას, არამედ გარემოს დაცვის სამინისტროს მიერ საბჭოს მანდატის მოხსენებას დაეთმო. პირველი სხდომისგან განსხვავებით, მეორე სხდომაზე გადაწყდა კლიმატის ფინანსების სამუშაო ჯგუფისა და კლიმატის ტექნოლოგიების საკოორდინაციო ჯგუფის შექმნა (საბჭოს დებულების მიხედვით ეს უკანასკნელი მერების შეთანხმების მონაწილე მუნიციპალურ წარმომადგენლობებს უნდა შეეხოს, თუმცა ამ საკოორდინაციო ჯგუფის შესახებ არც ერთი მუნიციპალიტეტის წარმომადგენელს მკვლევართა ჯგუფისთვის ინფორმაცია არ მოუწოდებია). რამდენადაც აღნიშნული ჯგუფების საქმიანობის შესახებ ინფორმაცია ჯერ საჯაროდ ხელმისაწვდომი არ არის, სავარაუდოდ, მათ გასაჯაროებას მომდევნო საბჭოს სხდომის შემდეგ უნდა ველოდოთ.

მერიებს შორის კოორდინაცია კლიმატის ცვლილებებთან დაკავშირებით

ჩვენს მიერ შესწავლილი 5 მუნიციპალიტეტიდან მხოლოდ 1 მათგანის შემთხვევაში მოხერხდა მერთან გასაუბრება და ყველა სხვა შემთხვევაში კვლევა “მერების შეთანხმების” ფარგლებში ჩამოყალიბებული სამუშაო ჯგუფის წევრ თანამშრომლებს ესაუბრა, მკვლევარებმა ვერ მოიძიეს სათანადო რაოდენობის ინფორმაცია იმის შესახებ, თუ რა სახე აქვს კლიმატის ცვლილებების საბჭოს ფარგლებში მერების ჩართულობას, თუ მსგავსი შესაძლებლობა ნამდვილად იქმნება.

შესაბამისად, ამ ეტაპზე თითქმის შეუძლებელია იმის განსაზღვრა, რამდენად ჩართული არიან მერები საბჭოს საკოორდინაციო ჯგუფში, ან რაიმე სხვა ფორმატებში იმისთვის, რომ ერთმანეთს შორის ინფორმაცია გაცვალონ, გამოცდილება გააზიარონ და ცენტრალური ხელისუფლების ორგანოებთან წარსადგენი კოლექტიური ინიციატივები შეაჯერონ. თუმცა ფორმალური მექანიზმების მიღმა, გამოკითხული მუნიციპალური თანამშრომლები ადასტურებენ, რომ ენერგო ეფექტურობის ცენტრის მეშვეობით ორგანიზებული შეხვედრებისა და საკომუნიკაციო არხების გამოყენებით, მათ წარმატებით გაუცვლიათ პრაქტიკული შინაარსის ინფორმაცია ერთმანეთში და იმედოვნებენ ეს არხები SECAP გეგმებზე მუშაობის დასრულების შემდეგაც შენარჩუნდება (აღსრულების ეტაპზე).

თავის მხრივ მკვლევართა გუნდი დაინტერესდა თავად გარემოს დაცვის სამინისტრო რამდენად სწევდა მუნიციპალიტეტებიდან ინფორმაციის მოკრების, ცენტრალიზების თუ მათ შორის სამუშაოების კოორდინაციის ფუნქციას, როდესაც საქმე კლიმატის ცვლილებებთან

დაკავშირებულ დოკუმენტებზე მუშაობას ეხებოდა. გარემოს დაცვის სამინისტროს წარმომადგენელმა ინტერვიუში აღნიშნა, რომ მიზანმიმართულად კლიმატის ცვლილებებზე, როგორც გამჭოლ თუ გლობალურ (ყოვლისმომცველ) საკითხზე მუშაობა მუნიციპალიტეტებთან ეროვნული დონის კანონმდებლობის ლიმიტაციურობიდან გამომდინარე შეუძლებელია. თუმცა აღნიშნა, რომ შესაბამისი დარგობრივი მიმართულებებით სათანადო კოორდინაციას სწევს ადგილობრივ თვითმმართველობებთან:

“ახლა კლიმატის ცვლილება არ არის ჩვენი ეროვნული დარგი, როდესაც საუბარია სოფლის მეურნეობის დარგებზე, ტყის მართვაზე, ა.შ. იქ გასაგებია უფრო ადგილობრივ მიმართულებებს ექცევა ყურადღება... მუნიციპალიტეტებთან გამორჩეულად აქტიური ურთიერთობა გვაქვს უკვე წყლის რესურსების მართვის თვალსაზრისით, იმიტომ, რომ ჩვენ შევიძუშავეთ და უკვე დამტკიცდა წყლის ახალი კანონი...”

ამასთან, საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნის წერილთან დაკავშირებით მოწოდებულ ინფორმაციას სამინისტრომ ნათლად უარყო საკუთარი საკოორდინაციო როლი მერების შეთანხმების პროცესში და ისიც, რომ ადგილობრივ დონეზე კლიმატის ცვლილებებთან დაკავშირებული სხვა პოლიტიკის დოკუმენტები, მათ შორის კლიმატის ცვლილებასთან ადაპტაციის გეგმები თუ მათი მონიტორინგის ანგარიშებიც, სამინისტროში არ ინახება. იხილეთ ამონარიდი საჯარო ინფორმაციის წერილიდან:

გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტრო არ უწევს კოორდინაციას „მერების შეთანხმების“ წევრ მუნიციპალიტეტებს მდგრადი ენერგეტიკის (SEAP) და/ან მდგრადი ენერგეტიკის და კლიმატის (SECAP) გეგმებისა და ადგილობრივი ერთეულების მიერ გარემოსდაცვითი ან უშუალოდ კლიმატის ცვლილებასთან დაკავშირებული პოლიტიკური დოკუმენტების მომზადება/განხორციელებას, თუმცა სამინისტრო თვალყურს ადევნებს აღნიშნულ პროცესს.

აღნიშნულიდან გამომდინარე, ვინაიდან მუნიციპალიტეტები არ არიან ანგარიშვალდებულნი სამინისტროს წინაშე, არ ვფლობთ თქვენ მიერ მოთხოვნილ მუნიციპალიტეტების კლიმატის ცვლილებასთან ადაპტაციის გეგმებს და მოცემული გეგმების მონიტორინგის ანგარიშებს. აღნიშნულ საკითხებთან დაკავშირებით მიმართეთ ადგილობრივ მუნიციპალიტეტებს.



2. კლიმატის ცვლილების ზეგავლენა საქართველოს რეგიონებში

ადაპტაციის ეროვნული გეგმის არარსებობის პირობებში, რეგიონების მოწყვლადობის ყველაზე სრულყოფილ კვლევად 2016 წელს, USAID-ისა და ათეა-ს მიერ მომზადებული „კლიმატის ცვლილებასთან ადაპტაციის გზამკვლევი“ უნდა ჩაითვალოს. გზამკვლევი შეიცავს არაერთ მნიშვნელოვან მონაცემს, როგორც კლიმატის ცვლილებასთან დაკავშირებული ფიზიკური საფრთხეების, ისე გამომდინარე სოციალური და ეკონომიკური რისკების შესახებ. „მეოთხე ეროვნული შეტყობინებისგან“ განსხვავებით, რომელიც მეტწილად ეროვნული მასშტაბის დოკუმენტია, გზამკვლევის ავტორებმა სცადეს მათთვის ხელმისაწვდომი მონაცემების

საფუძველზე შეექმნათ სხვადასხვა მუნიციპალიტეტში არსებული გამოწვევების მაქსიმალურად დეტალიზებული შეფასება. ამიტომ, გზამკვლევი ასახავს რამდენად ნიუანსირებული შეფასების შექმნა შეიძლება კლიმატის ცვლილების ადგილობრივი ზეგავლენის შესახებ არსებული მონაცემების მაქსიმალური მობილიზების შემთხვევაში.

გზამკვლევის ავტორები ყურადღებას ამახვილებენ მუნიციპალური ზეგავლენის შეფასებასთან დაკავშირებულ სირთულეებზე და ამ მხრივ საკვანძო სოციალური და გარემოსდაცვითი მონაცემების არარსებობაზე: “ქვეყნის მუნიციპალიტეტები არიან უმთავრესი ადმინისტრაციული თვითმმართველი ერთეულები, რომელთა მიხედვითაც უნდა გროვდებოდეს სტატისტიკური მონაცემები, თუმცა სამხარეო დონეზე სტატისტიკური მონაცემები გაცილებით უფრო მრავალფეროვანი და ხელმისაწვდომია. ამავე დროს, სწორედ, რომ მუნიციპალურ დონეზე (არჩეული თვითმმართველი ორგანოს დონე), უნდა ხდებოდეს მუნიციპალიტეტების სოციალურ-ეკონომიკური განვითარებისთვის აუცილებელი გადაწყვეტილების მიღება. [...] გამომდინარე იქიდან, რომ კლიმატის ცვლილების საადაპტაციო ქმედებები ადგილობრივ დონეზე უნდა განხორციელდეს, სასურველია სტატისტიკურ-ინფორმაციული ბაზა არსებობდეს არა მარტო მუნიციპალურ დონეზე, არამედ მუნიციპალიტეტის ტერიტორიული ერთეულების დონეზეც, თუმცა ასეთი ინფორმაციის შეგროვება ოფიციალური წყაროებიდან დღეისათვის პრაქტიკულად შეუძლებელია” (გვ. 16).

მიუხედავად ამ შეზღუდვისა, გზამკვლევი ქმნის საწყის წერტილს იმის გასააზრებლად, თუ რომელ მუნიციპალიტეტში რა ტიპის საფრთხეებს უკავშირდება კლიმატის ცვლილების მზარდი ზეგავლენა. „კლიმატის ცვლილებასთან ადაპტაციის გზამკვლევის“ გარდა, არსებობს სხვადასხვა დონორის მხარდაჭერით მომზადებული ზეგავლენის შეფასებები, რომელთა ნაწილი რეგიონულ შემოქმედებას ეხება, ნაწილი კი სექტორულს. ასეთია, მაგალითად, 2016 წელს, გლობალური გარემოსდაცვითი ფონდის (GEF) მხარდაჭერით მომზადებული „კლიმატის ცვლილებასთან ადაპტაციის ეროვნული გეგმა სოფლის მეურნეობის სექტორისთვის“ და გაეროს განვითარების პროგრამის მხარდაჭერით შემუშავებული „კლიმატის ცვლილებასთან შემო სვანეთის ადაპტაციის სტრატეგია“, რომელიც 2014-16 წლებში, „საქართველოს კლიმატის ცვლილების მესამე ეროვნული შეტყობინების“ მომზადებისას შეიქმნა. ამასთან, ეროვნული მოხსენებები გარემოს მდგომარეობის შესახებ რამდენიმე ნაწილში განიხილავს კლიმატის ცვლილებას და მასთან დაკავშირებულ საფრთხეებს. ცხადია, საქართველოს მუნიციპალიტეტის მოწყვლადობის სრულყოფილი შეფასება ამ დოკუმენტის ფარგლებს სცდება, თუმცა შესაძლებელი და მნიშვნელოვანია რამდენიმე ძირითადი დაკვირვების განხილვა კლიმატის ცვლილების ზეგავლენის შესახებ საქართველოს მუნიციპალიტეტებში.

კლიმატის ცვლილების მიმდინარე ზეგავლენა საგრძნობია საქართველოს მთელს ტერიტორიაზე. საშუალო ტემპერატურა მთელს საქართველოში გაზრდილია 1 გრადუსით, ისევე როგორც გაზრდილია ქარის ინტენსივობა და ტყის ხანძრების სიხშირე. სხვადასხვა კვლევებში ფიქსირდება ეროზიული პროცესები, მყინვარების დნობა, სასოფლო-სამეურნეო მიწების დეგრადაცია და ხანგრძლივი და მძლავრი თბური ტალღები.

კლიმატის ცვლილება ზეგავლენა მკვეთრად არაერთგვაროვანია. კლიმატის ცვლილება განსხვავებულად ზემოქმედებს სხვადასხვა რეგიონზე. მაგალითად, დასავლეთ საქართველო უფრო ნალექიანი ხდება, აღმოსავლეთ საქართველო კი უფრო მშრალი. ადგილობრივი ტოპოგრაფიის, ეკოლოგიის და ჰიდროლოგიის მიხედვით, ყველა რეგიონი განსხვავებული გამოწვევის წინაშე დგას. მაგალითად, შავი ზღვისპირა მუნიციპალიტეტებისთვის უმნიშვნელოვანესი საკითხია სანაპირო ზოლის უსაფრთხოება, კანეთსა და სამხრეთ-აღმოსავლეთ საქართველოში კი შეიმჩნევა გაუდაბნობის ტენდენცია.

კლიმატის ცვლილება საფრთხეს უქმნის საქართველოს ეკონომიკისთვის საკვანძო სექტორებს. კლიმატის ცვლილება უარყოფითად ზემოქმედებს სხვადასხვა მუნიციპალიტეტისთვის მნიშვნელოვან ეკონომიკურ სექტორებზე, როგორცაა ზამთრის ტურიზმი მთიან რეგიონებში, სოფლის მეურნეობა და მესაქონლეობა მთელ საქართველოში. ამასთან, კლიმატის ცვლილება საფრთხეს უქმნის ქვეყნის საკვანძო ინფრასტრუქტურას - გზებს, ხიდებს, გვირაბებს და სხვა.

განსაკუთრებით მაღალია მეწყრულ-გრავიტაციული მოვლენების რისკი. მთაგორიანი ლანდშაფტის გავრცელების გამო, საქართველოში განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია მეწყრულ-გრავიტაციული მოვლენების განვითარების საფრთხე. გაეროს განვითარების პროგრამის შეფასების მიხედვით, „საქართველოში დღეისათვის რეგისტრირებულია 50 ათასამდე მეწყრული სხული. მათი საშიშროების ზონაშია 2 ათასამდე დასახლებული პუნქტი 200 ათასზე მეტი მაცხოვრებლით. მეწყრით დაზიანებული მიწების საერთო ფართობი 1,5მლნ. ჰა-ს აღემატება.“ ადაპტაციის გზამკვლევის მიხედვით, „მეწყრულ-გრავიტაციული მოვლენები გაბატონებულ ადგილს იკავებენ შემდეგ რეგიონებში და მუნიციპალიტეტებში: აჭარა (ხულო, შუახევი, ქედა, ხელვაჩაური, ქობულეთი), მცხეთა-მთიანეთი (დუშეთი, თიანეთი, მცხეთა), რაჭა-ლეჩხუმი (ამბროლაური, ონი, ცაგერი), იმერეთი (ხარაგაული, ჭიათურა, საჩხერე, ვანი, ბაღდათი, წყალტუბო, ხონი), გურია (ჩოხატაური, ლანჩხუთი, ოზურგეთი), სამეგრელო (ზუგდიდი, წალენჯიხა, ჩხოროწყუ, მარტვილი), შიდა ქართლი (გორი, ხაშური, ქარელი), სამცხე-ჯავახეთი (ადიგენი, ბორჯომი, ასპინძა, ახალციხე), ქვემო ქართლი (თეთრიწყარო).“ ამასთან, მეწყრულ-გრავიტაციული მოვლენების სიხშირე, ისევე როგორც მათთან დაკავშირებული ზარალი და მსხვერპლი, მზარდია.



3. კლიმატის პოლიტიკა საქართველოს მუნიციპალიტეტებში

3.1 მუნიციპალიტეტების უნარი შეაფასონ კლიმატთან დაკავშირებული საფრთხეები

საქართველოს კონსტიტუციის მიხედვით, გარემოს მდგომარეობაზე დაკვირვება საქართველოს უმაღლეს სახელმწიფო ორგანოთა უფლებამოსილების სფეროა. უფრო ზუსტად კი გარემოს მდგომარეობის შესახებ ინფორმაციის მომზადება გარემოს დაცვის სამინისტროს პასუხისმგებლობაა. შესაბამისად, საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების დონეზე კლიმატის ცვლილების მიმდინარე და მოსალოდნელი ზეგავლენის შესახებ ინფორმაციის შეგროვებაც, მხოლოდ ნებაყოფლობითია და კონკრეტულ მუნიციპალიტეტთა დამოუკიდებელ ინიციატივებს უკავშირდება.

საქართველოს მუნიციპალიტეტებს არ გააჩნიათ კლიმატის ცვლილების ზეგავლენის შესწავლისა და შეფასების ინსტიტუციური პრაქტიკა ან მექანიზმი. მათ არ აქვთ კლიმატის ცვლილების მიმდინარე ან პროგნოზირებულ ზემოქმედებაზე დაკვირვების უნარი და

რესურსები. შესაბამისად, საუკეთესო შემთხვევაში ისინი დამოკიდებულნი არიან სხვების - დონორების, არასამთავრობო სექტორის ან ცენტრალური ხელისუფლების - მიერ მიწოდებულ ინფორმაციაზე; უარეს შემთხვევაში კი კლიმატის ცვლილების ზეგავლენასთან დაკავშირებულ ინფორმაციაზე მათ ხელი საერთოდ არ მიუწვდებათ.

ბარემოს დაცვის ერთ-ერთი ქვეუწყება, გარემოს ეროვნული სააგენტო, ერთ-ერთი მთავარი ინფორმაციის წყაროა ადგილობრივ დონეზე გარემოს მდგომარეობაზე დაკვირვების კუთხით. გარემოს ეროვნული სააგენტო პერიოდულ შეტყობინებებს აგზავნის გარემოს მდგომარეობის შესახებ შედგენილ საკუთარ ანგარიშებზე იმ მუნიციპალიტეტებში, სადაც მოკლევადიანი ხორციელდება. გარდა ამისა, სააგენტო რეაგირებს მუნიციპალიტეტებიდან შემოსულ თხოვნებზეც მოძიებულ იქნას ესა თუ ის ინფორმაცია ბუნებრივი გარემოს მდგომარეობის შესახებ საქსპედიციო ვიზიტების საშუალები მათ რეგიონში.

საქართველოს მუნიციპალიტეტების კლიმატური, ლანდშაფტური, გეოლოგიური და ეკოლოგიური მრავალფეროვნება, ისევე როგორც კლიმატის ცვლილების მკვეთრად არაერთგვაროვანი ზემოქმედება საქართველოს ტერიტორიაზე განსაკუთრებით მნიშვნელოვანს ხდის დეტალური და მგრძობიარე მონაცემების შეგროვებას კლიმატური ცვლილებების შესახებ. თუმცა, კლიმატის ცვლილების ზეგავლენასთან დაკავშირებული მონაცემების ხარისხი, რაოდენობა და ხელმისაწვდომობა ისევ პრობლემურია, რასაც ადასტურებს არაერთი შეფასება თუ ანგარიში. მაგალითად, ეროვნული მოხსენება გარემოს მდგომარეობის შესახებ (2018-2021) მიუთითებს, რომ საკმარისი მონაცემების არარსებობა გამოწვევაა ზედაპირული წყლების მდგომარეობის შეფასებისას (“არსებული მონაცემებით რთულია მსჯელობა საქართველოში წყლის რესურსების რაოდენობრივი მონაცემების ცვლილების დინამიკაზე,” გვ. 59), მიწისქვეშა წყლების მდგომარეობის შეფასებისას (“მიწისქვეშა მტკნარი სასმელი წყლების ხარისხობრივი მახასიათებლების შესახებ არასაკმარისი მონაცემებიდან გამომდინარე, ქვეყნის მასშტაბით ამ მხრივ არსებული მდგომარეობის სრული შეფასება მოცემულ ეტაპზე ვერ ხერხდება,” გვ. 69), ბიომრავალფეროვნების კვლევისას (“დღეისათვის გამოწვევას წარმოადგენს მონაცემების სიმწირე, რაც იმით არის განპირობებული, რომ არსებული მონიტორინგის მასშტაბები შეზღუდულია და ასევე, ვერ ხერხდება მონიტორინგი ყველა საჭირო პარამეტრის მიხედვით,” გვ. 98), მიწის მდგომარეობის აღწერისას („განახლებული მონაცემები მიწის დეგრადაციის შესახებ არ არსებობს,” გვ. 100) და სხვა.

მუნიციპალურ დონეზე, კლიმატის ცვლილების ზეგავლენასთან დაკავშირებული ინფორმაციისა და მონაცემების არქონას ადასტურებენ იმ მუნიციპალიტეტების წარმომადგენლებიც, რომლებსაც, მერების შეთანხმების ფარგლებში, SECAP-ების მომზადებისას ასეთი ინფორმაციის შეგროვება და დამუშავება დასჭირდათ. ასეთ დროს ისინი უყრდნობიან „გარემოს დაცვის სამინისტროს ბიულეტენებს“, გარემოს ეროვნული სამინისტროს ან გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტროდან გამოგზავნილ ეპიზოდურ კვლევით ჯგუფებს, ძველ კვლევებს რომლებიც ადგილობრივი გეოლოგიური სამსახურების არსებობისას მომზადდა, ადგილზე არსებულ მწირ გამოცდილებას, ტრენინგებზე მიღებულ ინფორმაციას და სხვადასხვა დონორების მიერ მხარდაჭერილი პროექტების ფარგლებში შეგროვებულ მონაცემებს. ერთგვაროვანი პრაქტიკა ან მექანიზმი ამ ტიპის ცოდნისა და ინფორმაციის მობილიზებისა და დამუშავებისთვის არ არსებობს.

მიუხედავად იმისა, რომ კლიმატის ცვლილების ზეგავლენის სისტემური შესწავლისა და შეფასების რეგულარული პრაქტიკა არ არსებობს, კვლევის ფარგლებში გამოკითხული რესპონდენტები ადასტურებენ, რომ კლიმატის ცვლილების ზემოქმედება ხელშესახები და საგრძობია. განმეორებითი წყალდიდობები, გახშირებული ექსტრემალური მოვლენები,

რეგიონისთვის უჩვეულო ამინდი, გახშირებული მეწყრული პროცესები და სხვა გამოვლინებები მუნიციპალიტეტებს კლიმატის ცვლილებაზე მუშაობისკენ უბიძგებენ. კლიმატის ცვლილება უკვე ქმნის ფისკალურ პრობლემებსაც, როგორც ერთი რესპონდენტი აღნიშნავს, მის მუნიციპალიტეტში „წლიდან წლამდე ბიუჯეტი გვეხარჯება ინფრასტრუქტურაზე, რომელიც შემდეგ მუდამ ზიანდება. შეიძლება ითქვას რომ სულ არის ერთი და იგივე სამუშაო - ნაპირსამაგრი და გაწმენდის სამუშაოები...“ მაშინ, როცა კანონმდებლობა მუნიციპალიტეტებს ადაპტაციის ვალდებულებას არ აკისრებს, ხოლო მოსახლეობაში საკითხის შესახებ ცნობიერება დაბალია, კლიმატის ცვლილების ზემოქმედება თვითონ იქცევა ფაქტორად, რომელიც მუნიციპალიტეტების ნაწილს ამ მიმართულებით ნაბიჯების გადადგმის აუცილებლობაზე მიუთითებს. როგორც ერთი რესპონდენტი აღნიშნავს, “მოვაწერდით თუ არ მოვაწერდით [“მერების შეთანხმებას” ხელს] მნიშვნელობა არ ჰქონდა. საადაპტაციო ღონისძიებები მაინც კეთდებოდა იმიტომ, რომ სტიქია ძალიან გვაწუხებდა.”

არსებული პრაქტიკის და გამოცდილების გათვალისწინებით, ადგილობრივი თვითმმართველობების შრილში, კლიმატის ცვლილების ზეგავლენის შესწავლისა და შეფასების კუთხით არსებული მდგომარეობა რამდენიმე მნიშვნელოვანი ხარვეზზე მიუთითებს:

მუნიციპალიტეტებს არ გააჩნიათ ზეგავლენის შესწავლისა და შეფასების საკუთარი ინსტრუმენტები. ისინი ეყრდნობიან ცენტრალური ხელისუფლების მიერ მომზადებულ და მიწოდებულ ინფორმაციას, ან დონორების თუ არასამთავრობო ორგანიზაციების მხარდაჭერით მომზადებულ შეფასებებს. ზეგავლენა ფასდება არა რეგულარულად და სრულყოფილად, არამედ ეპიზოდურად და ნაწილობრივ. რესპონდენტები აღნიშნავენ, რომ გარემოს მდგომარეობის შესახებ ადგილზე მდგომარეობა სპორადულად, ინფრასტრუქტურული პროექტის დაგეგმვისას ან სპეციალური სახელმწიფო ღონისძიების ფარგლებში აღიწერება. ამასთან, კლიმატის ცვლილების ზეგავლენის შესახებ არსებული შეფასებები არ არის საკმარისად დეტალიზებული, როგორც გეოგრაფიულად, ისე სექტორულად; ისინი ფარავენ კვლევის ფართო არეალს და აქვთ დიდი მასშტაბი. შესაბამისად, ზეგავლენის შესახებ არსებული ინფორმაცია არ იძლევა ეფექტიანი ადაპტაციის ღონისძიებების დაგეგმვის საშუალებას.



3.2 კლიმატის ცვლილებასთან დაკავშირებული ღონისძიებების დაგეგმვა და განხორციელება

იმის გათვალისწინებით, რომ მუნიციპალიტეტებს უჭირთ კლიმატის ცვლილების მიმდინარე და პროგნოზირებული ზეგავლენის აღწერა და საკუთარი მოწყვლადობის შეფასება, განსაკუთრებით საინტერესოა როგორ გეგმავენ ისინი საპასუხო ღონისძიებებს, როგორც შერბილების, ისე ადაპტაციის კუთხით. შერბილების ნაწილში “მერების შეთანხმება” მეტ-ნაკლებად შაბლონურ ფორმატს ქმნის, რომლის ფარგლებშიც მუნიციპალიტეტები მათი ქონების ინვენტარიზაციას და მათგან დაკავშირებული ემისიების შეფასებას ამზადებენ. დავალებას აადვილებს ის ფაქტი, რომ მიტიგაციის მერების შეთანხმება უშუალოდ მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებულ აქტივებს არ სცილდება.

ამ ნაწილში მუნიციპალიტეტები აღწერენ ძირითადი სექტორებიდან მომავალ ემისიებს - შენობები, ტრანსპორტი, გარე განათება და სხვა. ელექტროენერჯის მიმწოდებელი კომპანიების დახმარებით, ისინი აგროვენ ინფორმაციას დანახარჯების შესახებ და, სტანდარტული ფორმულების გამოყენებით, მათ სათბურის აირების ემისიებს უკავშირებენ. შედეგად,

შერბილების ნაწილში ღონისძიებების დაგეგმვა სწორხაზოვანი პროცესია, რომელსაც მუნიციპალიტეტები ენერგოეფექტურობის ცენტრის დახმარებით უმკლავდებიან.

თუ შერბილების ნაწილში ღონისძიებები მეტწილად ერთგვაროვანი და შაბლონურია, ადაპტაციის ნაწილში ღონისძიებების დაგეგმვას მეტი შესწავლა სჭირდება, რადგან მათ უნდა გაითვალისწინონ ადგილობრივი თავისებურებები, როგორც არსებული რისკების მხრივ, ისე მათ საპასუხოდ საჭირო ინტერვენციების შესამუშავებლად. ეს ნიშნავს, რომ ადაპტაციის ღონისძიების შემუშავება, ადგილობრივი სპეციფიკის გათვალისწინების მნიშვნელობის გამო, უფრო რთული პროცესია. ადაპტაციის ნაწილის დაგეგმვასთან დაკავშირებულ სირთულეებზე საუბრობს კვლევის რესპონდენტიც:

“ადაპტაცია ყველაზე რთულია. ჩვენ როდესაც ადაპტაციაზე გადავალთ, მაშინ ძალიან კარგად ვყოფილვართ. ესეა ძირითადად ვართ მიტიგაციაზე. ლოკალურად რაღაცას მოვუაროთ, ლოკალურად რაღაცეები ჩავაქროთ და ადაპტაციაზე გადასვლა უკვე ნიშნავს, რომ ძალიან კარგად ვართ და ძალიან კარგ ლეველზე ვდგავართ.”

შედეგად, ადაპტაციასა და შერბილებას შორის ბალანსის კუთხით, მერების შეთანხმების ფარგლებში მომზადებულ სამოქმედო გეგმებზე დაკვირვება რამდენიმე დასკვნის გაკეთების საშუალებას იძლევა:

სამოქმედო გეგმებში მიტიგაციის ღონისძიებების რაოდენობა ადაპტაციისას აღემატება. მაგალითად, ონის მუნიციპალიტეტის სამოქმედო გეგმა მოიცავს 25 შერბილების ღონისძიებას და მხოლოდ 5 ადაპტაციის ღონისძიებას. სენაკის მუნიციპალიტეტში შერბილების ღონისძიებების რაოდენობა ორჯერ აღემატება ადაპტაციისას. მერების შეთანხმების პირველადი მიზანი სათბურის აირების ემისიების შემცირება იყო. შეთანხმების ფარგლები მხოლოდ მოგვიანებით გაფართოვდა და შეითავსა კლიმატის ცვლილებასთან ადაპტაციის ნაწილი. ამასთან, სამოქმედო გეგმების მომზადების მეთოდოლოგია, რომელიც სათბურის აირების ინვენტარიზაციით იწყება, მუნიციპალიტეტებს შერბილების ღონისძიებების დაგეგმვას უადვილებს. ამ გარემოებების გათვალისწინებით, გასაკვირი არ არის, რომ ადაპტაციის ღონისძიებების რაოდენობა მიტიგაციის ღონისძიებებს ჩამოუვარდება. მიტიგაციის პრიორიტიზებას ხელს უწყობს ისიც, რომ შერბილებასთან დაკავშირებით მეტი დოკუმენტი თუ პროცესი არსებობს ცენტრალური ხელისუფლების დონეზე.

ჩანაწერები ადაპტაციის ღონისძიებების შესახებ ძირითადად ზოგადი ხასიათისაა და მხოლოდ ერთეულ შემთხვევებში შეიცავს ვალდებულებას კონკრეტული პროექტების განხორციელების შესახებ. მიტიგაციის ღონისძიებები უფრო დეტალიზებული და ნიუანსირებულია, ვიდრე ჩანაწერები ადაპტაციის შესახებ, რომლებიც ხშირად ისეთი ზოგადი გეგმებით შემოიფარგლება, როგორცაა „მწვანე სივრცეების შექმნა“ და “საზოგადოებრივი დანიშნულების სივრცეების შექმნა.” შედარებისთვის, იმავე მუნიციპალიტეტის სამოქმედო გეგმა მოიცავს დეტალიზებულ შერბილების ღონისძიებებს, რომლებიც გაწერილია კონკრეტულ ვადებში და ჩაშლილია სექტორულად. **ადაპტაციის ღონისძიებების რაოდენობა და მასშტაბი ვერ პასუხობს კლიმატის ცვლილებასთან დაკავშირებული უარყოფითი ზეგავლენის მასშტაბს და მრავალფეროვნებას.**



3.3 კლიმატის ცვლილება და ბუნებრივი საფრთხეები

როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, საქართველოში კლიმატის ცვლილებასთან დაკავშირებული ერთ-ერთი ყველაზე საგანგაშო შეგავლენა ექსტრემალური მოვლენების გახშირებას და გრავიტაციულ-გეოლოგიური პროცესების ინტენსიურობის ზრდას უკავშირდება. საქართველოში წყალდიდობების, მეწყრული პროცესების და სხვა ექსტრემალური მოვლენების სიხშირი მკვეთრად მზარდია. საფრთხის ზონაში იმყოფება როგორც მოსახლეობა, ისე ქვეყნისთვის საკვანძო ინფრასტრუქტურა. 1,000-ზე მეტი დასახლება დღეს ღვარცოფისა და მეწყრის რისკის ზონაში ხვდება. რისკის ზონები მიმოფანტულია საქართველს მთელს ტერიტორიაზე და დასახლებულია ათობით ათასი მოსახლით: “მეწყრულ-გრავიტაციული პროცესები გვხვდება საქართველოში არსებულ ყველა კლიმატურგეომორფოლოგიურ ზონაში, დაწყებული ზღვისპირეთიდან, დამთავრებული მაღალმთიანი ალპურით. დღეისათვის, დაფიქსირებულია მათი სხვადასხვა ხარისხის დინამიკაში მყოფი და მაღალი საშიშროების რისკის 50 000-ზე მეტი უბანი, რომელთა საერთო ფართობი 1.5 მილიონ ჰა-ს აღემატება, ხოლო დინამიკაში მყოფი მეწყრების 70%-მდე ფიქსირებულია დასახლებული პუნქტების, სასოფლო-სამეურნეო სავარგულებისა და ინფრასტრუქტურული ობიექტების ზონაში. მეწყრულგრავიტაციული მოვლენების უშუალო საშიშროების ზონაში იმყოფება 2 000-მდე დასახლებული პუნქტი 200 000-ზე მეტი მოსახლით, აგრეთვე ცენტრალური საავტომობილო გზების, ნავთობ და გაზსადენების, დიდი ჰიდროელექტროსადგომების წყალსაცავების არეალები.”

გარემოს ეროვნული სააგენტოს მიერ მომზადებული დასკვნა 2023 წლის აგვისტოში შოვში განვითარებული მოვლენების შესახებ კატასტროფის გამომწვევ ერთ-ერთ ფაქტორად „უკანასკნელ პერიოდში კლიმატის ცვლილებით (დათბობა, ატმოსფერული ნალექების რეჟიმის ცვლილებები და სხვა) გამოწვეული ნეგატიური ზემოქმედებას“ ასახელებს. ამას იმეორებს გაეროს წარმომადგენლობის განცხადება, რომლის მიხედვითაც „შოვში განვითარებული მეწყერი გამოწვეულია ინტენსიური ნალექითა და მდინარის ბუნებრივი კაშხლებით. ეს მკვეთრი შესხენება კლიმატის ცვლილების მზარდი ზემოქმედების შესახებ არა მხოლოდ საქართველოსთვის, არამედ მთელი მსოფლიოსთვის. ასეთი ტრაგიკული მოვლენები ხაზს უსვამს ერთიანი გლობალური ძალისხმევის აუცილებლობას კლიმატის ცვლილების შერბილების, მდგრადობის გაძლიერებისა და კატასტროფების რისკის შემცირების მიმართ.“

კვლევის ფარგლებში გამოკითხული რესპონდენტები აღნიშნავენ, რომ მათ და სხვა მუნიციპალიტეტებში მომხდარი კატასტროფები, განსაკუთრებით შოვის ტრაგედია, ბუნებრივი საფრთხეების თემას დღის წესრიგში აყენებს. ეს დაკვირვება ადასტურებს გარემოსდაცვით ლიტერატურაში დამკვიდრებულ კანონზომიერებას, რომ ექსტრემალური მოვლენების და კატასტროფების სიხშირე მნიშვნელოვნად ზრდის ცნობიერებას კლიმატური ცვლილებების შესახებ. თუმცა მეტი ცნობიერება სისტემურ, ინსტიტუციურ პასუხში ავტომატურად არ ითარგმნება.

ძირითად გამოწვევად იკვეთება ბუნებრივი საფრთხეების ზონირება. გაეროს განვითარების პროგრამის (UNDP) და სხვების მხარდაჭერით, რამდენიმე წელია მიმდინარეობს პროექტი („საქართველოში კლიმატის ცვლილებასთან ადაპტაციის შესაძლებლობების გაძლიერება“), რომლის ერთერთი მიზანია ბუნებრივი საფრთხეების დეტალური რუკის მომზადება. ამ რუკამ, მაღალი დეტალიზაციით და კლიმატური კომპონენტის ინტეგრირებით, თავი უნდა მოუყაროს ბუნებრივ საფრთხეებთან დაკავშირებულ ინფორმაციას, შეავსოს დარგობრივი მონაცემების დანაკლისი და გააუმჯობესოს ცოდნა მოსალოდნელი საფრთხეების შესახებ. ის

არსებითად უნდა აღემატებოდეს 2012 წელს გამოქვეყნებულ ბუნებრივი საფრთხეებისა და რისკების ატლასს.

მაგრამ რუკის მომზადებას აფერხებს ღრმა სტრუქტურული და ინსტიტუციური პრობლემები, მათ შორის „სახელწიფო უწყებებში, პირველ რიგში, გარემოს ეროვნულ სააგენტოსა და ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებში, ასევე არასახელმწიფო სექტორში (მაგ., აკადემიური და კვლევითი ინსტიტუტები, არასამთავრობო ორგანიზაციები, კერძო საკონსულტაციო კომპანიები) წყალდიდობებისა და მრავალმხრივი საფრთხეების შეფასების, ზონირებისა და რუკების შედგენის საერთაშორისო სტანდარტებზე დამყარებული მეთოდოლოგიების შესახებ ცოდნისა და მათი გამოყენების გამოცდილების უქონლობა ან სიმცირე.“ ამავდროულად, წინასწარი შეფასების მიხედვით, „საქართველოში კლიმატის ცვლილებით გამოწვეული ბუნებრივი საფრთხეების ზონირებისა და რუკების შედგენისთვის საჭირო კლიმატური, გეოგრაფიული, ტოპოგრაფიული და გეოლოგიური პარამეტრების შესახებ ინფორმაცია და მონაცემები არასაკმარისია.“

2017 წელს დამტკიცდა „კატასტროფის რისკის შემცირების ეროვნული სტრატეგია“ და 2017-2020 წლების სამოქმედო გეგმა, რომელიც კლიმატის ცვლილებასთან დაკავშირებულ რისკებსაც ითვალისწინებს. ამასთან, სტრატეგია ხაზს უსვამს ადგილობრივი თვითმმართველობის როლს კატასტროფის რისკის შემცირებაში და ადგენს, რომ „საქართველოს მთავრობა იღებს ვალდებულებას, კატასტროფის რისკის შემცირების ზოგადი პოლიტიკის განსაზღვრის საშუალებით, დახმარება გაუწიოს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს ეროვნულ დონეზე ინტეგრირებული ადგილობრივი რისკების შეფასების ერთიანი მეთოდოლოგიის დანერგვაში და კატასტროფის რისკის შემცირების ადგილობრივი სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის შემუშავებაში.“ ამასთან, სტრატეგიის მიხედვით,

მნიშვნელოვანია, რომ ადგილობრივ დონეზე, თვითმმართველმა ორგანოებმა განახორციელონ საფრთხეების შეფასება, რაც, თავისთავად, გულისხმობს საფრთხის სახეობის დადგენას, რისკფაქტორების იდენტიფიცირებას, ალბათობისა და შედეგის განსაზღვრას, მოწყვლადობის იდენტიფიცირებას და პრიორიტეტების დასახვას. ზემოხსენებული ღონისძიებების გატარება იძლევა რისკის იდენტიფიცირების საშუალებას.

შეფასების გარდა, სტრატეგია ადგენს იმასაც, რომ ადგილობრივ თვითმმართველობებს საკვანძო როლი უნდა ჰქონდეთ საფრთხის შემცირებაში:

აუცილებელია, რომ ადგილობრივ დონეზე, თვითმმართველმა ორგანოებმა უზრუნველყონ უკვე იდენტიფიცირებული საფრთხის რისკის პრევენცია. ასევე, აუცილებელია მოხდეს ადგილობრივი თვითმმართველი ორგანოს შესაძლებლობების შეფასება, შესაბამისი რესურსების (ფინანსური და მატერიალური) მომზადება და ყველა იმ ღონისძიების დაგეგმვა/გატარება, რომლებიც შესაძლებელს გახდის კატასტროფის რისკის თავიდან აცილებას ან/და შემცირებას.

ამისთვის, „საქართველოს მთავრობა მნიშვნელოვნად მიიჩნევს, რომ ადგილობრივ დონეზე უწყვეტ რეჟიმში მიმდინარეობდეს თვითმმართველი ორგანოს ადამიანური და მატერიალური შესაძლებლობების განვითარება.“ ეს მიდგომა თანხვედრაშია კატასტროფის რისკის შემცირების საერთაშორისო პრინციპებთან და მდგრადი განვითარების მიზნებთანაც.

თუმცა, 2020 წელს, სახელმწიფო აუდიტი სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის შესახებ წერდა, რომ “დოკუმენტებში წარმოდგენილი ინფორმაცია ლეტალიზაციას და გაუმჯობესებას საჭიროებს. კერძოდ, რისკის შემცირების სტრატეგიით არ არის გათვალისწინებული წყალდიდობის პრევენციისთვის ყველა მნიშვნელოვანი საკითხი. სამოქმედო გეგმა არასრულყოფილია, ხოლო გაწერილი ღონისძიებების მხოლოდ მცირე ნაწილია (16%) შესრულებული. გეგმით გათვალისწინებული საკითხების მნიშვნელოვანი ნაწილი გადავადებული და შეუსრულებელია.” 2020 წლის შემდეგ მიღწეული პროგრესის შესახებ მდგომარეობა ბუნდოვანია, რადგან არც განახლებული სამოქმედო გეგმა და არც 2017-2020 წლების შესრულების ანგარიში ხელმისაწვდომი არ არის. 2024 წლის თებერვალში საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის (საია) მოკვლევის ფარგლებში ეროვნული უსაფრთხოების საბჭო აღნიშნავდა, რომ „ამჟამად დასკვნით ეტაპზე საფრთხეების შეფასების დოკუმენტის განახლების პროცესი, რომლის განახლების შემდეგაც დაიწყება „კატასტროფის რისკის შემცირების ეროვნული სტრატეგიის“ და სამოქმედო გეგმის შემუშავების პროცესი.“

ზონირებასთან ერთად, საკვანძო და ხანგრძლივ პროცესად ჩამოყალიბდა ადრეული გაფრთხილების სისტემის შექმნა. კლიმატის მწვანე ფონდის (GCF) და გაეროს განვითარების პროგრამის მხარდაჭერილი პროექტის ბიუჯეტი 27 მილიონი დოლარია და მისი მიზანია “შეიმუშაოს და დანერგოს კლიმატის რისკის ინტეგრირებული მართვის (CRM) პროაქტიული მიდგომა, რომელიც მრავლობითი საფრთხეების ადრეული გაფრთხილების სისტემის შექმნისა და ყველა სექტორში დაგეგმვისა და გადაწყვეტილების მიღების პროცესში, კლიმატის შესახებ ინფორმაციის გამოყენების გზით, ხელს შეუწყობს რისკის შემცირებას, პრევენციასა და მზადყოფნას.” ამ ეტაპზე ადრეული გაფრთხილების სისტემა დამონტაჟებულია მხოლოდ სტეფანწმინდის მუნიციპალიტეტში, თუმცა 2026 წლამდე ასეთმა სისტემებმა მთლიანად უნდა დაფარონ საქართველოს 11 დიდი მდინარის აუზი. პარალელურად 2014 წლიდან ვითარდება ჰიდრომეტეოროლოგიური დაკვირვების ავტომატიზებული სისტემები.

ადრეული გაფრთხილების სისტემის ჩამოყალიბება უახლესი სამთავრობო პროგრამის ნაწილიცაა. დოკუმენტში ვკითხულობთ: „კლიმატის გლობალური ცვლილების ფონზე, როგორც მთელ მსოფლიოში, ასევე საქართველოში აშკარად შეიმჩნევა ამ მოვლენების სიხშირისა და ინტენსივობის ზრდის ტენდენცია. შესაბამისად, ადრეული შეტყობინების ეფექტური სისტემის არსებობა სახელმწიფოებრივი და საზოგადოებრივი მნიშვნელობის უმნიშვნელოვანეს ღონისძიებას წარმოადგენს. ქვეყნის მასშტაბით გაგრძელდება მრავლობითი საფრთხეების ადრეული შეტყობინების სისტემების გაუმჯობესება.“

ჰიდრომეტეოროლოგიური ქსელის გაუმჯობესება და ადრეული გაფრთხილების სისტემის ჩამოყალიბება ამ ეტაპზე სამომავლო გეგმაა. პარალელურად, მუნიციპალიტეტებში ამზადებენ საგანგებო სიტუაციის მართვის გეგმებს, რაშიც მათ შინაგან საქმეთა სამინისტრო ეხმარება. საგანგებო მართვის გეგმების მომზადება სამოქალაქო უსაფრთხოების შესახებ კანონში გათვალისწინებული ვალდებულებების ნაწილია. ეს კანონი ასევე მოიაზრებს უსაფრთხოების პასპორტის და სხვა დარგობრივი დოკუმენტების მომზადებას, რომელიც საფრთხეებს და საგანგებო მდგომარეობებს ეხება. თუმცა კანონი სამოქალაქო უსაფრთხოების შესახებ და ინტერვიუები გამოკითხულ მუნიციპალიტეტებთან მიუთითებს, რომ ეს დოკუმენტები ნაკლებად ეხება უშუალოდ კლიმატის ცვლილებას და ბუნებრივ საფრთხეებს და მეტწილად მომხდარზე რეაგირების ეტაპზე კონცენტრირდება.

კონკრეტული საფრთხის შესასწავლად მუნიციპალიტეტებს აქვთ საშუალება მიმართონ გარემოს ეროვნულ სააგენტოს, რომელსაც ცალკეული პრობლემების შესწავლის და ანგარიშის მომზადების საშუალება აქვს.

ამასთან, ერთი რესპონდენტი აღნიშნავს, რომ ცნობიერება გეოლოგიური საფრთხეების შესახებ მუნიციპალიტეტს “მეტი სიფრთხილისკენ” უბიძგებს, რაც სანებართვო პროცესში გეოლოგიისთვის მეტი ყურადღების დათმობაში გამოიხატება.

მთლიანობაში, ბუნებრივ საფრთხეებთან მიმართებაში, მუნიციპალური პოლიტიკა ნაკლებადაა ორიენტირებული პრევენციაზე. საგანგებო სიტუაციის მართვის გეგმები რეაგირების პროტოკოლს აუმჯობესებს, თუმცა პროაქტიული პრევენციული პოლიტიკის გატარება გამოწვევად რჩება. საქართველოს აუდიტის სამსახურმა [შეაფასა](#) მუნიციპალური ხარჯების თანაფარდობა წყალდიდობის საფრთხესთან დაკავშირებულ პრევენციასა და ზარალის ანაზღაურებას შორის და აღმოაჩინა, რომ მუნიციპალიტეტების ნაწილში, მაგალითად ლანჩხუთში, ცაგერში და დუშეთში, ზარალის ანაზღაურებაზე დახარჯული თანხა რამდენჯერმე აღემატება პრევენციული ღონისძიებების დაფინანსებას. აუდიტის ანგარიშის თანახმად, „ანალიტიკა გვიჩვენებს, თუ რამდენად მნიშვნელოვანია პრევენციული ღონისძიებებისთვის მეტი სახსრების და რესურსების მიმართვა. თანამდროვე მსოფლიო კრიზისების მართვის მოდელიდან რისკების მართვის მოდელზე გადავიდა, რაც სწორედ პრევენციულ ღონისძიებებზე მეტი დაფინანსების მიმართვას გულისხმობს.“ ამავ აუდიტის მიხედვით, პასუხისმგებლობა პრევენციულ ღონისძიებებზე უწყებრივად გაფანტულია, რესურსები კი მწირი, როგორც ფინანსური, ისე ინსტიტუციური თვალსაზრისით.

მომზადებულ SECAP-ში ყურადღების კლიმატის ცვლილების შერბილებაზე გამახვილება, და შედარებით ნაკლები ღონისძიების გათვალისწინება ადაპტაციის მიმართულებით, პრევენციულ პოლიტიკის დეპრიორიტიზაცას უწყობს ხელს. ამის თავიდან ასაცილებლად, მნიშვნელოვანია მეტი რესურსების გამოყოფა ადაპტაციისთვის და პროაქტიული მუშაობა ბუნებრივი საფრთხეების შეფასებისა და კატასტროფის თავიდან ასაცილებლად.



3.4 ფინანსური რესურსები

მიუხედავად იმისა, რომ მერების შეთანხმება ფინანსების მოძიების მექანიზმიცაა და, საუკეთესო შემთხვევაში, მუნიციპალიტეტები მას არა დამატებით ხარჯად, არამედ დამატებითი შემოსავლის წყაროდ უნდა აღიქვამდნენ, ფინანსების სიმწირე მნიშვნელოვნად ზღუდავს დაგეგმილი ღონისძიებების მრავალფეროვნებას და მასშტაბს. როგორც კვლევის ფარგლებში გამოკითხული ერთი მუნიციპალიტეტის თანამშრომელი აღნიშნავს, არსებობს ორი განსხვავებული მიდგომა:

ერთი - დაწერო სტრატეგიაში ის რისი ფულიც გაქვს და იყო დაზღვეული რომ ამას ნამდვილად გააკეთებ. და მეორე - გქონდეს ამბიციური გეგმა, იმიტომ რომ თუ ამბიციური გეგმა გაქვს ვიღაც დაინტერესდება და შეიძლება წამოეგოს და გააკეთო. თუ ამბიციური არ იქნები, ვერასოდეს დონორებს ვერ მოიზიდავ. მაგრამ შენი რისკია როცა ასე წერ. მე [SECAP-ის მომზადებისას] არ გავრისკე, ასე ვთქვათ. თან მაშინ საარჩევნო წელი იყო. მერი არ იყო, მოვალეობის შემსრულებელი იყო. მე არ ვიცოდი ახალი მერის ხედვები, იქნებ იმას ჩემზე უკეთესი აქვს მოფიქრებული. იმიტომ გადავწყვიტე რომ მოდი იყოს ის რაც ნამდვილად შესაძლებელია.

ამასვე ადასტურებს სხვა რესპონდენტი:

ჩვენ მაქსიმალურად გავწერეთ რეალისტური გეგმა, იქიდან გამომდინარე რომ შეიძლება ამბიციური გეგმა გქონდეს მაგრამ შეფასება/მონიტორინგის ნაწილში გაჭირდება. ამიტომ ჩვენ ვარჩიეთ რომ მაქსიმალურად რეალისტური აქტივობები ჩაგვეწერება. ფინანსების კუთხით რისკები ყოველთვის არსებობს. ჩვენი გეგმა შეიძლება მაქსიმალურად რეალისტური იყოს, მაგრამ რისკი ყოველთვის არსებობს.

სხვადასხვა მუნიციპალიტეტში, ფინანსურად არარეალისტურად ჩაითვალა SECAP-ში ქარსაცავის ზოლის მოწყობის შეტანა, ფართომასშტაბიანი ინფრასტრუქტურული სამუშაოების ჩატარება, დიდი ნაგებობების გარემონტება, მუნიციპალური ავტოპარკის განახლება და სხვა ინტერვენციები. მთლიანობაში, გამოკითხულ მუნიციპალიტეტებში არსებობს განცდა, რომ ფართომასშტაბიანი ადაპტაციის ღონისძიებები მუნიციპალურ რესურსებს აღემატება და ღიდწილად ცენტრალური უწყებების პასუხისმგებლობაა.

მუნიციპალიტეტების ზოგადი ფისკალური მდგომარეობა - ის, რომ მათ აქვთ მცირე ბიუჯეტი, რომლის კიდევ უფრო მცირე ნაწილს შეადგენს უშუალოდ მუნიციპალიტეტის შემოსავალი - მნიშვნელოვნად ზღუდავს მათ უნარს დაგეგმონ და აწარმოონ ეფექტიანი კლიმატის პოლიტიკა. SECAP-ში გათვალისწინებული ღონისძიებების დაფინანსებაზე საუბრისას, გამოკითხული მუნიციპალიტეტების წარმომადგენლები აღნიშნავენ, რომ მათ ცენტრალური ხელისუფლების და დონორების მხარდაჭერა დასჭირდებათ, რადგან მხოლოდ ყველაზე დაბალხარჯიან ღონისძიებებს უმკლავდებიან ადგილობრივი ბიუჯეტით.

გარკვეულ შემთხვევებში პრობლემაა ისიც, რომ კლიმატის ცვლილებასთან დაკავშირებული ღონისძიებები ასეთად არ იდენტიფიცირდება, რადგან ცალკეული თანამშრომლები ინფრასტრუქტურულ ან ენერგოეფექტურობასთან დაკავშირებულ ღონისძიებებს შესაძლოა „წმინდა საინჟინრო/ტექნიკურ სამუშაოდ“ ხედავდნენ, რაც ანგარიშგებას და ანალიზს ართულებს. გარემოსდაცვით ღონისძიებად აღიქმება მხოლოდ ის, რაც პირდაპირ და მხოლოდ გარემოს დაცვას უკავშირდება, და არა ყველაფერი, რაც გარემოსდაცვით გამოწვევას პასუხობს ან ირიბად მაინც უწყობს ხელს გარემოსდაცვითი მდგომარეობის გაუმჯობესებას. ამასვე პრობლემაზე საუბრობს ეროვნული მოხსენება გარემოს მდგომარეობის შესახებ (2018-2021), რომელიც სტრატეგიული დოკუმენტების განხილვისას აღნიშნავს, რომ “დოკუმენტების ნაწილში კი დაგეგმილი ღონისძიებები, რომლებიც პირდაპირ კავშირშია კლიმატის ცვლილების შერბილებასა და ადაპტაციასთან, არ იდენტიფიცირდება ასეთებად, რაც ართულებს კლიმატთან ასოცირებული ღონისძიებების და, შესაბამისად, სახელმწიფოს მიერ გაწეული ხარჯების იდენტიფიცირებას” (გვ. 188). მუნიციპალური ბიუჯეტების კლიმატური მარკირება ადაპტაციისა და მიტიგაციის კუთხით მუნიციპალური დანახარჯების ანალიზს გააადვილებს, თუმცა ასეთ მარკირების პრაქტიკა ჯერ-ჯერობით არ არსებობს.

კლიმატის ცვლილებებზე რეაგირებისთვის საჭირო რესურსების სიმწირის პრობლემა საერთო დეცენტრალიზაციის სისუსტიდან გამომდინარეობს, რასაც ერთდროულად ფისკალური, პოლიტიკური თუ ადმინისტრაციული შეზღუდვები ახლავს თან. საქართველოს კონსტიტუციის მიხედვით „სახელმწიფო უზრუნველყოფს თვითმმართველი ერთეულის ფინანსური სახსრების შესაბამისობას ორგანული კანონით განსაზღვრულ თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილებებთან“. უპირატეს შემთხვევებში ეს იმაზე მიუთითებს, რომ დაფინანსება მეტწილად იმ პასუხისმგებლობათა შესასრულებლად გამოიყოფა, რომელთა შესახებაც ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსში ცხადადაა ვალდებულებები განსაზღვრული,

ხოლო აქტივობები, რაც მის მიღმაა, მათ შორის კლიმატის ცვლილებასთან ადაპტაციისა და კლიმატის ცვლილების შერბილების ღონისძიებები, მეორეხარისხოვნად რჩება.

ამასთან, საქართველოს კანონი გარემოს დაცვის შესახებ ადგენს, რომ გარემოს დაცვის სფეროში კომპეტენციათა გამიჯვნის ერთ-ერთი კრიტერიუმია სწორედ გარემოსდაცვით ღონისძიებათა დაფინანსების წყაროებია. თუმცა აქ კანონი განსხვავებებს ადგენს მხოლოდ სახელმწიფო და ავტონომიური რესპუბლიკების დაფინანსების წყაროებს შორის, და არ გამოჰყოფს მუნიციპალური დაფინანსების წყაროს დამოუკიდებლად, როგორც გარემოს დაცვის სფეროში კომპეტენციათა გამიჯვნის ერთ-ერთ კრიტერიუმს. ეს თავისთავად იმ მდგომარეობიდანაც გამომდინარეობს, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობა ფინანსდება ცენტრალური სახელმწიფო ბიუჯეტიდან, მაშინ როდესაც ადგილობრივი ხელისფულების მიერ დამოუკიდებელი შემოსავლების ქონის შესაძლებლობები ძალიან მწირია და უმეტესად მხოლოდ ფრაგმენტულ და მცირე ზომის საგრანტო დაფინანსებებს გულისხმობს. ამასთან, ცნობილია, რომ მუნიციპალიტეტთა დაფინანსება არ მოაზრებს სახელმწიფო საბიუჯეტო სახსრების პროპორციულ განაწილებას თვითმმართველი ერთეულების გამომამუშევრების თუ ეკონომიკაში შეტანილი წვლილის მიხედვით.

ადგილობრივ დონეზე კლიმატის ცვლილებების შედეგებზე რეაგირების კუთხით რესურსების სიმწირე მრავალ სხვადასხვა პრობლემას ქმნის დაწყებული ინფრასტრუქტურული თუ საინჟინრო გადაწყვეტების დეიფიციტურობით და სამეცნიერო მონაცემისა თუ ბუნებრივ გარემოზე დაკვირვებისთვის საჭირო კვალიფიკაციისა და ინფრასტრუქტურის სიმწირით დამთავრებული. იმ თვითმმართველ ორგანოებთან გასაუბრებამ, რომლებშიც კლიმატის ცვლილების მიმდინარე და მოსალოდნელი ზეგავლენის შესახებ სამუშაოები ნებაყოფლობით ორგანიზდება, აჩვენა, რომ ისინი აღნიშნული პროცესების სრულყოფილად წარმართვისთვის ფინანსური, ადამიანური თუ ადმინისტრაციული რესურსების მწვავე დეფიციტს განიცდიან. მათი თქმით აღნიშნულის განმაპირობებელი პირველ რიგში ის საკანონმდებლო მოწესრიგებაა, რომლის მიხედვითაც, ადგილობრივ დონეზე აღნიშნული საკითხებზე მუშაობა კანონისმიერ ვალდებულებას არ წარმოადგენს და ნებაყოფლობითი ხასიათისაა. სხვა მხრივ, რესპონდენტები ხაზს უსვამენ მუნიციპალური ბიუჯეტების საერთო სიმწირესეც, რაც “მერების შეთანხმების” ფარგლებში შემუშავებული SECAP გეგმების მხოლოდ რამდენიმე ათეული ათასი ლარით დაფინანსების შესაძლებლობას ქმნის და გამორიცხავს “მერების შეთანხმების” პროცესში გამოკვეთილ საჭიროებათა უმრავლესობის დაფინანსებას.



3.5 ადამიანური რესურსები

მუნიციპალიტეტების უმრავლესობაში არ არსებობს საშტატო თანამდებობა, რომელიც კლიმატის ცვლილებასთან დაკავშირებულ საქმიანობაზე იქნებოდა პასუხისმგებელი. ბევრ მუნიციპალიტეტში არ არსებობს არც ზოგადად გარემოსდაცვითი სპეციალისტის შტატი. „მერების შეთანხმებაში“ გათვალისწინებულ ვალდებულებებთან დაკავშირებულ სამუშაოს საკუთარ თავზე იღებენ სხვადასხვა მუნიციპალური სამსახურების თანამშრომლები, როგორცაა მდგრადი განვითარებისა და ინოვაციების სამსახური (ფოთი), ინფრასტრუქტურის სამსახური (გურჯაანი), ეკონომიკისა და ქონების მართვის სამსახური (სენაკი) და სხვა. ამ თანამშრომლებისთვის კლიმატის ცვლილებაზე მუშაობა დამატებითი პასუხისმგებლობაა, რომელსაც რეგულარ საქმიანობასთან შეთავსებით ასრულებენ.

კლიმატის ცვლილებაზე შეთავსებით მუშაობა რთულია, როგორც დროის, ისე კომპეტენციის კუთხით. საგანგებო შტატის გარეშე, მუნიციპალიტეტების თანამშრომლებს, რომლებიც ისედაც დიდი მოცულობის სამუშაოს ასრულებენ, უწევთ დამატებითი სამუშაოს შერულება, რომელიც მათ უშუალო სპეციალობას და/ან განათლებას ხშირად არც ეხება.

საკადრო დეფიციტისათვის ერთ-ერთი ფუნდამენტური საკითხია განათლება გარემოს დაცვის სფეროში. გარემოს დაცვის კანონის მიხედვით ქვეყანაში არსებობს გარემოსდაცვითი განათლების ერთიანი სისტემა, რომელსაც გარემოსდაცვითი ინფორმაციისა და განათლების ცენტრი ხელმძღვანელობს. თუმცა გამოკითხული რესპონდენტების თქმით, მერების შეთანხმებასთან დაკავშირებული გეგმების შემუშავების პროცესში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა თანამშრომლების გადამზადება მხოლოდ ენერგო-ეფექტურობის ცენტრის დახმარებით გახდა შესაძლებელი.

გამოკითხული მუნიციპალიტეტების თანამშრომლები აღნიშნავენ, რომ საგანგებო თანამდებობა და შტატი, რომლისთვისაც კლიმატის ცვლილებაზე მუშაობა პირველადი და პრიორიტეტული პასუხისმგებლობა იქნებოდა, შერბილებისა და ადაპტაციის ღონისძიებების დაგეგმვას და განხორციელებას გააადვილებს. ასეთი შტატის შექმნა განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი იმ შემთხვევაში იქნება, თუ კლიმატის ცვლილებაზე მუშაობა მუნიციპალიტეტებში გაძლირდება და გაფართოვდება. ამ მხრივ ამ მოკვლევის მიგნება ადასტურებს კლიმატის კანონის თეთრ და მწვანე წიგნში მოხვედრილ გეგმას, რომ მუნიციპალიტეტებში გაჩნდეს კლიმატის ცვლილებასთან დაკავშირებული ახალი თანამდებობა.

არსებული შტატების გაფართოებაზე საუბრისას, ერთერთი რესპონდენტი იხსენებს ისტორიულად არსებულ ადგილობრივ გეოლოგიურ სამსახურებს და მიუთითებს, რომ მათი და მსგავსი სამსახურების აღდგენა მუნიციპალიტეტებში არსებულ კომპეტენციას გაზრდიდა: “ჩვენთან საერთოდ არ არსებობს, ადრე იყო, გეოლოგიური სამსახური ერქვა. ეხლა რა უნდა დაერქვას არ ვიცი, მაგრამ მემგონი ესენიც არის აღსადგენი.”

ამავდროულად, მნიშვნელოვანია ისიც, რომ კლიმატის ცვლილებაზე მუშაობა აღიქმებოდა არა როგორც ცალკე მდგომი საქმიანობის სფერო, არამედ როგორც ყველა მუნიციპალური სამსახურის გამჭოლი პასუხისმგებლობა. კვლევისას ჩატარებული ინტერვიუს ფარგლებში ამაზე ხაზგასმით ისაუბრა ერთერთმა რესპონდენტმა, რომელმაც აღნიშნა, რომ ნებისმიერ კლიმატთან დაკავშირებული ღონისძიება უკავშირდება მუნიციპალიტეტის ერთ ან რამდენიმე სამსახურს. მაგალითად, ნაპირსამაგრი სამუშაოს მოწყობა შესაძლოა იკვეთებოდეს ინფრასტრუქტურის სამსახურის საქმიანობასთან, ხოლო ენერგოეფექტურობის გაუმჯობესება ქონების მართვის დეპარტამენტთან. შესაბამისად, მნიშვნელოვანია არსებული შტატები და დეპარტამენტები გახდნენ უფრო გათვითცნობიერებულნი კლიმატის ცვლილების შესახებ და ჩაერთონ შესაბამისი ღონისძიებების დაგეგმვასა და განხორციელებაში.

დასკვნა და რეკომენდაციები

მკვლევართა გუნდის მიერ ჩატარებული ინტერვიუები და სამაგიდე კვლევა მიუთითებს რამდენიმე საკვანძო საჭიროებაზე, რომელთა გათვალისწინება მუნიციპალურ რგოლს დაეხმარება უფრო აქტიურად ჩაერთოს კლიმატის პოლიტიკაში და დაგეგმოს და განხორციელოს კლიმატის ცვლილებასთან დაკავშირებული შერბილებისა და ადაპტაციის ღონისძიებები. ამ საჭიროებებზე საუბარი განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია კლიმატის კანონზე მუშაობის პარალელურად. 2023 წელს მომზადებული მწვანე და თეთრი წიგნის მიხედვით, ამ ახალმა საკანონმდებლო ინიციატივამ გონივრულად და მკაფიოდ უნდა გაანაწილოს კლიმატის ცვლილებასთან დაკავშირებული პასუხისმგებლობები და ვალდებულებები სახელმწიფოს სხვადასხვა ნაწილს შორის. შესაბამისად, ადგილობრივი თვითმმართველობების საჭიროებებზე საუბარი ამ კონტექსტში განსაკუთრებით სასარგებლო და დროულია. კლიმატის კანონს შეუძლია ქვემოთ ჩამოთვლილ რეკომენდაციათა მნიშვნელოვან ნაწილს გასცეს პასუხი, ნაწილი კი სხვა სტრუქტურულ და ინსტიტუციურ ცვლილებებს უკავშირდება.

I. დეცენტრალიზაციის ნაკლებობა:

- **მუნიციპალიტეტის როლის გაზრდა ბუნებრივი რესურსების განკარგვის, მართვის და ზედამხედველობის საკითხებში, მათ შორის ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის პირობათა კონტროლის და გარემოს დაბინძურების ნაწილში**

ამჟამად მოქმედი საკანონმდებლო ჩარჩოს მიხედვით, მუნიციპალური ორგანოებისთვის შეზღუდულია როგორც იმ ბუნებრივ რესურსთა კატეგორია, რომელთა მართვის თუ კონტროლის შესახებაც მუნიციპალიტეტებს გარკვეული უფლებამოსილებები გააჩნიათ, ისე იმ საქმიანობათა ნუსხაც, რაც ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის ზედამხედველობას უკავშირდება. ვინაიდან ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის პირობების და მათი შესრულების კონტროლი ცენტრალური ხელისუფლების პრეროგატივაა, ადგილობრივ თვითმმართველობათა როლი ძალიან სუსტია გარემოს მდგომარეობაზე დაკვირვების და დაბინძურების კუთხითაც. იმისთვის, რომ გაიზარდოს მუნიციპალიტეტების როლი კლიმატის ცვლილებებთან დაკავშირებული პოლიტიკის წარმოებაში, აუცილებელია მეტი დეცენტრალიზაცია ბუნებრივი რესურსების მართვის, კონტროლისა და ზედამხედველობის პოლიტიკაში.

- **ადგილობრივი თვითმმართველობის რგოლის ვალდებულებებისა და უფლებამოსილების მკაფიოდ ჩამოყალიბება**

დღეს მოქმედ საკანონმდებლო ჩარჩოსა და რეგულაციურ კანონებში მუნიციპალური რგოლის კლიმატის ცვლილებასთან დაკავშირებული პასუხისმგებლობა და უფლებამოსილება არ იკითხება. ეს კლიმატთან დაკავშირებული პოლიტიკის დაგეგმვასა და განხორციელებას დიდწილად ნებაყოფლობით პროცესად აქცევს. იმისთვის, რომ მუნიციპალიტეტებმა შეძლონ კლიმატის ცვლილებასთან დაკავშირებული პოლიტიკის შემუშავებასა და განხორციელებაში მონაწილეობა, აუცილებელია ადგილობრივი თვითმმართველობის რგოლის შესაბამისი უფლებამოსილება აისახოს ყველა შესაბამის კანონში და გაჩნდეს კლიმატის ცვლილების მოწესრიგების ახალი საკანონმდებლო ჩარჩო.

- **ცენტრსა და მუნიციპალიტეტებს შორის ურთიერთობის ფორმალური მექანიზმების გაუმჯობესება**

იმ შემთხვევებში, როდესაც გარკვეული მუნიციპალიტეტები კლიმატთან დაკავშირებული პოლიტიკის დაგეგმვასა და განხორციელებაში ნებაყოფლობით უკვე არიან ჩართულები, მნიშვნელოვანია, რომ გაძლიერდეს მათი როლი ეროვნული დონის პოლიტიკის დაგეგმვაში, გაუმჯობესდეს ინფორმაციის გაცვლის პოლიტიკა ცენტრალურ ხელისუფლებასა და ადგილობრივ ხელისუფლებებს შორის და შეიქმნას რეგულარული სამუშაო ფორმატები ცენტრალური ხელისუფლების რგოლთან ხშირი და შინაარსობრივი კომუნიკაციისთვის ადგილობრივი თვითმმართველობისთვის. ამჟამად მეტად დეფიციტურია როგორც ამგვარი კომუნიკაციის არხები და ფორმატები, ისე მონაწილეობის გამოცდილება იმ ფორმალურ შესაძლებლობებს მიღმა, რასაც კლიმატის ცვლილებების საბჭოში მონაწილეობა ქმნის.

- **ვალდებულებებისა და პასუხისმგებლობის განაწილება ადგილობრივი თვითმმართველობის რგოლში**

გარდა იმისა, რომ აუცილებელია კლიმატის ცვლილებასთან დაკავშირებული პასუხისმგებლობისა და უფლებამოსილების განაწილება ცენტრსა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს შორის, ასევე მნიშვნელოვანია მკაფიოდ განაწილდეს შესაბამისი პასუხისმგებლობა მუნიციპალურ რგოლშივე. შესწავლა აჩვენებს, რომ დღეს კლიმატთან დაკავშირებულ დონისძიებებს, მაგალითად „მერების შეთანხმებასთან“ დაკავშირებულ სამუშაოს, სხვადასხვა მუნიციპალიტეტში განსხვავებული სამსახურები ითავსებენ, კლიმატთან დაკავშირებული პასუხისმგებლობა კი თანამშრომლების ფუნქციების ფორმალური განაწილების ნაწილი არ არის. საგანგებო და სათანადო უფლებამოსილებით აღჭურვილი სამტაქტო პოზიცია მუნიციპალიტეტში მნიშვნელოვნად გაზრდიდა მუნიციპალური რგოლის უნარს შეიმუშაოს და განახორციელოს ეფექტიანი კლიმატის პოლიტიკა. თუმცა აქვე უნდა აღინიშნოს ისიც, რომ ცნობიერება კლიმატის ცვლილების შესახებ და მისი გათვალისწინება მნიშვნელოვანია ყველა რგოლში, როგორც გამჭოლი საკითხის.

II. ცოდნის და ინფორმაციის დეფიციტურობა

- **კლიმატის ცვლილებასთან დაკავშირებული ცოდნის, ინფორმაციისა და მონაცემების ხელმისაწვდომობა ადგილობრივ დონეზე**

კვლევა აჩვენებს, რომ მუნიციპალურ დონეზე ინფორმაცია გარემოს მდგომარეობის და კლიმატის ცვლილების მიმდინარე და პროგნოზირებული ზეგავლენის შესახებ ეპიზოდურად და არასრულად გროვდება. ამ ტიპის საბაზისო მონაცემები სხვადასხვა დონორის მხარდაჭერით მიმდინარე პროექტების ფარგლებში იკრიბება, რაც ნიშნავს, რომ მონაცემები ხშირად საკმარისად დეტალიზებული არ არის, როგორც თემატურად, ისე გეოგრაფიულად. ამასთან, ბევრი მიმართულებით, მონაცემებში გვხვდება წყვეტა და მნიშვნელოვანი ღიობები. პროექტების ფარგლებში შეგროვებული ინფორმაცია ხშირად არ ახლდება, რაც განსაკუთრებით პრობლემურია ისეთი დინამიური პროცესის შესწავლისას, როგორც კლიმატის ცვლილება.

იმისთვის, რომ მუნიციპალიტეტებს ჰქონდეთ საშუალება თვალი მიადევნონ კლიმატის ცვლილების ზემოქმედებას და დაგეგმონ შერბილების და ადაპტაციის საპასუხო ღონისძიებები, მნიშვნელოვანია გაჩნდეს საკვანძო მონაცემთა შეგროვებისა და დამუშავების მექანიზმები და კომპეტენცია ადგილობრივი თვითმმართველობის რგოლში. ადგილობრივი კომპეტენციის არსებობა შეამცირებდა დონორებზე დამოკიდებულობის და ინფორმაციის გაუახლებლობის პრობლემებსაც.

- **ჰორიზონტალური კოორდინაცია მუნიციპალიტეტებს შორის**

ყველა მუნიციპალიტეტისთვის საინტერესო და სასარგებლო იქნებოდა იმ ინფორმაციის მიღება, რაც სხვადასხვა მუნიციპალიტეტში კლიმატთან დაკავშირებულ საკითხებზე მუშაობის გამოცდილებას ეხება როგორც ორგანიზაციულ, ისე შინაარსობრივ დონეზე. ამ ტიპის ინფორმაციის გაცვლისთვის ფორმალურად შემოთავაზებული ფორმატი - კლიმატის ცვლილების უწყებათაშორისი საბჭოს სახით, არ არის ქმედითი მექანიზმი. იკვეთება ხშირი და მეტად მოქნილი ჰორიზონტალური ფორმატების შექმნის საჭიროებაც.

III. საქართველოში “მერების შეთანხმების” პრიორიტეტიზაციის სისუსტეები

- **ადაპტაციის პრიორეტიზება**

როგორც SECAP გეგმების და რეგიონულ დონეზე ეპიზოდურად შექმნილი ადაპტაციის გეგმების ანალიზმა აჩვენა, აშკარაა კლიმატის ცვლილების შერბილების პრიორიტეტულობა როგორც ეროვნულ, ისე ადგილობრივ დონეზე. არსებული გამოწვევებისა და ჭარბი ბუნებრივი საფრთხეების კონტექსტში, აუცილებელია პრიორიტეტად იქცეს კლიმატის ცვლილების ზეგავლენასთან ადაპტაცია და შესაბამისი ინსტიტუციური, ინფრასტრუქტურული და სოციალური ინტერვენციების დაგეგმვა და განხორციელება.

- **შერბილების ის პოლიტიკა მუნიციპალური ქონების მიღმა**

„მერების შეთანხმება“ მეტწილად მუნიციპალიტეტების საკუთრებაში არსებულ ქონებას ეხება, რაც ნიშნავს, რომ ადგილობრივ დონეზე ნაკლებად იქმნება კერძო სექტორის ემისიების შემცირებასთან დაკავშირებული გეგმები. აუცილებელია შერბილებისა და ადაპტაციის ისეთი ადგილობრივი პოლიტიკის წარმოება, რომელიც მუნიციპალურ ქონებას გასცდება და მთლიანად მუნიციპალიტეტის მდგომარეობას და საჭიროებებს გაითვალისწინებს.

- **„მერების შეთანხმების“ ფარგლებში მომზადებული სამოქმედო გეგმების აღსრულება და მონიტორინგი**

მერების შეთანხმების ხელმომწერი ორგანიზაციები თანდათან გადადიან აღსრულების ეტაპზე. შესაბამისად, მნიშვნელოვანია დამკვიდრდეს ღონისძიებების განცხორციელების მონიტორინგის ეფექტიანი და გამჭვირვალე პრაქტიკები ადგილობრივი თვითმმართველობის და ეროვნულ დონეზე. ამ მიზნით შესაძლებელია სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლებისა და დარგობრივი ექსპერტების ჩართვა მონიტორინგის მუნიციპალურ სამუშაო ჯგუფებში, აღსრულებასთან დაკავშირებული ინფორმაციის პროაქტიული გასაჯაროება და რეგულარული და საჯარო ანგარიშების მომზადება. ამ ტიპის პრაქტიკების დამკვიდრება მნიშვნელოვანი იქნება იმ ხელმომწერი მუნიციპალიტეტებისთვისაც, რომლებიც დღეს სამოქმედო გეგმის მომზადების ეტაპზე იმყოფებიან.

IV. ზოგადი გამოწვევები კლიმატის ცვლილებებთან დაკავშირებული ადგილობრივი პოლიტიკის წარმოებისას

- **მუნიციპალური ბიუჯეტების კლიმატური მარკირების სისტემის დამკვიდრება**

დღეს მუნიციპალიტეტები განსხვავებულ კრიტერიუმებს იყენებენ იმის განსასაზღვრად, თუ რა მონიშნება კლიმატის ცვლილებასთან დაკავშირებულ ღონისძიებად, და რა არა. იმისთვის, რომ უკეთ აღიწეროს კლიმატის ცვლილებასთან დაკავშირებული აქტივობები და მოხერხდეს

შესაბამისი მუნიციპალური დანახარჯებისა და საჭიროებების შეფასება, მნიშვნელოვანია არსებობდეს მუნიციპალური ბიუჯეტის კლიმატური მარკირების პრაქტიკა, რომელიც დაამკვიდრებდა ფინანსური ანალიზის ერთგვაროვან და თანმიმდევრულ მეთოდოლოგიას.

- **პრევენციული პოლიტიკა ბუნებრივ საფრთხეებთან მიმართებაში**

ჭარბი ბუნებრივი საფრთხეების კონტექსტში, მნიშვნელოვანია დამკვიდრდეს აქტიური პრევენციის პოლიტიკა, რათა დროულად გამოვლინდეს მომეტებული საფრთხის ზონები და დაიგეგმოს საპასუხო ინტერვენციები. ამ მხრივ საკვანძო როლის შესრულება შეუძლია ადგილობრივი თვითმმართველობის რგოლს, რომელსაც ყველაზე ახლო შეხება აქვს ადგილობრივ თემებთან და ყველაზე უკეთ უნდა იცნობდეს მის საჭიროებებს.

დანართი 1:

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მზაობის შესახებ საქართველოში კლიმატის ცვლილების ზემოქმედების მიმართ

კითხვარის გზამკვლევი

ცენტრალური ხელისუფლების წარმომადგენლებთან

I სექცია - მერების შეთანხმება, სამოქმედო გეგმები და ანგარიშგება-მონიტორინგი

1. რამდენად და როგორ უწყობენ ხელს ცენტრალური ხელისუფლება და მისი უწყებები მერების შეთანხმებით გათვალისწინებული სამოქმედო გეგმების (მდგრადი ენერჯეტიკის (SEAP) და მდგრადი ენერჯეტიკის და კლიმატის (SECAP)) შემუშავებას და შესრულებას ადგილობრივ დონეზე. ბოლო მონაცემებით, 27 მუნიციპალიტეტი შეუერთდა მერების შეთანხმებას, მაგრამ სამოქმედო გეგმები ყველა მათგანს არ მოუშადა.
 1. რა სამუშაოებს სწევს თქვენი უწყება იმისთვის, რომ დანარჩენი მუნიციპალიტეტებიც შემოუერთდნენ შეთანხმებას?
 2. რა ღონისძიებებს მიმართავენ ცენტრალური ხელისუფლების წარმომადგენლები, რომ მერების შეთანხმების წევრ მუნიციპალიტეტებში შემუშავებულ იქნეს შესაბამისი სამოქმედო გეგმები?
 3. ბოლო ინფორმაციით, მხოლოდ 1 მუნიციპალიტეტში იქნა შემუშავებული სამოქმედო გეგმის შესრულების მონიტორინგი - და 2022 წელს კი დამტკიცდა მუნიციპალიტეტების ანგარიშგების მეთოდოლოგია. რა მექანიზმებით უზრუნველყოფს ცენტრალური დონის ხელისუფლება, რომ გეგმების მონიტორინგსა და ანგარიშგებასთან დაკავშირებული ვალდებულებები სრულად შესრულდეს ადგილობრივ დონეზე?
 4. რა სისუსტეები ახასიათებს მერების შეთანხმების მონაწილე მუნიციპალიტეტებს (გთხოვთ ისაუბროთ სამართლებრივი, ინსტიტუციური, ადმინისტრაციული თუ ფინანსური პრობლემების შესახებ).

II სექცია - ეროვნული დონის პოლიტიკა და კანონმდებლობა კლიმატის ცვლილების შესახებ

2. რა სიხშირით იკრიბება კლიმატის ცვლილების უწყებათაშორისი საბჭო? სად შეიძლება დაინტერესებული მხარეები გაეცნონ საბჭოზე განხილულ საკითხებს და ინფორმაციას მიღწეული შეთანხმებების შესახებ?
3. რა მექანიზმებით არის გარანტირებული ადგილობრივი თვითმმართველობების ჩართულობა საქართველოს კლიმატის ცვლილების კანონმდებლობის, პოლიტიკისა და სამოქმედო გეგმის შემუშავებაში ცენტრალურ დონეზე (e.g. საბჭოში; სტრატეგიის დოკუმენტების შემუშავებისას, კანონპროექტის განხილვაში ა.შ.)?
 1. რომელ სამუშაო ფორმატს გამოარჩევდით, სადაც მუნიციპალურ წარმომადგენელთა აქტივობა მაღალი იყო?
 2. რომელიმე მუნიციპალიტეტს ხომ არ გამოარჩევდით, საიდანაც შედარებით მაღალია ეროვნულ დონეზე კლიმატის ცვლილების პოლიტიკის დაგეგმარებაში მონაწილეობის დონე?

3. ვინ არიან მუნიციპალურ დონეებზე, კლიმატის პოლიტიკის საკითხებზე უფლებამოსილი პირები ვინც ყველაზე მეტად ერთვება?

III სექცია - კლიმატის ცვლილებებისადმი ადაპტაციის გეგმები

4. ადაპტაციის ეროვნული გეგმის (აეგ) არარსებობის პირობებში, კლიმატის ცვლილებასთან ადაპტაციის რეგიონული გეგმები და სტრატეგიული დოკუმენტები ფრაგმენტული და არაერთგვაროვანია. ცალკეულ მუნიციპალიტეტებს აქვთ საერთაშორისო დონორების მხარდაჭერით შექმნილი ადაპტაციის გეგმები, რომლებიც დამოუკიდებელ დოკუმენტებად, ან რეგიონული ანგარიშების ფარგლებში მომზადდა.
 1. რა ხედვა აქვს თქვენს უწყებას ადაპტაციის გეგმების შემუშავების პროცესთან დაკავშირებით? როგორ შეიძლება ის უფრო ეფექტურად წარიმართოს და არის თუ არა დაგეგმილი, რომ ის თითოეულ რეგიონზე შეიქმნას, პერიოდულად განახლდეს და მისი შესრულება მონიტორინგის საგანი იყოს?
 2. რა ხედვა აქვს თქვენს უწყებას ამ ტიპის დოკუმენტების საჭიროებაზე და გამოყენებაზე ადგილობრივ დონეზე?
 3. რა სისუსტეები ახასიათებს არსებული ადაპტაციის გეგმების აღსრულებას თუ მათ აღსრულებაზე მონიტორინგს?

დანართი 2:

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მზაობის შეფასებაზე საქართველოში კლიმატის ცვლილების ზემოქმედებისა და შედეგების მიმართ

კითხვარის გზამკვლევი

მერების შეთანხმების ტერიტორიული კოორდინატორები

I სექცია - მერების შეთანხმება, სამოქმედო გეგმები და ანგარიშგება-მონიტორინგი

1. მერების შეთანხმების წევრი მუნიციპალიტეტებიდან ნაწილს უკვე აქვს შემუშავებული სამოქმედო გეგმა. როგორია აღნიშნული გეგმების შესრულების ტენდენციები? შეგიძლიათ თუ არა ისაუბროთ რა არის მთავარი სისუსტეები მათი შესრულებისა?
 1. სამართლებრივი: (ენერგოეფექტურობის) არასრულყოფილი საკანონმდებლო ნორმები და სტანდარტები; კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტები; ეროვნული პოლიტიკის მხარდაჭერის ნაკლებობა.
 2. ინსტიტუციური: ეროვნულ და ადგილობრივ ხელისუფლებას შორის კოორდინაციის ნაკლებობა
 3. ადმინისტრაციული: ადგილობრივი პერსონალის გარე ექსპერტიზაზე დამოკიდებულება; ადგილობრივი სტატისტიკური მონაცემების შეგროვება; სხვა მუნიციპალიტეტებთან თანამშრომლობა
 4. ფინანსური: საგრანტო დაფინანსებაზე დამოკიდებულება.

II სექცია - ეროვნული დონის პოლიტიკა და კანონმდებლობა კლიმატის ცვლილების შესახებ

2. მუნიციპალურ ხელისუფლებაში ვინ არიან პასუხისმგებელი პირები, ვინც კლიმატის ცვლილებებთან დაკავშირებულ პოლიტიკის და საკანონმდებლო დონის ცვლილებებში ერთვება ეროვნულ დონეზე?
3. გთხოვთ ისაუბროთ კონკრეტული გამოცდილებების შესახებ. რომელი კონკრეტული მექანიზმებით გქონიათ შესაძლებლობა ჩართულიყავით საქართველოს კლიმატის ცვლილების კანონმდებლობის, პოლიტიკისა და სამოქმედო გეგმის შემუშავებაში ცენტრალურ დონეზე (e.g. საბჭოში; სტრატეგიის დოკუმენტების შემუშავებისას, კანონპროექტის განხილვაში ა.შ.)?
 1. რომელ სამუშაო ფორმატს გამოარჩევდით, სადაც მუნიციპალურ წარმომადგენელთა აქტივობა მაღალი იყო?
 2. რომელიმე მუნიციპალიტეტს ხომ არ გამოარჩევდით, საიდანაც შედარებით მაღალია ეროვნულ დონეზე კლიმატის ცვლილების პოლიტიკის დაგეგმარებაში მონაწილეობის დონე?
 3. ვინ არიან ცენტრალურ და მუნიციპალურ დონეებზე, კლიმატის პოლიტიკის საკითხებზე უფლებამოსილი პირები ვინც ყველაზე მეტად ერთვება?

III სექცია - კლიმატის ცვლილებებისადმი ადაპტაციის გეგმები

4. ადაპტაციის ეროვნული გეგმის (აეგ) არარსებობის პირობებში, კლიმატის ცვლილებასთან ადაპტაციის რეგიონული გეგმები და სტრატეგიული დოკუმენტები ფრაგმენტული და არაერთგვაროვანია. ცალკეულ მუნიციპალიტეტებს აქვთ

საერთაშორისო დონორების მხარდაჭერით შექმნილი ადაპტაციის გეგმები, რომლებიც დამოუკიდებელ დოკუმენტებად, ან რეგიონული ანგარიშების ფარგლებში მომზადდა.

1. რა ხედვა გაქვთ ადაპტაციის გეგმების შემუშავების პროცესთან დაკავშირებით? როგორ შეიძლება ის უფრო ეფექტურად წარიმართოს და არის თუ არა დაგეგმილი, რომ ის თითოეულ რეგიონზე შეიქმნას, პერიოდულად განახლდეს და მისი შესრულება მონიტორინგის საგანი იყოს?
2. რა ხედვა გაქვთ ამ ტიპის დოკუმენტების საჭიროებაზე და გამოყენებაზე ადგილობრივ დონეზე?
3. რა სისუსტეები ახასიათებს არსებული ადაპტაციის გეგმების აღსრულებას თუ მათ აღსრულებაზე მონიტორინგს?

დანართი 3:

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მზაობის შეფასებაზე საქართველოში კლიმატის ცვლილების ზემოქმედებისა და შედეგების მიმართ

კითხვარის გზამკვლევი

მერების შეთანხმების მხარდამჭერები

I სექცია - მერების შეთანხმება, სამოქმედო გეგმები და ანგარიშგება-მონიტორინგი

1. რა მიდგომა აქვს თქვენს ორგანიზაციებს, რომ მერების შეთანხმებით გათვალისწინებული სამოქმედო გეგმების (მდგრადი ენერგეტიკის (SEAP) და მდგრადი ენერგეტიკის და კლიმატის (SECAP) შემუშავებასა და შესრულებას ხელი შეუწყოს. ბოლო მონაცემებით 27 მუნიციპალიტეტი შეუერთდა მერების შეთანხმებას, მაგრამ სამოქმედო გეგმები ყველა მათგანს არ შეუმუშავებია.
 1. რა საშუალებებს სწევს თქვენი ორგანიზაცია იმისთვის, რომ დანარჩენი მუნიციპალიტეტებიც შემოუერთდნენ შეთანხმებას?
 2. რა ღონისძიებებს მიმართავთ, რომ მერების შეთანხმების წევრ მუნიციპალიტეტებში შემუშავებულ იქნეს შესაბამისი სამოქმედო გეგმები?
 3. ბოლო ინფორმაციით, მხოლოდ 1 მუნიციპალიტეტში იქნა შემუშავებული სამოქმედო გეგმის შესრულების მონიტორინგი - და 2022 წელს კი დამტკიცდა მუნიციპალიტეტების ანგარიშგების მეთოდოლოგია. რა მექანიზმებით უზრუნველყოფთ, რომ გეგმების მონიტორინგსა და ანგარიშგებასთან დაკავშირებული ვალდებულებები სრულად შესრულდეს ადგილობრივ დონეზე?
2. იმ მუნიციპალიტეტებში, სადაც მერების შეთანხმების წევრი მუნიციპალიტეტიდან ნაწილს უკვე აქვს შემუშავებული სამოქმედო გეგმა, როგორია აღნიშნული გეგმების შესრულების ტენდენციები? შეგიძლიათ თუ არა ისაუბროთ რა არის მთავარი სისუსტეები მათი შესრულებისა? ერთ-ერთი ბოლო პუბლიკაცია ამ საკითხზე (მწვანე წიგნი) გამოყოფს შემდეგ საკითხებს:
 1. სამართლებრივი: (ენერგოეფექტურობის) არასრულყოფილი საკანონმდებლო ნორმები და სტანდარტები; კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტები; ეროვნული პოლიტიკის მხარდამჭერის ნაკლებობა.
 2. ინსტიტუციური: ეროვნულ და ადგილობრივ ხელისუფლებას შორის კოორდინაციის ნაკლებობა
 3. ადმინისტრაციული: ადგილობრივი პერსონალის გარე ექსპერტიზაზე დამოკიდებულება; ადგილობრივი სტატისტიკური მონაცემების შეგროვება; სხვა მუნიციპალიტეტებთან თანამშრომლობა.
 4. ფინანსური: საგრანტო დაფინანსებაზე დამოკიდებულება.
3. რა მოლოდინები და მიდგომებია თქვენს ორგანიზაციებში იმასთან დაკავშირებით, რომ მერების შეთანხმების მონაწილე მუნიციპალიტეტები უკეთ იყვნენ ჩართული ცენტრალურ დონეზე კლიმატის ცვლილების შესახებ დაგეგმილი პოლიტიკის თუ სამართლებრივი დოკუმენტების შემუშავების პროცესში? (მაგ. სტრატეგიის დოკუმენტების შემუშავებისას, კანონპროექტის განხილვაში ა.შ.)