



ეჭვქვეშ ადგილის აუდიტის ანგარიში

სახელმწიფო აუდიტის სამსახური



სახელმწიფო აუდიტის სამსახური

„ვამტკიცებ“

თავდაცვის, საზოგადოებრივი წესრიგისა და
უსაფრთხოების სფეროს აუდიტის
დეპარტამენტის უფროსი
სთფიო დვალისშვილი

1 თებერვალი 2021წელი

N 10/36

ვგზ.: N 1

ტყის ხანძრებით გამოწვეული საგანგებო
სიტუაციების მართვის
(პრევენციის, მზადყოფნის) ეფექტიანობის
აუდიტი

საჩივრი

გამოყენებული ტერმინები და შემოკლებები	4
შემაჯამებელი მიმოხილვა და რეკომენდაციები	5
1. შესავალი	11
1.1 აუდიტის მოტივაცია.....	11
1.2 აუდიტის მიზანი და მთავარი კითხვა.....	13
1.3 აუდიტის მასშტაბი და მეთოდოლოგია	13
1.4 შეფასების კრიტერიუმები	14
2. ზოგადი ინფორმაცია.....	16
2.1 აუდიტის სფეროს დახასიათება	16
2.2 სამოქალაქო უსაფრთხოების ეროვნული სისტემა.....	17
2.3 სახელმწიფო ტყის ფონდი	22
2.4 კლიმატის ცვლილების გავლენა ტყის ეკოსისტემაზე	22
2.5 საერთაშორისო პრაქტიკა	23
აუდიტის მიგნებები	25
3. ხანძრების პრევენციისთვის განხორციელებული ღონისძიებების ნაკლოვანებები	25
3.1 ტყის მართვის გეგმებისა და ხანძარსაწინააღმდეგო ღონისძიებების ნაკლოვანებები	26
3.2 ტყის ფიზიკური დაცვის არსებული მოდელის ნაკლოვანებები.....	30
3.3 ხანძარსაწინააღმდეგო პირველადი ინვენტარის არათანაბარი გადანაწილება ...	34
4. ტყის ხანძრებისთვის მზადყოფნის ღონისძიებების ნაკლოვანებები	39
4.1 მეხანძრე- მაშველების განაწილების ნაკლოვანებები	39
4.2 სახანძრო მანქანების ტერიტორიულ გადანაწილებაში არსებული ნაკლოვანებები.....	42
4.3 ტყის სახანძრო მანქანების არასათანადო მზადყოფნა.....	43
4.4 ტყის ხანძრების ქრობის პროცესში საავიაციო საშუალებების დეფიციტი.....	45
5. საკანონმდებლო ხარვეზები	47
ბიბლიოგრაფია	50

გამოყენებული ტერმინები და შემოკლვაები

შსს – საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტრო.

უსაფრთხოების სისტემა – სამოქალაქო უსაფრთხოების ეროვნული სისტემა.

საგანგებო სიტუაციების მართვის სამსახური ან სამსახური – საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს მმართველობის სფეროში შემავალი სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულება – საგანგებო სიტუაციების მართვის სამსახური.

გარემოს დაცვის სამინისტრო – საქართველოს გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტრო;

განათლების სამინისტრო – საქართველოს განათლების, მეცნიერების, კულტურისა და სპორტის სამინისტრო.

სამოქალაქო უსაფრთხოება – ქვეყნის ტერიტორიაზე სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკებისა და მუნიციპალიტეტის ორგანოების, აგრეთვე „სამოქალაქო უსაფრთხოების შესახებ“ საქართველოს კანონით განსაზღვრული ორგანიზაციების მიერ განხორციელებული კომპლექსური ღონისძიებების შედეგად საგანგებო სიტუაციისგან ადამიანის სიცოცხლის/ჯანმრთელობის, გარემოსა და ქონების დაცვისა და სახელმწიფო ინსტიტუტების ფუნქციონირების უზრუნველყოფა.

სახანძრო-სამაშველო დანაყოფი – ხანძრის პრევენციისა და ჩაქრობის, საავარიო-სამაშველო სამუშაოების ჩატარების, საგანგებო სიტუაციის პრევენციისა და მასზე რეაგირების, აგრეთვე შესაბამის ტერიტორიაზე ადამიანთა ძებნისა და სხვა სამაშველო სამუშაოების ჩატარების მიზნით შექმნილი დანაყოფი.

ტყის ხანძარი – ტყის მკვდარი საფარის, ხავსის, ბალახისა და ბუჩქების ან მთლიანი კორომის გადანვა;

სახანძრო ბილიკი – ტყეში ხანძარსაწინააღმდეგო პრევენციის უზრუნველსაყოფად გაყვანილი 2,5 მეტრი სიგანის ბილიკი.

მინერალიზებული ზოლი – ხანძარსაში ტყის კორომების (ბუნებრივი ან ხელოვნური წარმოშობის ტყის ნაკვეთი, რომელიც მოიცავს ხეებს, ბუჩქებსა და ტყის სხვადასხვა მცენარეულობას) გასწვრივ ადვილად აალებადი მასალებისაგან (ძირნაყარი, მკვდარი საფარი და სხვ.) გაწმენდილი და ნიადაგის მინერალურ ფენამდე დამუშავებული, არანაკლებ 4,0 მეტრი სიგანის ზოლი.

ტყევაფი – სახელმწიფო ტყის ფონდის განსაზღვრული ტერიტორია, სადაც გათვალისწინებულია ხე-ტყის მოპოვება/დამზადება.

ხე-ტყის ნარჩენი – ხე-ტყის დამზადების შედეგად დარჩენილი ქერქი, ნაფოტი, ნახერხი, შუბად გამოუსადეგარი ტოტები, აგრეთვე, ის ხე-ტყე, რომელსაც ბუნებრივი თუ სხვა ფაქტორების ზემოქმედების გამო, აღარ გააჩნია მერქნული რესურსის ღირებულება.

ასკ - ადმინისტრაციულ-სამართალდარღვევათა კოდექსი.



შემაჯავებელი მიმოხილვა და ჩაქოვნება

ტყის ხანძრები საფრთხეს უქმნის როგორც ადამიანის სიცოცხლეს, ჯანმრთელობას და ქონებას, ასევე ეკოსისტემას. ბუნებრივი კატასტროფების რისკის პრევენცია მსოფლიო თანამეგობრობის ერთ-ერთი აქტუალური ამოცანაა. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა ჩაატარა ტყის ხანძრებით გამოწვეული საგანგებო სიტუაციების მართვის (პრევენციის, მზადყოფნის) ეფექტიანობის აუდიტი. აუდიტის ობიექტებს წარმოადგენენ:

- საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს საქვეუწყებო დაწესებულება – საგანგებო სიტუაციების მართვის სამსახური;
- საქართველოს გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტრო;
- საქართველოს გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტროს სსიპ – ეროვნული სატყეო სააგენტო;
- საქართველოს გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტროს სსიპ – დაცული ტერიტორიების სააგენტო;
- საქართველოს გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტროს სსდ – გარემოსდაცვითი ზედამხედველობის დეპარტამენტი.

საქართველოში ტყის ხანძრების პრევენციული ღონისძიებების განხორციელებაზე პასუხისმგებლები არიან ტყის მართვის შესაბამისი ორგანოები. კერძოდ, ტყის ფონდის ძირითად ნაწილს მართავენ გარემოს დაცვის სამინისტროს სსიპ – ეროვნული სატყეო სააგენტო და სსიპ – დაცული ტერიტორიების სააგენტო. მატერიალური და ხარისხობრივი არსებითობიდან გამომდინარე, აუდიტის მიერ განხორციელდა აღნიშნული ორი მმართველი უწყების მიერ გატარებული პრევენციული ღონისძიებების შესწავლა. ამასთანავე, პრევენციისა და მზადყოფნის მიმართულებით, უმნიშვნელოვანესი როლი ენიჭება საგანგებო სიტუაციების მართვის სამსახურის აქტივობებს, ვინაიდან აღნიშნული უწყება არამხოლოდ მაკოორდინირებელ როლს წარმოადგენს კატასტროფების მართვის სფეროში, არამედ უზრუნველყოფს მეხანძრე-მაშველთა მზადყოფნას, სახანძრო-სამაშველო ტერიტორიული სამსახურების ინვენტარითა და მატერიალური-ტექნიკური ბაზით აღჭურვას. ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, შესწავლილ იქნა სამსახურის მიერ ტყის ხანძრების მართვის (პრევენცია-მზადყოფნის) ღონისძიებები.

აუდიტის შედეგად გამოვლინდა ნაკლოვანებები, რომელთა გამოსწორებისა და გაუმჯობესების გარეშე, პრაქტიკულად შეუძლებელი იქნება ტყის ხანძრების სათანადო პრევენცია და მათზე დროული რეაგირება.

ხანძრების პრევენციისთვის განხორციელებული ღონისძიებების ნაკლოვანებები

ტყის ხანძრების საფრთხისა და რისკის შეფასებისთვის პირველი ეტაპს ტყის ფონდის აღრიცხვა და მართვის გეგმების შედგენა წარმოადგენს, რა დროსაც ხორციელდება ტყეების ხანძარსაშიშ კლასებად დაყოფა. აღნიშნულის შემდგომ, იგეგმება შესაბამისი ხანძარსაშიშააღმდეგო ღონისძიებები.

ტყის მართვის გეგმებისა და ხანძარსაშიშააღმდეგო ღონისძიებების ნაკლოვანებები – ტყის ფონდის აღრიცხვის, ხანძარსაშიშ კლასების გამოყოფისა და ხანძარსაშიშააღმდეგო ღონისძიების დაგეგმვის შედეგები აისახება ტყის მართვის გეგმებში.



აუდიტის შედეგად გამოვლინდა, რომ დაცული ტერიტორიების სააგენტოს მიერ ნაწილობრივ უზრუნველყოფილია გეგმების შედგენა-შესრულების საკითხები. კერძოდ, 21 ტერიტორიული ადმინისტრაციიდან, სსიპ დაცული ტერიტორიების მმართველობაშია¹ 20, საიდანაც 14 ადმინისტრაცია იმართება მენეჯმენტის გეგმით, რაც დადებითად უნდა შეფასდეს. თუმცა, ტყის მართვის გეგმები, მხოლოდ 7 ტერიტორიული ადმინისტრაციისთვისაა დამტკიცებული² და მათი შემუშავება მნიშვნელოვანია სააგენტოს სისტემაში შემავალი ტყის ფონდის მართვისთვის.

სსიპ ეროვნული სატყეო სააგენტოს მმართველობის ქვეშ მყოფი ტყის ფონდის 32 უბნისთვის (73%) არ არის შემუშავებული მართვის გეგმები. ამასთან, იმ უბნებშიც, რომლისთვისაც შესაბამისი გეგმები შემუშავებულია, ხანძარსაწინააღმდეგო აქტივობები განხორციელებული არ არის.

გარდა აღნიშნულისა, ნაკლოვანებით ხასიათდება გეგმის შედგენის პროცესიც. კერძოდ, არ არის დადგენილი ხანძარსაწინააღმდეგო წყალსაცავების, ვერტმფრენის ასაფრენი მოედნების, მინერალიზებული ზოლებისა და ხანძარსაწინააღმდეგო ბილიკების მოწყობის სტანდარტები და კრიტერიუმები, რომელთა შემუშავება და დამტკიცება უნდა მოხდეს ყველა დაინტერესებულ უწყებასთან, განსაკუთრებით კი საგანგებო სიტუაციების სამსახურთან აქტიური თანამშრომლობით.

ტყის ფიზიკური დაცვის არსებული მოდელის არაპროდუქტიულობა – ტყის რესურსებით უკანონო სარგებლობას უარყოფითი გავლენა აქვს ხანძრებზე, რადგან უკანონო ჭრის შედეგად დატოვებული ნარჩენები გარკვეულ პერიოდში ხმება და ადვილად აალებად/წვად მასალად იქცევა.

საქართველოში, 2019 წლამდე, სსიპ ეროვნულ სატყეო სააგენტოში ფუნქციონირებდა „ტყის მცველების“ საშტატო ერთეულები. ტყის მცველები წარმოადგენდნენ მნიშვნელოვან რგოლს, ერთის მხრივ, ტყის უკანონო სარგებლობის პრევენციაში, ხოლო მეორე მხრივ ადგილზე აქრობდნენ მცირე ხანძრებს ან დროულად ავლენდნენ ინციდენტს, რისი მეშვეობითაც ამცირებდნენ მცირე ხანძრების დიდ მასშტაბში გადაზრდის რისკებს. 2019 წლამდე სატყეო სააგენტოში გათვალისწინებული იყოს ტყის მცველები დაახლოებით 500 საშტატო ერთეული.

ამავე პერიოდში, ბუნებრივი რესურსებით უკანონო სარგებლობის ფაქტების პრევენცია, გამოვლენა და აღკვეთა სსდ გარემოსდაცვითი ზედამხედველობის დეპარტამენტის ერთ-ერთ ძირითად ფუნქციას წარმოადგენდა.

აღნიშნულიდან გამომდინარე, 2019 წლამდე ტყის ფიზიკურ დაცვას ორი მნიშვნელოვანი სახელმწიფო სტრუქტურა (სატყეო სააგენტო და სსდ ზედამხედველობის დეპარტამენტი) ახორციელებდა.

2019 წლის 25 იანვრიდან, ტყის ფიზიკური დაცვის თვალსაზრისით, კანონმდებლობაში მნიშვნელოვანი ცვლილებები განხორციელდა. კერძოდ, სატყეო სააგენტოს აღნიშნული ფუნქცია ჩამოშორდა, რის გამოც ტყის მცველის პოზიცია გაუქმდა და მის ხარჯზე, 304 საშტატო ერთეულით გაიზარდა სსდ ზედამხედველობის დეპარტამენტის თანამშრომელთა რაოდენობა.

1 ერთი, კერძოდ, თუშეთის დაცული ლანდშაფტი იმართება ადგილობრივი მუნიციპალიტეტის მიერ.

2 დაცული ტერიტორიების ტყით დაფარული ფართობების 90,100 ჰა-ზე არის ჩატარებული ტყის ინვენტარიზაცია



აქედან გამომდინარე, სატყეო სააგენტოში შტატები მნიშვნელოვნად შემცირდა იმ თანამშრომელთა ხარჯზე, რომლებსაც შესაძლებლობა ჰქონდათ უშუალოდ ტყეში ალექვეთათ უკანონო ჭრის ფაქტები, ამასთანავე დროულად აღმოეჩინათ ტყის ხანძრები და მათი ლოკალიზება-ლიკვიდაცია მოეხდინათ.

აღსანიშნავია, რომ საერთაშორისო კარგი პრაქტიკით, ტყის მართვის ორგანოების თანამშრომლებს სხვა ფუნქციებთან ერთად ტყის მონიტორინგის და კონტროლის ფუნქციაც გააჩნიათ. მათი საშუალო რაოდენობა სხვადასხვა ქვეყნებში გაცილებით მეტია. შესაბამისად, ტყის ფიზიკური დაცვის პრობლემა ასეთ ქვეყნებში თითქმის არ არსებობს.

საქართველოს კანონმდებლობაში შეტანილ ზემოაღნიშნულ ცვლილებას ლოგიკურად ტყის უკანონო მოპოვებისა და გარემოსდაცვითი მიმართულებით გამოვლენილი სამართალდარღვევების რაოდენობის ზრდა უნდა გამოენჯია, თუმცა 2019 წელს ამ მიმართულებით არსებული მაჩვენებელი წინა წლებთან შედარებით მნიშვნელოვნად (58%-ით) შემცირდა. შესაბამისად, ხანძრების პრევენციისთვის, ტყის მცველის მნიშვნელოვანი პოზიციების გაუქმებამ, ვერ უზრუნველყო ადგილზე (ტყის ფონდის ტერიტორიაზე) ხე-ტყის უკანონო მოპოვების ფაქტების გამოვლენის ზრდა, ხოლო სატყეო სააგენტოს შეუმცირა ხანძარსაწინააღმდეგო ღონისძიებებისთვის აუცილებელი ადამიანური რესურსები.

ხანძარსაწინააღმდეგო პირველადი ინვენტარის არათანაბარი გადანაწილება – აუდიტის შედეგად გამოვლინდა, რომ ტყის მართვის ორგანოების თანამშრომლების ხანძარსაწინააღმდეგო ინვენტარით აღჭურვის შესაბამისი კრიტერიუმები დადგენილი არ არის. შედეგად, ინვენტარი არათანაბრადაა განაწილებული, როგორც ხანძარსაშიში რეგიონების, ასევე ტყის ფართობების მიხედვით.

ბაზოული ჩაკოვნადასხიბი

სსიპ დასული შანიშონიბის სააგენტოსა და სსიპ აროვნულ სასყუო სააგენტოს:

- ტყის ხანძრების პრევენციული ღონისძიებების სრულყოფის მიზნით, მნიშვნელოვანია ტყის მართვის ორგანოებმა უზრუნველყონ:
 - › შესაბამისი გეგმების (ტყის მართვისა და მენეჯმენტის გეგმები) დროული შემუშავება და გამოვლენილი რისკიანი ზონებისთვის ხანძარსაწინააღმდეგო ღონისძიებების შედგენის ორგანიზება.
 - › საგანგებო სიტუაციების სამსახურთან და სხვა დაინტერესებულ უწყებებთან კოორდინაციით, ტყის ხანძრების პრევენციული ღონისძიებების (მინერალიზებული ზოლებისა და ხანძარსაწინააღმდეგო ბილიკების მოწყობის და სხვ.) შერჩევის კრიტერიუმების განსაზღვრა და აღნიშნულ პროცესში რელევანტური ასპექტების გათვალისწინება – ხანძარსაშიში კლასი, რეგიონის მახასიათებელი, რელიეფი, მომეტებული ხანძრის საფრთხის შემცველი ზონის და სხვა.
 - › ხანძარსაწინააღმდეგო ინვენტარის შერჩევისა და განაწილების კრიტერიუმების, მეთოდოლოგიის შემუშავება, ასევე პირველადი აღჭურვილობის ხელმისაწვდომობის ზრდა;



აჭარის რეგიონის ინციდენტებს. ამ შემთხვევაში შესაბამისი განაწილების კრიტერიუმები დამტკიცებული არ არის, რის გამოც ვერ მივიღეთ რწმუნება აღნიშნული ტექნიკის ოპტიმალური განაწილების შესახებ, რამაც უნდა უზრუნველყოს ხანძრებისთვის მზადყოფნის ერთნაირად მაღალი დონე ყველა რეგიონისთვის.

ტყის სახანძრო მანქანების არასათანადო მზადყოფნა – არათანაბარ განაწილებასთან ერთად, სახანძრო მანქანების ტექნიკური მდგომარეობა არაა დამაკმაყოფილებელია. კერძოდ, ზემოაღნიშნული სატრანსპორტო საშუალებებიდან მხოლოდ 25% არის სრულად გამართული, ხოლო 21% გაუმართავ მდგომარეობაშია.

მანქანების გამოშვების წლების ანალიზმა გვაჩვენა, რომ ავტოპარკის დიდი ნაწილი მნიშვნელოვნად მოძველებულია. კერძოდ, 25-წლიანი ექსპლუატაციის ვადა გასული აქვს სატრანსპორტო საშუალებების 51%-ს. შესაბამისად, მაღალია მათი მოვლა-შენახვის ხარჯები (2017-2019 წლებში – 1.2 მლნ ლარი).

აღსანიშნავია, რომ სამსახური არსებული სახსრებით ახორციელებს სხვადასხვა ტექნიკური საშუალებების შესყიდვას.⁴ თანამედროვე სატრანსპორტო საშუალებებთან შედარებით, მოძველებული ავტოპარკი მოვლა-შენახვის მნიშვნელოვან დანახარჯებს განაპირობებს და ხანძრის ქრობის დაბალი მაჩვენებელი გააჩნია. შესაბამისად, თანამედროვე, ახალი სატრანსპორტო საშუალებები ოპერატიული რეაგირების წინაპირობას წარმოადგენს და მნიშვნელოვანია ავტოპარკის ჩანაცვლების ინტენსიური პროცესის გაგრძელება.

ტყის ხანძრების ქრობის პროცესში საავიაციო საშუალებების დეფიციტი – საგანგებო სიტუაციების მართვის სამსახურს საავიაციო საშუალებები არ გააჩნია, საჭიროების შემთხვევაში, ხანძრის ქრობის პროცესში ძირითადად სასაზღვრო პოლიციის ვერტმფრენები გამოიყენება.

გაუქმებული ჩაკომენდაციები

საგანგებო სიტუაციების მართვის სამსახურს:

მზადყოფნის ღონისძიებების ეფექტიანობისთვის, მნიშვნელოვანია სამსახურმა უზრუნველყოს:

- რეგიონებისა და მუნიციპალიტეტების მიხედვით მეხანძრე-მაშველებისა და სახანძრო ავტოპარკის ოპტიმალური განაწილების კრიტერიუმების შემუშავება და დანერგვა.
- მეხანძრე-მაშველთა მოხალისეობრივი საქმიანობის პრაქტიკის გაძლიერება-გაუმჯობესება.
- საავიაციო შესაძლებლობების გაძლიერების მიზნით, სხვადასხვა სახელმწიფო უწყებების ტექნიკური ბაზის შესწავლა და სამინისტროს ჩართულობით სამსახურის ვერტმფრენით აღჭურვის შესაძლებლობის საკითხის ინიცირება.

⁴ ტყის ხანძრებისთვის შეძენილ იქნა 4 ერთეული სპეციალური, თანამედროვე ტიპის მაღალი წარმადობის „Rosenbauer“-ის ფირმის ტუმბოები და სპეციალური სახანძრო სახელოები, რომლის საშუალებითაც ხდება რთულ რელიეფზე (ტექნიკისთვის მიუვალ ადგილზე) ორი კმ-ის მანძილზე წყლის მიწოდება; სამსახურის მიერ შეძენილ იქნა უპილოტო საფრენი აპარატები (დრონი); შეძენილ იქნა 100 ერთეული მექანიკური ხელსაწყო – „თოხ-ფოცხი“, რომელიც საკმაოდ ეფექტურია (ფოთლოვანი თუ წიწვოვანი) ტყის ხანძრის ქრობის დროს



საკანონმდებლო საჩვენებელი და მიუღებელი საკანონმდებლო აქტები

პრევენციული ღონისძიებების ეფექტიანობისთვის მნიშვნელოვანია შესაბამისი ნორმატიული ბაზისა და მისი აღსრულების მექანიზმების არსებობა.

აუდიტის შედეგად გამოვლინდა, რომ მიუხედავად კანონმდებლობის მნიშვნელოვანი ცვლილებებისა, 2015 წელს დამტკიცებული სამოქალაქო უსაფრთხოების ეროვნული გეგმა, განახლებული არ არის. პრევენციული ღონისძიებების განხორციელებლად მისაღებია მრავალი ნორმატიული აქტი. კერძოდ, საგანგებო სიტუაციების მართვის სამსახურის მიერ წარმოდგენილი ინფორმაციით, სამოქალაქო უსაფრთხოების ახალი კანონით გათვალისწინებული 32 ნორმატიული აქტიდან:

- დამტკიცებულია – 11 ნორმატიული აქტი;
- ინიცირებისთვის მზადაა – 9 ნორმატიული აქტი;
- დამუშავების სხვადასხვა ეტაპზეა – 12 ნორმატიული აქტი.

მუნიციპალიტეტების მიერ ლოკალურ დონეზე რისკის და საგანგებო მართვის გეგმების შემუშავებისა და აღსრულებისთვის, კანონმდებლობით გათვალისწინებული, საქართველოს მთავრობის მიერ უფლებამოსილების დელეგირების განხორციელებაა საჭირო, რაც უზრუნველყოფილი არ არის. შედეგად, არცერთ მუნიციპალიტეტში შესაბამისი გეგმები შემუშავებული და დამტკიცებული არ არის.

გამოწვევას წარმოადგენს ტყის ხანძრის გაჩენისთვის მსუბუქი სასჯელის ზომაც.⁵ მიუხედავად იმისა, რომ აღნიშნული საკითხის ინიცირება 2017 წელს იგეგმებოდა, კანონმდებლობაში შესაბამისი ცვლილებები არ განხორციელებულა.

აღნიშნული გარემოება დროში ახანგრძლივებს, ართულებს და გარკვეულ შემთხვევებში, შეუძლებელს ხდის აუცილებელი ღონისძიებებისა და აქტივობების დაგეგმვა-განხორციელებას.

გაყვანილი ჩაკომენდაციები

საგანგებო სიტუაციების მართვის სამსახურის:

პრევენციული ღონისძიებების გასააქტიურებლად, მნიშვნელოვანია საგანგებო სიტუაციების მართვის სამსახურმა უზრუნველყოს საგანგებო სიტუაციებისა და კატასტროფების მართვის სფეროში მისაღები ნორმატიული და საკანონმდებლო აქტების ინვენტარიზაცია/პრიორიტეტიზაცია და ინიციატივების გზით, დააჩქაროს ამ მიმართულებით არსებული პროცესები.

საქართველოს გაჩემოს დახმოსა და სოფლის მეურნეობის სამინისტროს:

ტყის ხანძრების პრევენციის მიზნით, შესაბამის უწყებებთან ერთად (სსიპ – ეროვნული სატყეო სააგენტო/სსიპ – დაცული ტერიტორიების სააგენტო) უზრუნველყოს ხანძრის გაჩენასთან დაკავშირებული სასჯელის ზომების გამკაცრების საკითხის ინიცირება.

5 ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსით, ტყის მოსპობა ან დაზიანება ცეცხლის წაკიდების ან ცეცხლისადმი დაუდევრად მოპყრობის შედეგად, აგრეთვე ტყეებში სახანძრო უსაფრთხოების მოთხოვნათა დარღვევა იწვევს პირის დაჯარიმებას 100-დან 200 ლარამდე.



1. შესავალი

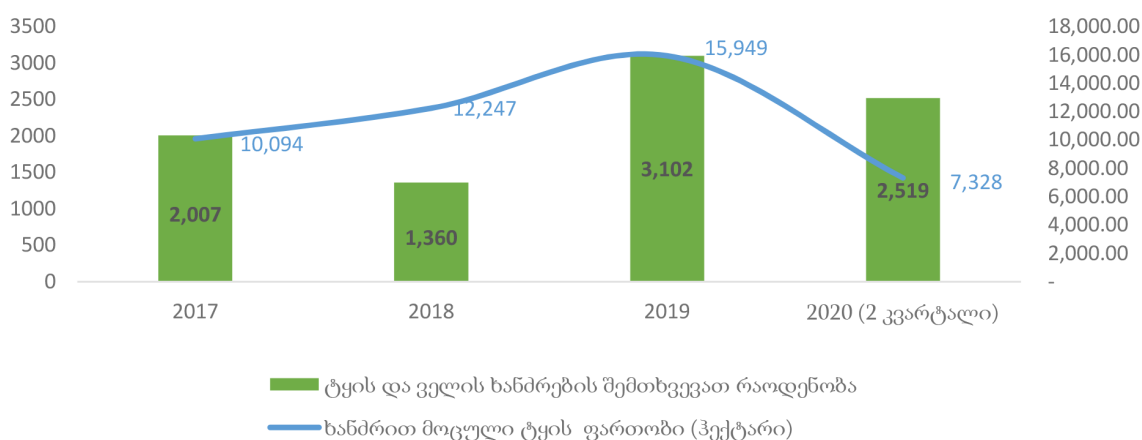
1.1 აუდიტის მოტივაცია

გარემოზე ადამიანის გადაჭარბებულმა ზემოქმედებამ ხელი შეუწყო შეუქცევადი პროცესების გააქტიურებას, რამაც დააჩქარა გლობალური დათბობის პროცესი. შედეგად, დედამიწაზე იზრდება ტემპერატურა, იცვლება წლიური საშუალო ნალექიანობის ტენდენცია. აღნიშნული, თავის მხრივ, დედამიწაზე გახშირებული ბუნებრივი სტიქიური მოვლენების გამომწვევი მიზეზია.

სტიქიურ მოვლენებს შორის მნიშვნელოვანი მასშტაბებით გამოირჩევა ტყის ხანძრები, რაც საფრთხეს უქმნის, როგორც ადამიანის სიცოცხლეს, ჯანმრთელობას და ქონებას, ასევე ეკოსისტემას. აღსანიშნავია ის გარემოებაც, რომ ნახანძრალ ფართობებზე მცენარეთა სახეობების სრულყოფილად აღდგენა ვერ ხერხდება ნიადაგის პირვანდელი სტრუქტურის აღდგენამდე, რასაც დაახლოებით 80-100 წელი სჭირდება.

უკანასკნელ პერიოდში მსოფლიოს მასშტაბით გახშირებულ ხანძრებს⁶ მძიმე შედეგები მოჰყვა. მნიშვნელოვნად მაღალია ტყის ხანძრების რაოდენობა და ხანძრებით მოცული ტყის ფართობები საქართველოშიც.

დიაგრამა 1. ტყის ხანძრების შემთხვევათა რაოდენობა საქართველოში და ხანძრით მოცული ფართობების დინამიკა წლების მიხედვით.⁷



ტყის ხანძრები ყოველწლიური მოვლენაა და ათეულობით, ზოგჯერ კი, ასეულობით ჰექტარზე ვრცელდება. მაგალითად, 2017 წლის ზაფხულში საქართველო მასშტაბურმა ხანძრებმა მოიცვა. აქედან განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი იყო ბორჯომის ტყეში გაჩენილი ხანძარი, რომლის ლიკვიდაციაში საქართველოს სხვადასხვა ქვეყნა ეხმარებოდა. ხანძრის შედეგად დაიწვა 1000 ჰექტარამდე ტერიტორია და ზიანი მიაღწა ეკოსისტემას. ასევე არაერთი ტყის ხანძარი დაფიქსირდა 2019 წლის ზაფხულში⁸.

6 ავსტრალია, საბერძნეთი, ამაზონი და სხვა;

7 წყარო- საგანგებო სიტუაციების მართვის სამსახური.

8 ბაღდათის მუნიციპალიტეტის სოფელ ზეკართან, გორის მუნიციპალიტეტის სოფელ საყავრეს მიმდებარე ტერიტორიაზე; მესტიის მუნიციპალიტეტის, სოფელ ცხუმარის მახლობლად; ონის მუნიციპალიტეტის სოფელ ირის მიმდებარედ; აჭარაში, ხულოს მუნიციპალიტეტის სოფელ დიდ რიყეთში; მარტვილის მუნიციპალიტეტის სოფელ სალხინოს მიმდებარედ და ა.შ.



2015 წელს გაეროს წევრი ქვეყნები შეთანხმდნენ მდგრადი განვითარების დღის წესრიგის დოკუმენტზე,⁹ რომელიც მოიცავს 17 მიზანს და 169 ამოცანას. დოკუმენტში (SDG¹⁰) მე-13 მიზნად „კლიმატის ცვლილების საწინააღმდეგო ქმედებები“ განისაზღვრა.

ამავე დოკუმენტით, მე-15 მიზნად განსაზღვრულია „დედამიწის ეკოსისტემების დაცვა, აღდგენა და მდგრადი გამოყენება, ტყეების გონივრული მართვა, გაუდაბურების აღკვეთა, ნიადაგის დეგრადაციის შეჩერება, აღდგენა-გაუმჯობესება, ბიომრავალფეროვნების შენარჩუნება“, რაც დედამიწის ეკოსისტემების დაცვის განსაკუთრებულ მნიშვნელობაზე მიუთითებს.

საგანგებო სიტუაციებისაგან მოსახლეობისა და ტერიტორიის დაცვის მიზნით, საქართველოში შექმნილია კატასტროფის რისკის შემცირების ეროვნული სტრატეგიული დოკუმენტი, რომელიც მიზნად ისახავს რისკის შემცირების ერთიანი სისტემის ჩამოყალიბებას, ეროვნულ და ადგილობრივ დონეზე კატასტროფებისადმი მზადყოფნისა და მათზე რეაგირების შესაძლებლობების გაუმჯობესებას.¹¹

სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგიის – „საქართველო 2020“-ის მიხედვით, ქვეყნის მთავრობის ეკონომიკური პოლიტიკა სამ უმთავრეს პრინციპს ემყარება, რომელთაგან ერთ-ერთს ეკონომიკური განვითარების პროცესში ბუნებრივი რესურსების რაციონალური გამოყენება, ეკოლოგიური უსაფრთხოებისა და მდგრადობის უზრუნველყოფა და ბუნებრივი კატაკლიზმების რისკების თავიდან აცილება წარმოადგენს.

ბუნებრივი კატასტროფების მართვის პროცესში ყველაზე ხარჯეფექტურია¹² კატასტროფების რისკის შემცირებაში ინვესტირებული თანხა, რადგან კარგად უზრუნველყოფილ შერბილებისა და პრევენციის ღონისძიებებს, კატასტროფებით გამოწვეული უარყოფითი გავლენის მნიშვნელოვნად შემცირება შეუძლია. ამასთანავე, საგანგებო სიტუაციების მართვის ორგანიზებაში დიდი მნიშვნელობა ენიჭება საგანგებო სიტუაციებისთვის მზადყოფნის ღონისძიებებს.

ყოველივე ზემოაღნიშნულის გარდა, საქართველო-ევროკავშირის ასოცირების შეთანხმება ითვალისწინებს თანამშრომლობას ბუნებრივი კატასტროფების პრევენციის, მზადყოფნისა და მათზე რეაგირების მიზნით.¹³

მაღალი საზოგადოებრივი ინტერესიდან და თემის მრავალფეროვნებიდან გამომდინარე, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ, ბუნებრივი ფაქტორებით გამოწვეული საგანგებო სიტუაციების მართვის (პრევენციის, მზადყოფნის) ეფექტიანობის აუდიტის განხორციელება დაიგეგმა ციკლურად. პირველ ეტაპზე განხორციელდა „წყალდიდობით გამოწვეული საგანგებო სიტუაციების მართვის ეფექტიანობის აუდიტი, ხოლო შემდგომ ეტაპზე – „ტყის ხანძრებით გამოწვეული საგანგებო სიტუაციების მართვის (პრევენციის, მზადყოფნის) ეფექტიანობის აუდიტი.“

9 „ჩვენი სამყაროს გარდაქმნა: 2030 წლის დღის წესრიგი მდგრადი განვითარებისათვის“.

10 Sustainable Development Goals.

11 საქართველოს რისკის შემცირების სტრატეგია.

12 UNISDR and Centre for Research on the Epidemiology of Disasters CRED – Economic Losses, Poverty and Disasters 1998-2017.

13 ასოცირების შეთანხმება, ერთი მხრივ, ევროკავშირის და ევროპის ატომური ენერგიის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებსა და მეორე მხრივ, საქართველოს შორის, თავი 22, მუხლები: 376-379.



1.2 აუდიტის მიზანი და მთავარი კითხვა

ეფექტიანობის აუდიტის მიზანია შეაფასოს, რამდენად უზრუნველყოფს დასახული მიზნების მიღწევას ბუნებრივი კატასტროფის – **ტყის ხანძრების** რისკის შემცირებისთვის დაგეგმილი და განხორციელებული პრევენციისა და მზადყოფნის ღონისძიებები, შეისწავლოს მათ მართვაში არსებული ნაკლოვანებები და გასცეს გაუმჯობესებაზე ორიენტირებული რეკომენდაციები, რომელიც დაეხმარება აუდიტის ობიექტებს დასახული ამოცანების ეფექტიან მიღწევაში.

აღნიშნულიდან გამომდინარე, **აუდიტის მთავარ კითხვად განისაზღვრა შემდეგი:**

რამდენად ეფექტიანია **ტყის ხანძრების** რისკის პრევენციისა და მზადყოფნის მიზნით დაგეგმილი და განხორციელებული ღონისძიებები?

მთავარ კითხვაზე პასუხის გასაცემად, აუდიტის კითხვებად განისაზღვრა შემდეგი:

1. რამდენად საკმარისი და პროდუქტიულია ტყის ხანძრების რისკის პრევენციისათვის დაგეგმილი და განხორციელებული ღონისძიებები?
2. რამდენად უზრუნველყოფს შესაბამისი უწყებების მზადყოფნის არსებული დონე დროულ რეაგირებასა და სტიქიის უარყოფითი შედეგების შემცირებას?

1.3 აუდიტის მასშტაბი და მეთოდოლოგია

ტყის ხანძრებით გამოწვეული საგანგებო სიტუაციების მართვის (პრევენციის, მზადყოფნის) ეფექტიანობის აუდიტი მოიცავს 2017-2019 წლების პერიოდს, ტენდენციის ანალიზისთვის გამოყენებულია წინა და მიმდინარე პერიოდის ინფორმაცია.

აუდიტის ობიექტებს წარმოადგენენ:

- საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს საქვეუწყებო დაწესებულება – საგანგებო სიტუაციების მართვის სამსახური;
- საქართველოს გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტრო;
- საქართველოს გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტროს სსიპ – ეროვნული სატყეო სააგენტო;
- საქართველოს გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტროს სსიპ – დაცული ტერიტორიების სააგენტო;
- საქართველოს გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტროს სსიპ – გარემოსდაცვითი ზედამხედველობის დეპარტამენტი (შემდგომ – ზედამხედველობის დეპარტამენტი).

აუდიტორული პროცედურებისთვის გამოყენებულია შემდეგი მეთოდოლოგია:

- სამართლებრივი ბაზის და მარეგულირებელი ნორმების ანალიზი;
- დოკუმენტური ინფორმაციის ანალიზი;
- აუდიტის ობიექტთან (შესაბამის პასუხისმგებელ პირებთან) ინტერვიუები;
- მონაცემთა ბაზების ანალიზი;
- ადგილზე დაკვირვება.



აუდიტის კითხვებზე პასუხის გასაცემად, ჩატარდა შემდეგი პროცედურები:

1. ჩამოვსება საკმარისი და პროდუქტიულია თუ არა სახელმწიფო რისკის პრევენციისათვის დაგეგმილი და განხორციელებული ღონისძიებები?

აუდიტის ჯგუფმა შეისწავლა სამართლებრივი მარეგულირებელი ნორმები, განახორციელა საერთაშორისო პრაქტიკის ანალიზი, ჩატარა ინტერვიუები აუდიტის ობიექტებთან და გაანალიზა აუდიტის ობიექტის მიერ ტყის ხანძრების პრევენციისთვის განხორციელებული ღონისძიებები. კერძოდ, ტყის მართვის გეგმები, მინერალიზებული ზოლების მოწყობისა და მოვლის საკითხები, ხანძარსა და სხვა საფრთხეების განვითარების განლაგებისა და ტყის მცველის ინსტიტუტის შესაძლებლობები ხანძრების პრევენციული ღონისძიებების მართვაში.

2. ჩამოვსება უზრუნველყოფს შესაბამისი უწყებების მზადყოფნის არსებობას და სტიქიის უაჩუქრითი შედეგების შეფასებას?

აღნიშნულ კითხვაზე საპასუხოდ, აუდიტის ჯგუფმა შეისწავლა რეაგირების ძალების მზადყოფნის და ინციდენტზე/საგანგებო სიტუაციაზე რეაგირებისათვის საჭირო მატერიალური რესურსების მობილიზების მდგომარეობა. კერძოდ, საგანგებო სიტუაციების სამსახურის მზადყოფნის ღონისძიებები: მეხანძრე-მაშველების პროდუქტიულობის (განაწილება, აღჭურვა), სახანძრო მანქანების განაწილებისა და ტექნიკური მზადყოფნის საკითხები, ასევე გაანალიზდა ნორმატიული ბაზისა და არსებული კონტროლის მექანიზმების გაუმჯობესების პოტენციალი. ჩატარდა ინტერვიუები აუდიტის ობიექტებთან და ტერიტორიული ორგანოების წარმომადგენლებთან, განხორციელდა მონაცემთა ანალიზი და საერთაშორისო კარგი პრაქტიკის შედარება არსებულ მდგომარეობასთან.

1.4 შეფასების კრიტერიუმები

აუდიტის მიმდინარეობისას შეფასების კრიტერიუმად გამოყენებულ იქნა ის საკანონმდებლო აქტები, რომლებიც არეგულირებს აუდიტის ობიექტების საქმიანობას. ასევე ადგილობრივი და საერთაშორისო დონის დოკუმენტები, რომლებიც განსაზღვრავს კატასტროფის რისკის შემცირების პოლიტიკის ძირითად მიმართულებებს:

- საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსი.
- საქართველოს კანონი „სამოქალაქო უსაფრთხოების შესახებ“.
- საქართველოს კატასტროფის რისკის შემცირების 2017-2020 წლების ეროვნული სტრატეგია და მისი სამოქმედო გეგმა.
- სამოქალაქო უსაფრთხოების ეროვნული გეგმა.
- საქართველოს მთავრობის დადგენილება „საგანგებო სიტუაციების კლასიფიკაციის განსაზღვრის წესის შესახებ“.¹⁴
- საგანგებო სიტუაციების მართვის სამსახურის დებულება.
- საქართველოს გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტროს და მისი ბიომრავალფეროვნებისა და სატყეო პოლიტიკის დეპარტამენტის დებულებები.
- საქართველოს გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტროს სსიპ – დაცული ტერიტორიების სააგენტოს დებულება.

14 2020 წლის 23 სექტემბრის შემდგომ მოქმედებს – საქართველოს მთავრობის N590 დადგენილება „ინციდენტისა და საგანგებო სიტუაციის კლასიფიკაციის წესის დამტკიცების შესახებ“



- საქართველოს გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტროს სსიპ – ეროვნული სატყეო სააგენტოს დებულება.
- საქართველოს მთავრობის დადგენილება N241 „ტყის მოვლისა და აღდგენის წესის შესახებ“.
- საქართველოს ტყის კოდექსი.
- „საქართველოს ბიომრავალფეროვნების სტრატეგია და მოქმედებათა გეგმა, 2014-2020 წწ.“ და ა.შ.

ბუნებრივი კატასტროფის რისკის (DRR) მართვის მიმართულებით მეთოდოლოგიებსა და სტანდარტებს შეიმუშავებენ საერთაშორისო ორგანიზაციები და პროფესიული გაერთიანებები, რომელთა ხელმძღვანელებიც ასევე არის საქართველო:

- გაეროს განვითარების პროგრამის (UNDP) მეთოდოლოგიები.
- სენდაის ჩარჩოპროგრამა კატასტროფის რისკის შემცირებისთვის (SFDRR).
- ტყის ხანძრების რისკის მართვის სახელმძღვანელო (NZ Forest Owners Association).
- გარემოს და უსაფრთხოების (ENVSEC) ინიციატივის პროექტის ფარგლებში გლობალური ხანძრების მონიტორინგის ცენტრის მიერ გაცემული რეკომენდაციები: „ეროვნული შესაძლებლობების გაძლიერება ხანძრების მართვასა და რისკების შემცირებასთან დაკავშირებით სამხრეთ კავკასიაში“.

აღნიშნულ მეთოდოლოგიებსა და სტრატეგიებში განსაზღვრულია სხვადასხვა ქვეყნის პრაქტიკები და ექსპერტების მოსაზრებები, რომლებიც გამოყენებულ იქნა აუდიტის მიმდინარეობისას.



2. ზოგადი ინფორმაცია

2.1 აუდიტის სფეროს დახასიათება

ტყის ხანძრები არსებობს როგორც ტექნოგენური (ადამიანური ფაქტორით გამოწვეული), ასევე ბუნებრივი¹⁵ წარმოშობის.

დიაგრამა 2. ხანძრის სახეები

ადამიანური ფაქტორებით გამოწვეული

- ადამიანური ფაქტორით გამოწვეული (ტექნოგენური) ტყის ხანძრები
- ხანძრები (აფეთქებები) შენობებში
- ხანძრები (აფეთქებები) სატრანსპორტო საშუალებებზე
- ხანძრები (აფეთქებები) ბიოლოგიურად საშიშ ობიექტებზე და ა.შ

ბუნებრივი ფაქტორებით გამოწვეული

- ტყის ხანძრები
- ველის და პურეულის მასივების ხანძრები
- ტორფული ხანძრები
- წვადი წიაღისეულის ხანძრები

ბუნებრივი ხანძრების გამომწვევ მიზეზებად ელვა¹⁶ და გვალვა განიხილება. გარდა აღნიშნულისა, ტყის ხანძრების დიდი ნაწილი ადამიანის დაუდევრობის, ან ტყის არასწორი მენეჯმენტის გამო ჩნდება. კერძოდ: ტყის არასახარბიელო სანიტარული მდგომარეობა, ჩახერგილი ხე-ტყე, დაზიანებული ან მომაკვდავი ხეები, მოსახლეობისა და ვიზიტორების მიერ ტყეში დატოვებული ნარჩენები, სიგარეტის ნამწვი, დანთებული კოცონი და სხვა.

ყოველივე ზემოაღნიშნული მნიშვნელოვან საფრთხეს წარმოადგენს ხანძრის გაჩენისა და დიდ მასშტაბებზე გავრცელების თვალსაზრისით.

ტყის ხანძრების წარმოშობა-განვითარება დამოკიდებულია ტყის თავისებურებებსა და კლიმატურ მდგომარეობაზე. მაგალითად, ხანძრის მაღალი საშიშროებით ხასიათდებიან წიწვოვანი კორომები, განსაკუთრებით კი ფიჭვნარები.

ხანძრების ყველაზე ხშირი შემთხვევები ფიქსირდება სამცხე-ჯავახეთის, იმერეთის, კახეთის და შიდა ქართლის რეგიონებში (ხანძარსაშიშროების I-III კლასს მიკუთვნებული ფართობები).

15 2020 წლის 23 სექტემბრის საქართველოს მთავრობის დადგენილება N590 – „ინციდენტისა და საგანგებო სიტუაციის კლასიფიკაციის წესის დამტკიცების შესახებ“.

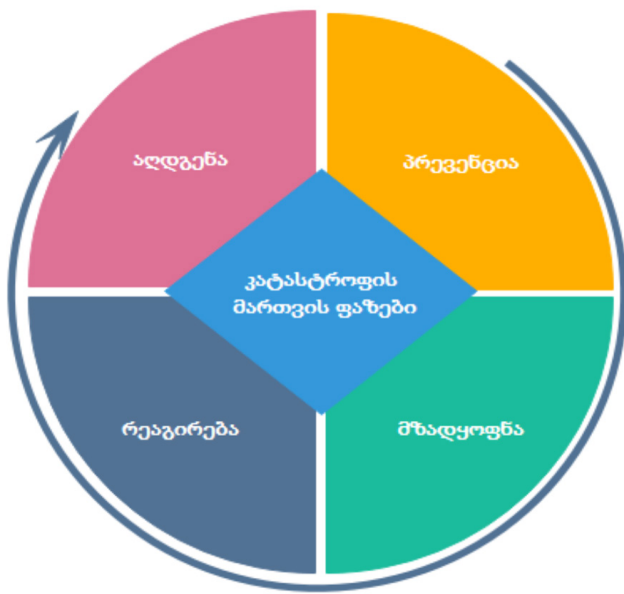
16 გარემოს დაცვის ეროვნული სააგენტო – მეხის დაცემა, რომლის წილი ხანძრის წარმოქმნაში დაახლოებით 8%-ია. აღსანიშნავია, რომ ზუსტი სტატისტიკა ხანძრის გამომწვევი მიზეზების შესახებ ხელმისაწვდომი არ არის.



საგანგებო სიტუაციის მართვის ფაზები

ბუნებრივი ხანძრები წარმოადგენს საგანგებო სიტუაციების ერთ-ერთ სახეს, შესაბამისად მასზე ვრცელდება საგანგებო სიტუაციების მართვის ზოგადი პრინციპები, რომელიც შედგება 4 ძირითადი ფაზისაგან. (იხ. დიაგრამა N3).

დიაგრამა 3. საგანგებო სიტუაციის მართვის ფაზები



პრევენცია – საგანგებო სიტუაციის პრევენცია არის ადამიანების, გარემოსა და ქონების დაცვის მიზნით საგანგებო სიტუაციების რისკების წინასწარი იდენტიფიცირებისა და შეფასების ღონისძიებების ერთობლიობა, ასევე გამოვლენილ რისკებზე საპასუხოდ განსახორციელებელი სამართლებრივი, ორგანიზაციული, ეკონომიკური, საგანმანათლებლო, საინჟინრო-ტექნიკური და სამეცნიერო-კვლევითი ღონისძიებები, რომელიც მოიცავს:

- საგანგებო სიტუაციის წარმოქმნის ალბათობის განსაზღვრის, მონიტორინგისა და თავიდან აცილების ღონისძიებებს;
- სახიფათო ბუნებრივი მოვლენებისა და პროცესების დამაზიანებელი პოტენციალის სისტემატური შემცირებისთვის მიღებულ ზომებს და შესაბამის საინჟინრო-ტექნიკურ ღონისძიებებს;
- საგანგებო სიტუაციის რისკის რუკის მომზადებას;
- პოტენციურად საშიში ობიექტის უსაფრთხოების პასპორტისა და მუნიციპალიტეტის უსაფრთხოების პასპორტის შედგენას;
- ადამიანთა ცნობიერების ამაღლების მიზნით საგანმანათლებლო პროექტების განხორციელებას.

მზადყოფნა – მზადყოფნის ღონისძიებები გულისხმობს მომზადების უწყვეტი პროცესის უზრუნველყოფას და ამ პროცესის კომპლექსურ კონტროლს მოსალოდნელი ან ფაქტობრივი საგანგებო სიტუაციის წინასწარ განსაზღვრისა და მასზე დაუყოვნებლივ რეაგირებისათვის ცოდნისა და უნარ-ჩვევების შეძენის მიზნით. აღნიშნული მოიცავს:

- საგანგებო სიტუაციების შესახებ მოსახლეობისთვის შეტყობინების (ადრეული შეტყობინების) უზრუნველყოფის ღონისძიებების ორგანიზებას;
- მოსახლეობის სხვადასხვა სოციალური ჯგუფებისათვის სწავლებებსა და მოსახლეობის ინფორმირებას სამოქალაქო უსაფრთხოების სფეროში;
- პროფესიონალი მაშველების გადამზადებას, აღჭურვას პროდუქტიულ განაწილებას;
- საგანგებო სიტუაციების შედეგების ლიკვიდაციის მიზნით მატერიალური რეზერვების მარაგის შექმნას.

რეაგირება – საზოგადოების დახმარება კატასტროფის განმავლობაში ან მისი დადგომისთანავე, სიცოცხლის გადარჩენის, დაზარალებული ადამიანების საბაზისო საარსებო საჭიროებების დაკმაყოფილების უზრუნველყოფა და ა.შ.

აღდგენა – კატასტროფით დაზარალებულ თემებში შენობების, საარსებო წყაროების და საცხოვრებელი პირობების აღდგენა-გაუმჯობესება.

როგორც აუდიტის მოტივაციაში აღინიშნა, აუდიტი კონცენტრირდება მხოლოდ საგანგებო სიტუაციების მართვის პირველ ორ ეტაპზე (პრევენცია, მზადყოფნა).

2.2 სამოქალაქო უსაფრთხოების ეროვნული სისტემა

საქართველოს კანონი „სამოქალაქო უსაფრთხოების შესახებ“, **სამოქალაქო უსაფრთხოების ეროვნული სისტემას** (შემდგომ – უსაფრთხოების სისტემა) განმარტავს, როგორც ერთიან ქსელს, რომელიც სტრატეგიულ, ოპერაციულ და ტაქტიკურ დონეებზე, სათანადო რესურსებისა და ინსტრუმენტების გამოყენებით ახორციელებს შესაბამის კომპლექსურ ღონისძიებებს საგანგებო სიტუაციისაგან ადამიანის სიცოცხლისა და ჯანმრთელობის, გარემოს ან/და ქონების დაცვის მიზნით¹⁷.

სამოქალაქო უსაფრთხოების ეროვნული გეგმის¹⁸ მიხედვით, საგანგებო სიტუაციების პრევენციის, მზადყოფნის, რეაგირებისა და აღდგენითი სამუშაოების უზრუნველყოფა ხორციელდება საგანგებო დახმარების 17 ფუნქციის ამოქმედებით¹⁹.

თითოეული ფუნქციის განხორციელებაზე პასუხისმგებელია შესაბამისი სამინისტრო ან მისი სტრუქტურული ერთეული, რომელიც წამყვანი რგოლია და უზრუნველყოფს ამ ფუნქციის შესრულებისთვის საჭირო დამხმარე უწყებებთან კოორდინაციას.

საგანგებო სიტუაციების მართვის სამსახური უზრუნველყოფს ერთიანი კოორდინაციის ფუნქციის განხორციელებას (ფუნქცია N1 – საგანგებო სიტუაციის მართვის უზრუნველყოფა).

¹⁷ მე-4 მუხლის პუნქტი 1.

¹⁸ N508; 2015 წლის 24 სექტემბერი.

¹⁹ აღნიშნული ფუნქციებია: საგანგებო სიტუაციების მართვა, კავშირგაბმულობის და შეტყობინების ღონისძიებები, მოსახლეობის ევაკუაცია, ენერგომომარაგება, სურსათით, წყლით, სატრანსპორტო, სამედიცინო და მატერიალურ-ტექნიკური უზრუნველყოფა, რეაგირების ღონისძიებების კოორდინირება, ტყის ხანძრებზე ხანძარსაწინააღმდეგო ღონისძიებები, საგანგებო სიტუაციების ზონაში აღდგენითი სამუშაოების უზრუნველყოფა და ა. შ.



სამოქალაქო უსაფრთხოების ეროვნული გეგმის მიხედვით, ერთ-ერთი ფუნქციაა – ტყის ხანძრებზე ხანძარსაწინააღმდეგო ღონისძიებების უზრუნველყოფა, რომლის განმახორციელებელ ძირითად უწყებად განსაზღვრულია გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტრო, ხოლო მხარდამჭერია 9 სხვადასხვა სახელმწიფო უწყება.²⁰

განსაზღვრული ამოცანები შემდეგია:

- ტყის ხანძრებზე ხანძარსაწინააღმდეგო პრევენციული ღონისძიებების შემუშავება და მათი განხორციელება;
- ტყის ხანძრებზე რეაგირების ორგანიზება;
- სახანძრო ტექნიკის გადაადგილების ორგანიზება;
- ტრანსპორტით უზრუნველყოფა.

გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტროს აღნიშნული ფუნქციის აღსრულებისთვის აგრეთვე ევალება – ხანძარზე პირველადი რეაგირება. ტყის ხანძრების დროს საგანგებო მართვის გეგმის შესაბამისად, იგი აკომპლექტებს საგანგებო შტაბს: აგზავნის პირველ მორეაგირე ძალებს (სებონურ სახანძრო-სამაშველო ფორმირებებს) ხანძრის კერაში; საგანგებო სიტუაციების მართვის სააგენტოს წარუდგენს შეტყობინებას 2 საათის განმავლობაში; ამყარებს საკომუნიკაციო კავშირებს დამხმარე უწყებებთან და ა.შ. საგანგებო სიტუაციების მართვის სამსახურის სახანძრო-სამაშველო ძალები პროცესში ერთვებიან, როგორც ძირითადი მორეაგირე ძალა.

ეროვნულ დონეზე ტყის ხანძრების მართვას ახორციელებს გარემოს დაცვის სამინისტროს საგანგებო შტაბი, მხარდამჭერ უწყებებთან ერთად.

ადგილობრივ დონეზე შესაბამისი ღონისძიებები ხორციელდება სამინისტროს სისტემაში შემავალი ტერიტორიული ორგანოების მეშვეობით, მუნიციპალიტეტის ორგანოებთან ერთად.

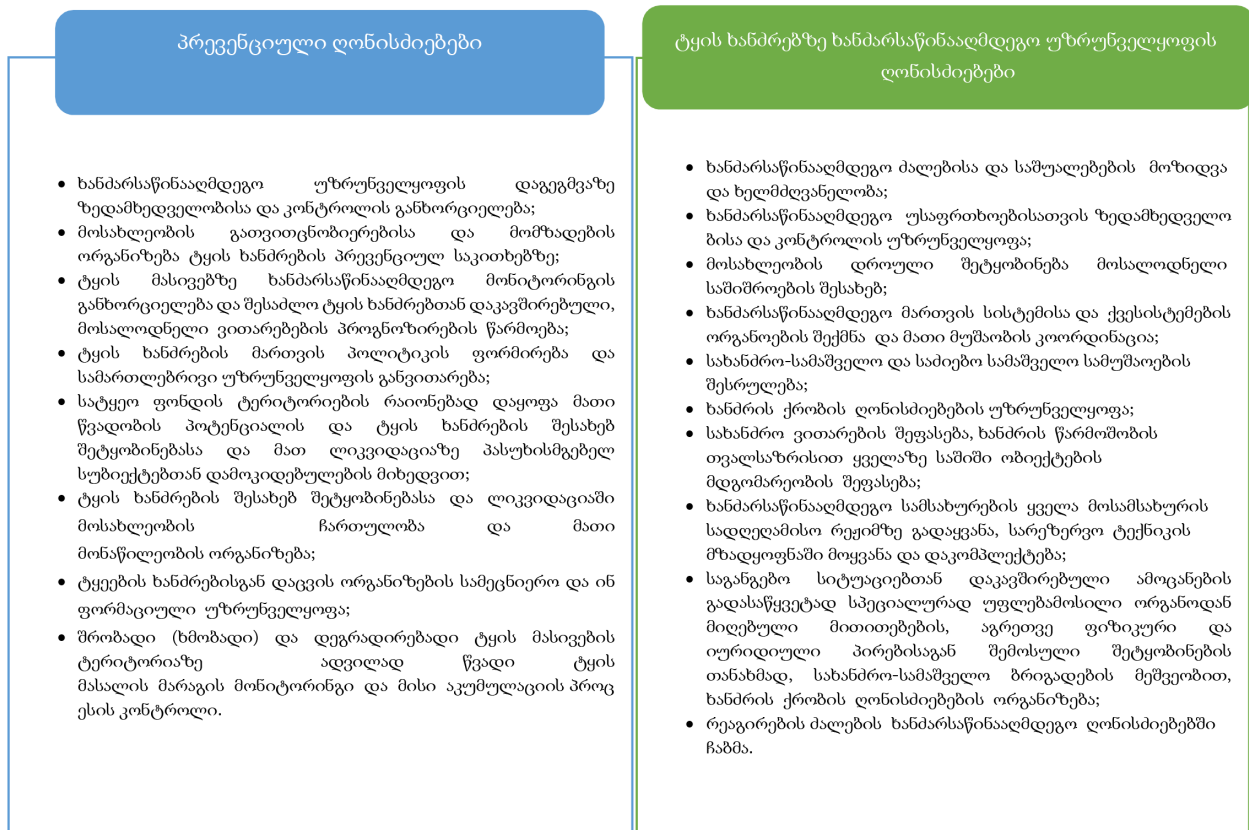
ტყის ხანძრებზე ხანძარსაწინააღმდეგო უზრუნველყოფის პრევენციული ღონისძიებები ხორციელდება რისკის მართვისა და საგანგებო მართვის დარგობრივი გეგმების საფუძველზე, საგანგებო სიტუაციების განვითარების სავარაუდო სცენარების მიხედვით.

გარემოს დაცვის სამინისტროს საგანგებო მართვის გეგმის მიხედვით, ტყის ხანძრების აღბათობა და ზეგავლენა შეფასებულია საკმაოდ მაღალი მაჩვენებლით. სცენარის მიხედვით, აღნიშნული ეროვნული დონის რისკად არის წარმოჩენილი.

ამავე დოკუმენტით განვრილია ტყის ხანძრების ხანძარსაწინააღმდეგო უზრუნველყოფის როგორც პრევენციული, ისე ძირითადი ღონისძიებები, რაც წარმოდგენილია დიაგრამაზე.

20 საგანგებო სიტუაციების მართვის სამსახური, საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს საპატრულო პოლიციის დეპარტამენტი და საქართველოს სასაზღვრო პოლიცია; საქართველოს თავდაცვის სამინისტრო; საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს სსიპ-ები – სახმელეთო ტრანსპორტის სააგენტო, საზღვაო ტრანსპორტის სააგენტო, სამოქალაქო ავიაციის სააგენტო; საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო.

დიაგრამა 4. პრევენციული და ძირითადი ღონისძიებები



უსაფრთხოების ერთიან სისტემაში, ტყისა და ველის ხანძრების კუთხით, პრევენციული და მზადყოფნის ღონისძიებების განხორციელებაში მნიშვნელოვანი როლი ენიჭებათ, შემდეგ ძირითად სტრუქტურებს:



დიაგრამა 5. ტყის და ველის ხანძრების პრევენციისა და მზადყოფნის ღონისძიებების შესრულებაში მონაწილე უწყებების ფუნქციები

სსდ - საგანგებო სიტუაციების მართვის სამსახური	• ეროვნული სისტემის სუბიექტებთან კოორდინაცია; • საგანგებო სიტუაციების რისკების იდენტიფიცირება, ანალიზი, შეფასება; • პრევენციული ღონისძიებებისა და პროექტების დაგეგმვა; • მზადყოფნის შენარჩუნება (სახანძრო მანქანების, მეხანძრე-მაშველების მზადყოფნა) და ინციდენტებზე დროული რეაგირება.
გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტრო და მისი ბიომრავალფეროვნებისა და სატყეო დეპარტამენტი	• ტყეების მართვის სფეროში სახელმწიფო პოლიტიკის შემუშავება და კოორდინაცია; • ტყის ეროვნული აღრიცხვისა და მონიტორინგის უზრუნველყოფა; • ტყის სფეროში სტრატეგიების, სამოქმედო გეგმების, პროგრამების შემუშავება, განხორციელება და მონიტორინგი;
სსიპ - ეროვნული სატყეო სააგენტო	• ტყის მოვლა და აღდგენა; • ტყის ფონდის აღრიცხვა და დაგეგმვა; • ხანძარსაწინააღმდეგო წესების დაცვა და ხანძარსაწინააღმდეგო ღონისძიებების ორგანიზება; • ხანძრის საფრთხის შემთხვევაში, მის სალიკვიდაციოდ, შესაბამისი ზომების მიღებასა და საფრთხის შესახებ ინფორმაციის დაუყოვნებლივ მიწოდება შესაბამისი ორგანოებისთვის; • ტყის ფონდის ტერიტორიაზე სტიქიური მოვლენების დროს საგანგებო ღონისძიებების განხორციელებაში მონაწილეობა;
სსდ - გარემოსდაცვითი ზედამხედველობის დეპარტამენტი	• ტყის რესურსებით უკანონო სარგებლობის ფაქტების პრევენცია, გამოვლენა და აღკვეთა; • გარემოს დაზიანებების ფაქტების პრევენცია, გამოვლენა და აღკვეთა; • გაცემული ლიცენზიების და ნებართვების პირობების შესრულების კონტროლი; • სამართალდარღვევათა თავიდან აცილების (პრევენციული) ღონისძიებათა განხორციელება, ჩადენილი დარღვევების გამოვლენა და აღკვეთა;
სსიპ - დაცული ტერიტორიების სააგენტო	• დაცული ტერიტორიების მოვლა-პატრონობის, მეთვალყურეობის, შენარჩუნების, აღდგენისა და დაცვის (მ.შ ხანძარსაწინააღმდეგო) ღონისძიებების გატარება; • დაცულ ტერიტორიებზე ბუნებრივი რესურსების აღრიცხვის სისტემის უზრუნველყოფა; • დაცულ ტერიტორიებზე ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა აღკვეთა;

ეროვნული გეგმის მიხედვით, ხანძრის ქრობის ღონისძიებებში აგრეთვე მონაწილეობენ საქართველოს თავდაცვის სამინისტრო და სასაზღვრო პოლიცია, მათ შორის, საფრენი საშუალებების გამოყენებით.

უსაფრთხოების სისტემის წამყვანი ორგანო მშვიდობიან პერიოდში²¹ არის საგანგებო სიტუაციების მართვის სამსახური, რომელიც კოორდინაციას უწევს სამოქალაქო უსაფრთხოების სფეროში პოლიტიკის დაგეგმვასა და განხორციელებას.

2019 წლიდან საგანგებო სიტუაციების მართვის სამსახური წარმოადგენს შინაგან საქმეთა სამინისტროს საქვეუწყებო დაწესებულებას, რომელიც ასევე ანგარიშვალდებულია პრემიერ-მინისტრთან. სამსახური 2018 წელს პრემიერ-მინისტრის უშუალო დაქვემდებარებაში იმყოფებოდა, 2017 წელს კი შინაგან საქმეთა სამინისტროს დაქვემდებარებაში მყოფ საჯარო სამართლის იურიდიულ პირს წარმოადგენდა.

21 საომარი მდგომარეობის დროს საგანგებო სიტუაციის მართვა ხორციელდება ეროვნული თავდაცვის გეგმის შესაბამისად (გრიფით: „საიდუმლო“).

2.3 სახელმწიფო ტყის ფონდი

მოქმედი კანონმდებლობით საქართველოს ტყის ფონდის მესაკუთრენი შეიძლება იყვნენ სახელმწიფო, საქართველოს საპატრიარქო, აგრეთვე ფიზიკური ან კერძო სამართლის იურიდიული პირები, რომლებიც სარგებლობენ საქართველოს ტყის ფონდითა და მისი რესურსებით.²²

დღეის მდგომარეობით, 2021 წლის 1 იანვრამდე, ქვეყანაში ტყეები თითქმის მთლიანად სახელმწიფო საკუთრებაა.

ცხრილი 6. საქართველოს ტყის ფონდის განაწილება მართვის ორგანოების მიხედვით²³

საქართველოს ტყის ფონდი	
მართვის ორგანო	ფართობი (ჰა)
ეროვნული სატყეოს სააგენტოს ტყის ფონდი	1,803,101.00
მათ შორის:	
ხე-ტყის ლიცენზია	82,582.00
სამონადირეო ლიცენზია	52,780.00
სამეურნეო ტყის ფონდი	1,667,739.00
დაცული ტერიტორიების სააგენტოს ტყის ფონდი	385,600.00
ახმეტის მუნიციპალიტეტი (თუშეთის დაცული ტერიტორიების მართვის ორგანო)	6,000.00
აჭარის სატყეო სააგენტო	150,117.00

აუდიტით შესწავლილ იქნა ეროვნულ სატყეო სააგენტოსა და დაცული ტერიტორიების ტყის ფონდში შემავალ ტერიტორიებზე დაგეგმილი და განხორციელებული ხანძარსა და სანიაღვრეო ღონისძიებები.

2.4 კლიმატის ცვლილების გავლენა ტყის ეკოსისტემაზე

კლიმატის ცვლილება ტყეებში ხანძრების შემთხვევათა გახშირების ერთ-ერთი ძირითადი გამომწვევი მიზეზია, რაც ტყის ეკოსისტემაზე უარყოფით გავლენას ახდენს.

გაეროს კლიმატის ცვლილების ჩარჩო კონვენციის მიმართ საქართველოს მესამე ეროვნული შეტყობინების ფარგლებში,²⁴ ქვეყნის რამდენიმე რეგიონში (აჭარა, ზემო სვანეთი, ბორჯომ-ბაკურიანი) გაანალიზდა კლიმატის მიმდინარე ცვლილების მიმართ ადგილობრივი ტყის ეკოსისტემის მონაცემები და დადგინდა, რომ კლიმატის ცვლილება აღნიშნულ რეგიონებში ისეთ პარამეტრებს ცვლის, როგორიცაა: ტემპერატურა, ნალექები, ჰაერის ტენიანობა, ძალიან ცხელი დღეების რაოდენობა და ა.შ. აღნიშნული ხელს უწყობს ტყის ხანძრების წარმოქმნასა და გავრცელებას.

22 საქართველოს ტყის ახალი კოდექსის მე-5 მუხლის პირველი პუნქტით: „საქართველოს ტყე შეიძლება იყოს სახელმწიფო, მუნიციპალური ან კერძო საკუთრების“.

23 ოკუპირებული ტერიტორიების ტყის ფონდის გარეშე.

24 მომზადებულია გაეროს განვითარების პროგრამის ხელშეწყობით ადგილობრივი ექსპერტების, შესაბამისი სახელმწიფო უწყებების და არასამთავრობო ორგანიზაციების მიერ.



ცხრილი 7. კლიმატური ცვლილებების გამო ბორჯომ-ბაკურიანის შესაბამისი მაჩვენებლების ცვლილება (1960 წელთან შედარებით)

მაჩვენებელი	ბორჯომ-ბაკურიანი
ზაფხულის საშუალო ტემპერატურა	გაიზარდა 1%-ით
ქარის მაქს. სიჩქარე	გაიზარდა 3 მ/წ-ით
ნალექების რაოდენობა	შემცირდა 3%-ით, გაზაფხულზე 14%-ით, ზაფხულში
ზაფხულის ცხელი დღეების რიცხვი	გაიზარდა 11 დღით

გეომაღნიშნულმა ცვლილებებმა თავის მხრივ მცენარეთა ახალი მავნებელ-დაავადებების გაჩენა ან/და არსებული მავნებელ-დაავადებების გავრცელების არეალის გაფართოება გამოიწვია, გაიზარდა ჭგუფურ-კერობრივად გამხმარი და ხმობადი ხეების რაოდენობა. შედეგად, კლიმატის ცვლილების არასასურველი ტენდენციის გამო, კიდევ უფრო იზრდება ტყის ხანძრების წარმოქმნა-გავრცელების ალბათობა, რაც შესაბამისი პრევენციული და მზადყოფნის ღონისძიებების დროულად განხორციელების აუცილებლობაზე მიუთითებს.

2.5 საერთაშორისო პრაქტიკა

პრევენციული ღონისძიებები

პრევენციული ღონისძიებების ეფექტიანად დასაგეგმად აუცილებელია თანმიმდევრული ქმედებები. ტყის ხანძრების პრევენციის მიმართულებით განვითარებულ ქვეყნებში, პირველ რიგში ხორციელდება საფრთხის შეფასება და პრევენციული ღონისძიებების საფრთხის ინდექსის მიხედვით დაგეგმვა, რაც ლოგიკური, ამავდროულად ეკონომიური გამოსავალია მიზნების მისაღწევად.

ხანძრის პრევენციის ღონისძიებებისთვის გასათვალისწინებელი მაგალითები მრავლადაა საერთაშორისო პრაქტიკაში. მაგალითად, ლიეტუას პრაქტიკა წარმოდგენილია ქვემოთ:²⁵

- პირველ რიგში ხორციელდება ტყის ფონდის აღრიცხვა და ხანძარსაშიშ ზონებად დაყოფა;
- შესაბამისი საფრთხის გათვალისწინებით, დანერგილია ავტომატური წინასწარი ხანძარსაწინააღმდეგო გაფრთხილებისა და მონიტორინგის სისტემა – „სახანძრო დაკვირვება“, რომელიც დამონტაჟდა 24 სახელმწიფო სატყეო უბანზე (სულ: 84 დეტექტორი), რომელთა ტყეები მიეკუთვნება მაღალი (III) და საშუალო (II) ტყის ხანძრის რისკის ხარისხს;
- გამოყოფილია ხანძარსაწინააღმდეგო და მინერალიზებული ზოლები;
- საპიკნიკე ადგილები მოწყობილია ხანძარსაწინააღმდეგო მოთხოვნების შესაბამისად;
- აქტიურად იყენებენ საზოგადოების ცნობიერების ამაღლების ღონისძიებებს, განსაკუთრებით გვალვიანობის პერიოდში (სპეციალური ნიშნულები, ვიდეორგოლები ტელევიზიაში);
- ტარდება ყოველწლიური ტრენინგები მეხანძრეებისთვის.

ხანძრების გამომწვევი მიზეზების დადგენას შესაბამისი გამოცდილების მქონე ქვეყნებში დიდი ყურადღება ექცევა. მაგალითად, პორტუგალიის ხელისუფლებამ, თითოეულ შემთხვევაში ხანძრის გამომწვევი მიზეზის დამდგენი, მეტყვევებით დაკომპლექტებული, მობილური ჯგუფები

25 გარემოს სამინისტროს სატყეო მეურნეობის სამმართველო – თვინინგის პროექტის ფარგლებში გაზიარებული გამოცდილება



შექმნა. მათი საქმიანობით, ქვეყანაში ხანძრის უცნობი მიზეზით გაჩენის 80%-იანი მაჩვენებელი 20%-მდე შემცირდა. ექსპერიმენტმა ნათლად აჩვენა, რომ ხანძრების დიდი ნაწილი (43%) დაუდევრობით იქნა გამოწვეული.²⁶

ფინეთში განთავსებული ევროპის ტყის ინსტიტუტი მუშაობს ტყის განვითარებისა და მართვის გაუმჯობესების პრობლემატიკის ბევრ მიმართულებაზე ევროპის მასშტაბით. ერთ-ერთი მათგანია ტყის ხანძრების პრევენცია მენეჯმენტის გაუმჯობესებისა და მეცნიერულ კვლევებზე დაფუძნებული ტექნიკური პროგრესის მიღწევების გამოყენებით. ახალი ტყეების ხელოვნურად გაშენებისას პრიორიტეტს ანიჭებენ ადვილად მოწყვლადი სახეობების ცეცხლმდეგი სახეობებით ჩანაცვლებას, ასევე ზრდიან ინტერვალს და დისტანციას ნერგებს შორის. უკვე არსებულ ტყეებში, გარდა ტყის ქვედა ფენის განმედიისა და გამოხშირვისა, აქცენტირებას აკეთებენ ხელოვნური საწყაურების, რეზერვუარების შექმნაზე, რომელიც ხანძრის შემთხვევაში გამოყენებული იქნება არა მარტო უშუალოდ ცეცხლის ჩასაქრობად, არამედ ხანძრის კერების დამაშორებელ ბარიერად. აგრეთვე აპრობირებულია ტყის შიდა ინფრასტრუქტურის – გზების, ბილიკების, არხების – ცეცხლგამძლე და ეკომეგობრული მასალით მოპირკეთება.²⁷

ბელორუსი, როგორც ტყის მასივებით ერთ-ერთი მდიდარი ქვეყანა, ტყის ხანძრების პრევენციისა და ლიკვიდაციის კუთხით საკმაოდ დიდ გამოცდილებას ფლობს. ხანძრების პრევენცია დაფუძნებულია ტყის აქტიურ მონიტორინგზე, რისთვისაც სისტემატურად იყენებენ ტექნიკურ საშუალებებს:²⁸ ავიაციას, სათვალთვალ კოშკურებს, ანძებს ვიდეოკამერებისათვის, დისტანციური დაკვირვების საშუალებებს და ტყის სახელმწიფო დაცვის თანამშრომელთაგან დაკომპლექტებულ საპატრულო ჯგუფებს, რომელთა რიცხვი 13 ათასს აღემატება. მცირე ჯგუფების მიერ მათთვის პერსონალიზებულად მიკუთვნებული ტერიტორიების ხშირი შემოვლა-დათვალიერება ერთ-ერთ მნიშვნელოვან პრევენციულ ღონისძიებად განიხილება. სატყეო მეურნეობაში შექმნილია სპეციალური ხანძარსაწინააღმდეგო სადგურები, აღჭურვილი არა მარტო წერაქვით და ცეცხლმაქრით, არამედ მაღალი გამავლობის ტექნიკით, პორტაბელური წყლის რეზერვუარებით და ა. შ.

ევროპის ქვეყნებში პრევენციის კუთხით ფართოდ გამოიყენება საზოგადოების ცნობიერების ამაღლების ღონისძიებები, რომლებიც გულისხმობს როგორც მოსახლეობის, ისე ტურისტების ინფორმირებას ტყის ხანძრების საფრთხეების თაობაზე. სამიზნე ჯგუფებს ამ შემთხვევაში განეკუთვნებიან ასევე სკოლის მოსწავლეები და სტუდენტები.

ტყის ხანძრების მონიტორინგი და პროგნოზირება

აშშ-ში, ისრაელსა და ესპანეთში, აქტიურად გამოიყენება ამინდის პროგნოზის ე.წ. „ამერიკული მოდელი“ და ადრეული მობილიზაციის გეგმა.²⁹ მეტეოსადგურებიდან მიღებული ინფორმაციის საფუძველზე ამინდის მდგომარეობის მიხედვით განისაზღვრება ხანძარსაშიშროების (აღლებადობის) კლასი, რაც საკვანძო ელემენტია შემდგომი მოქმედებებისათვის.

როგორც ზემოხსენებულ, ისე სხვა მრავალ ქვეყანაში მრავალწლიანი გამოცდილების გაანალიზებით დადგენილია, რომ ტყის ხანძრების საფრთხე მატულობს სეზონურად, კერძოდ აპრილ-აგვისტოს პერიოდში, 13:00-დან 18:00 სთ-ის ინტერვალში, რა დროსაც განსაკუთრებით უნდა გააქტურდეს ხანძარსაწინააღმდეგო პრევენციული ღონისძიებები.

26 <http://www.fao.org/3/x1880e/x1880e07.htm>

27 <https://efi.int/articles/managing-forest-fires>

28 <https://wwf.ru/upload/iblock/a1f/04.pd>

29 <http://www.fao.org/3/x1880e/x1880e07.htm> – Forest fire in the Mediterranean area



აუდიტის მიზნები

3. ხანძრის პრევენციის განხორციელების ღონისძიებების ნაკლოვანებები

ტყის ხანძრების რისკის მართვის სახელმძღვანელოს³⁰ მიხედვით, ტყის ხანძრების პრევენციისთვის გასათვალისწინებელი ფაქტორებია: ხანძრების საფრთხის და რისკის შეფასება, ხანძრის შემცირების დაგეგმვა, ცნობიერების ამაღლების ღონისძიებები, რომლებიც მოიცავს განსაკუთრებით ექსტრემალური ამინდების დროს მოსახლეობის, სატყეო მუშაკებისა თუ ტურისტებისთვის ინფორმაციის მიწოდებას.

საერთაშორისო პრაქტიკისა და სალი აზრის გათვალისწინებით, მნიშვნელოვანია პრევენციული ღონისძიებების თანმიმდევრული განხორციელება. კერძოდ:

1. ტყის მართვის გეგმების შედგენა, რომელთა მიხედვით პირველ რიგში ხორციელდება ტყეების დაყოფა ხანძარსაშიშ კატეგორიებად.
2. საფრთხის შეფასების ისეთი სისტემის ჩამოყალიბება, როდესაც ამინდის მდგომარეობის მიხედვით განისაზღვრება ხანძარსაშიშროების (აღებადობის) კლასი და მაღალი რისკის დროს საჭირო რესურსების დროული მობილიზება შესაბამის სატყეო უბანთან.
3. მართვის გეგმების საფუძველზე, შესაბამისი რისკის გათვალისწინებით და პრიორიტეტიზაციის პრინციპზე დაყრდნობით, გარკვეულ ტერიტორიებზე ხანძარსაწინააღმდეგო და მინერალიზებული ზოლების მოწყობა, ტექნიკური საშუალებების უზრუნველყოფა მონიტორინგის მიზნით.
4. ტყის მცველების/რეინჯერების შესაბამისი კრიტერიუმების საფუძველზე განაწილება-აღჭურვა.
5. ცნობიერების ამაღლების ღონისძიებებისა და პროფესიული ტრენინგების ჩატარება.

საქართველოში პრევენციული ღონისძიებების განხორციელებაზე პასუხისმგებლები არიან ტყის მართვის შესაბამისი ორგანოები³¹ საგანგებო სიტუაციების მართვის სამსახურთან შეთანხმებით.

ტყის ხანძრების საფრთხისა და რისკის შეფასებისთვის პირველი ეტაპია ტყის ფონდის აღრიცხვა, რა დროსაც ხდება ტყეების ხანძარსაშიშ კლასებად დაყოფა, ამის შემდგომ კი ხორციელდება შესაბამისი ხანძარსაწინააღმდეგო ღონისძიებების დაგეგმვა.

აუდიტის შედეგად გამოვლინდა ტყის ხანძრების პრევენციული ღონისძიებების ნაკლოვანებები სამი ძირითადი მიმართულებით:

- ტყის მართვის გეგმებისა და ხანძარსაწინააღმდეგო ღონისძიებების ნაკლოვანებები;
- ტყის ფიზიკური დაცვის არსებული მოდელის არაპროდუქტიულობა;
- ხანძარსაწინააღმდეგო პირველადი ინვენტარის არათანაბარი გადანაწილება.

30 Forest Fire Risk Management guidelines, NZ Forest Owners Association – 2018.

31 მაგალითად, სსიპ – გარემოს ეროვნული სააგენტო, სსიპ – დაცული ტერიტორიების სააგენტო.



აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ კარგ საერთაშორისო პრაქტიკასთან მიმართებით, საქართველოში ტყის ხანძრების პრევენციის მიმართულებით, ტექნოლოგიური საშუალებების გამოყენება (ვიდეოსამეთვალყურეო სისტემები) არ ხორციელდება. კერძოდ, ავტომატური წინასწარი ხანძარსაწინააღმდეგო გაფრთხილებისა და მონიტორინგის სისტემები დანერგილი არ არის. ქვეყნის რელიეფისა და ბუნებრივი პირობების გათვალისწინებით, შესაბამისი ავტომატური წინასწარი ხანძარსაწინააღმდეგო გაფრთხილებისა და მონიტორინგის სისტემების შერჩევა-დანერგვა რთული პროცესია და მნიშვნელოვანია ამ მიმართულებით საქმიანობის გააქტიურება.

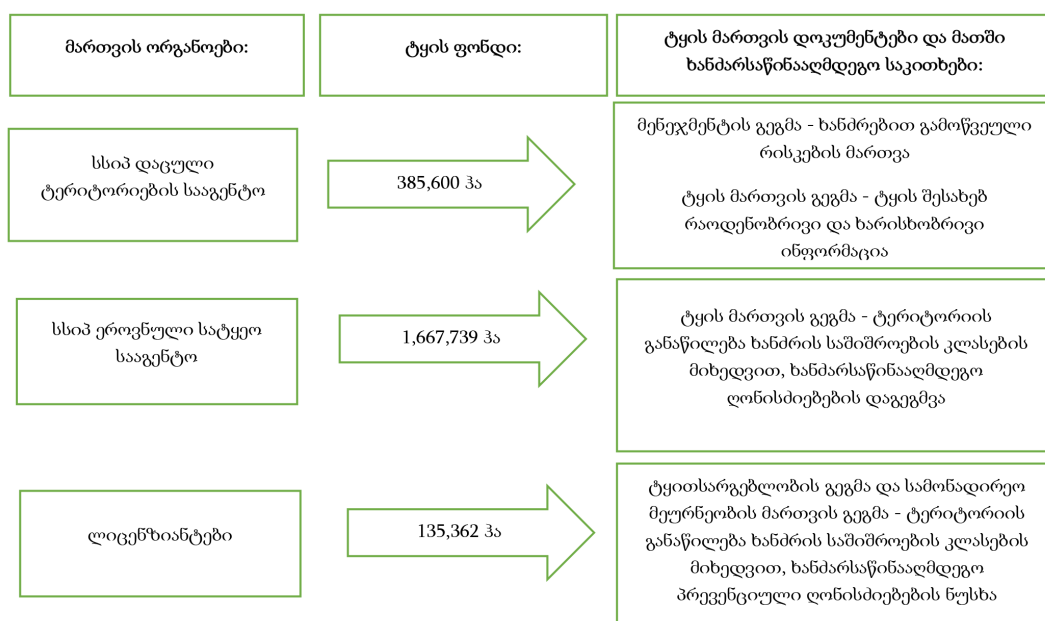
3.1 ტყის მართვის გეგმებისა და ხანძარსაწინააღმდეგო ღონისძიებების ნაკადუანობა

ტყის ხანძრების პრევენციული ღონისძიებებისთვის მნიშვნელოვანია ქვეყანაში არსებული ტყის ფონდის შესახებ სრულყოფილი ინფორმაციის არსებობა, რომელიც მოიცავს ტყის ფონდის აღრიცხვას და მიღებული მონაცემების საფუძველზე ტყის მართვის გეგმების, მენეჯმენტის გეგმების ან ტყითსარგებლობის გეგმების შედგენას.

ტყის აღრიცხვის დროს ხორციელდება ხანძარსაშიში კლასების გამოვლენა და მათთვის კატეგორიების მინიჭება³², რის საფუძველზეც შემდგომ იგეგმება ხანძარსაწინააღმდეგო პრევენციული ღონისძიებები.

საქართველოს ტყის ფონდის მოვლა, შენახვა, დაცვა, აღდგენით ღონისძიებებზე პასუხისმგებლობა ეკისრება ტყის მართვის ორგანოებს. მათი ჩამონათვალი მოცემულია დიაგრამაზე, სადაც ასევე მითითებულია ის დოკუმენტები, რომლითაც ხელმძღვანელობენ ტყის მართვისას:

დიაგრამა 8. ტყის მართვის ორგანოები – ტყის ფონდის და მართვის დოკუმენტის მითითებით



32 I – V კლასი, სადაც I არის ხანძრის გაჩენის საშიშროების მიხედვით ყველაზე მაღალი, ხოლო V კლასი – ყველაზე დაბალი.



მოცული ფართობის მიხედვით, ყველაზე მნიშვნელოვან კომპონენტებს ტყის მართვის თვალსაზრისით, დაცული ტერიტორიების სააგენტო და ეროვნული სატყეო სააგენტო წარმოადგენენ.

დაცული ტერიტორიების სააგენტო

დაცული ტერიტორიების სააგენტო ხელმძღვანელობს მენეჯმენტის გეგმით, რომლის მიზანია დაცული ტერიტორიებისათვის გრძელვადიანი მიზნების განსაზღვრა და მათი მიღწევა კონკრეტული ქმედებების განხორციელებით.

მენეჯმენტის გეგმა მოიცავს მთლიანი დაცული ტერიტორიის მართვის პრინციპებს სხვადასხვა პროგრამის მეშვეობით. კერძოდ, ტყის განვითარების, დაცვისა და სარგებლობის შესაძლებლობებს, მათ შორის ეკოსისტემებში მცხოვრებ ცხოველთა სამყაროს დაცვის, მონიტორინგისა და აღდგენის საკითხებს. რაც შეეხება ტყის მართვის გეგმას, ის მოიცავს მხოლოდ ტყის რაოდენობრივი და ხარისხობრივი მდგომარეობის შესახებ ინფორმაციას. განსაზღვრავს კონკრეტულ ადგილებში მოსაჭრელი მერქნის ოდენობას, აღდგენა-განახლების ღონისძიებებს და ასევე მავნებელი დაავადებებისა და ხანძრებთან ბრძოლის ღონისძიებებს.

სააგენტო მართავს 20 ტერიტორიულ ადმინისტრაციას,³³ საიდანაც 14 იმართება მენეჯმენტის გეგმით, რაც დადებითად უნდა შეფასდეს. თუმცა, ტყის მართვის გეგმები, მხოლოდ 7 ტერიტორიული ადმინისტრაციისთვისაა დამტკიცებული³⁴ (მათ შორის, ერთი თბილისის ეროვნული პარკია) და მათი შემუშავება მნიშვნელოვანია სააგენტოს სისტემაში შემავალი ტყის ფონდის მართვისთვის.

მენეჯმენტის გეგმებით გაანალიზებულია დაცულ ტერიტორიაზე ტყის ხანძრების კუთხით არსებული მდგომარეობა, მათ შორის: დაცვა-პატრულირების, ადამიანური რესურსების, ტექნიკური აღჭურვილობისა და ხანძრის რისკის მართვის პოლიტიკის საკითხები. მაგალითად, ბორჯომ-ხარაგაულის დაცული ტერიტორიის გეგმაში განსაზღვრულია ტყის ხანძრების კუთხით განსახორციელებელი კონკრეტული ქმედებები, რომელიც უნდა განახორციელოს დაცული ტერიტორიების ცენტრალურმა აპარატმა და პარკის ადმინისტრაციამ. 2019 წლის მდგომარეობით, გეგმით გაწერილი ქმედებები შესრულებულია და მოიცავს ისეთ საკითხებს, როგორიცაა: ხანძრის მაღალი რისკის მქონე ტერიტორიების და პერიოდების გამოვლენა, კონტროლი და მორიგეობა ხანძარსაშიშ პერიოდებში, მორიგეობის და პატრულირების გეგმების შექმნა, შესაბამისი აღჭურვილობის შეძენა და არსებულის ხანძარსაწინააღმდეგო ინვენტარის რეგულარული შემოწმება, სასწავლო ტრენინგების ჩატარება რეინტერებისთვის და საცეცხლე ადგილების მოწყობა ხანძრის გაჩენის საფრთხის შესამცირებლად.

33 მათგან ერთი არის ოკუპირებულ ტერიტორიებზე არსებული დაცული ტერიტორია – 67,141 ჰა.

34 დაცული ტერიტორიების ტყით დაფარული ფართობების 90,100 ჰა-ზე არის ჩატარებული ტყის ინვენტარიზაცია.



ბოლო სამი წლის განმავლობაში, ეროვნული სატყეო სააგენტოს ტყის ფონდში მომხდარ შემთხვევებთან შედარებით, დაცული ტერიტორიების სააგენტოს მართვის ქვეშ არსებულ ტყის ფართობზე 2.5-ჯერ ნაკლები ხანძრის შემთხვევები დაფიქსირდა, ³⁵ თუმცა, როგორც ზემოთ აღინიშნა, ტყის მართვის გეგმა 11 ტერიტორიული ადმინისტრაციისთვის დამტკიცებული არ არის, ³⁶ ხოლო მენეჯმენტის გეგმა დამტკიცებულია 14 შემთხვევაში და არ არის შემუშავებული 6 ტერიტორიული ადმინისტრაციისთვის³⁷. აღნიშნული ნაკლოვანების აღმოფხვრა მნიშვნელოვანია ხანძრების პრევენციის ეფექტიანობის გაზრდის მიზნით.

ეროვნული სატყეო სააგენტო

სააგენტო თავის სამოქმედო ტერიტორიაზე, სატყეო უბნების დონეზე ადგენს ტყის მართვის გეგმას, რომელიც სხვა მრავალ საკითხებთან ერთად მოიცავს ტერიტორიის განაწილებას ხანძრის საშიშროების კლასების მიხედვით, ხანძარსაწინააღმდეგო და სახანძრო ინფრასტრუქტურის მოწყობისა და განთავსების რეკომენდებულ ღონისძიებებს.

ტყის მართვის გეგმების მიმდინარე სტატუსი წარმოდგენილია ქვემოთ მოცემულ ცხრილში (იხ. ცხრილი N9):

ცხრილი 9. ტყის უბნებისთვის არსებული მართვის გეგმები

ტყის მართვის გეგმების შედგენის სტატუსი	სატყეო უბნების რაოდენობა	ფართობი, (ჰა)
დასრულებული	6	209,785
მიმდინარე	4	181,531
არ არსებობს	32	1,411,785
სულ:	42	1,803,101

როგორც ცხრილიდან ჩანს, სატყეო სააგენტოს მართვის ქვეშ არის 42 სატყეო უბანი, რომელთაგან 6 შემთხვევაში უკვე შემუშავებული და დასრულებულია ტყის მართვის გეგმები, მიმდინარეობს 4 უბნის გეგმების შედგენა. შესაბამისად, 32 უბნისთვის (76% – 1,411,785 ჰა) არ არსებობს შემუშავებული გეგმა, რაც მნიშვნელოვან ნაკლოვანებას წარმოადგენს, ვინაიდან ტყის ფონდის შესახებ ინფორმაცია არასრულყოფილია, ხანძარსაშიში კლასები არ არის იდენტიფიცირებული, ასევე განუსაზღვრელია ხანძარსაწინააღმდეგო ინვენტარის საჭირო რაოდენობა და სხვ.³⁸

35 ნაკლები შემთხვევების რაოდენობის მიუხედავად, დაცული ტერიტორიების სააგენტოს მართვის ქვეშ არსებულ ფართობზე, 2017-2020 წლებში დამწვარი ფართობი 8,761 ჰა-ს შეადგენს. აღნიშნული ტერიტორიის დიდი ნაწილი კოლხეთის ეროვნული პარკის ხანძრის შედეგად დამწვარ ფართობზე – 5,620 ჰა-სა და ვაშლოვანის დაცული ტერიტორიების ფართობზე – 2,650 ჰა-ზე მოდის. ამასთანავე, დაცული ტერიტორიების სააგენტოს განმარტებით, 2015-2020 წლებში ხანძრების შედეგად დაიწვა ძირითადად ხმელი ბალახი და ნაყარი ხე-ტყე, მაშინ როდესაც ამავე პერიოდში სატყეო სააგენტოს მართული ტყის ფონდის 3,006 ჰა დაიწვა.

36 ქობულეთისა და მარტვილის ადმინისტრაციებისთვის ტყის მართვის გეგმის შემუშავება საჭირო არ არის, რადგან ეს ადმინისტრაციები ერთ შემთხვევაში მოიცავს ჭარბტენიან ტერიტორიას, ხოლო მეორე შემთხვევაში – მღვიმეებსა და კანიონებს, სადაც ტყის ფონდი არ შედის.

37 ბანარა-ბაბანურის; მარიამჯვარის სახელმწიფო ნაკრძალის ადმინისტრაცია; მარტვილისა და ოკაცეს ბუნების ძეგლების; ოკუპირებულ ტერიტორიებზე დაცული ტერიტორიები. ამ ეტაპზე მიმდინარეობს მუშაობა – ალგეთის ეროვნული პარკის; კინტრიშის დაცული ტერიტორიების; ფშავ-ხევსურეთის; ყაზბეგის ეროვნული პარკისა და ჭაჭუნას ადგილობრივი ადმინისტრაციული ერთეულებისთვის

38 აუდიტის ობიექტის განმარტებით, ყველა სატყეო უბნისთვის არსებობდა ტყეთმონწყობის პროექტები, რომლებსაც უკვე გასული აქვს მოქმედების 10-წლიანი ვადა, რადგან ყველა მათგანი შედგენილი იყო 30-40 წლის წინ.



ნაკლოვანებით ხასიათდება შემუშავებული გეგმების შესრულების საკითხიც, რაც გეგმას მხოლოდ ფორმალურ დოკუმენტად წარმოაჩენს. კერძოდ, გეგმით გათვალისწინებული ღონისძიებები გატარებული და ბიუჯეტში გათვალისწინებული არ არის. აუდიტის ობიექტის განმარტებით, წარმოდგენილი ღონისძიებების სრულად შესრულება მოითხოვს დიდ ფინანსურ რესურსებს, რაც ლოგიკურია, თუმცა, ტყის ხანძრების პრევენციისთვის საჭირო ქმედებების განხორციელებისთვის საჭიროა, რომ დადგინდეს პრიორიტეტები, რაც უზრუნველყოფს შესაბამისი ღონისძიებების განხორციელებას ყველაზე მეტად მოწყვლად ტერიტორიებზე.

2017-2018 წლებში განმავლობაში სატყეო სააგენტოს მიერ ხანძარსაწინააღმდეგო გზების რეაბილიტაცია და მინერალიზებული ზოლების მოწყობა არ განხორციელებულა. სააგენტოს მიერ მხოლოდ 2019 წელს ჩატარდა მცირე ოდენობით სამუშაოები სამცხე-ჯავახეთის რეგიონში, კერძოდ:³⁹

- სატყეოებში ხანძარსაწინააღმდეგო გზის განმენდა – 5485 გრძ.მ-ზე;
- გზის რეაბილიტაცია – 672 გრძ. მ-ზე;
- მინერალიზებული ზოლის მოწყობა – 1864 გრძ.მ-ზე.

გემოხსენებული ღონისძიებების განხორციელებისას განეულმა ხარჯებმა ჯამში 4660 ლარი შეადგინა.⁴⁰

გემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, არ გატარებულა პრაქტიკულად არც ერთი მნიშვნელოვანი ღონისძიება, მათ შორის: ხელოვნური ხანძარსაწინააღმდეგო წყალსაცავების და ვერტმფრენის ასაფრენი მოედნების მოწყობა, რაც ძალიან აქტუალურია მასშტაბური ტყის ხანძრების დროული ლიკვიდაციისთვის. მაგალითად, აუდიტის პერიოდში, 2019 წლის აგვისტოში, გორის მუნიციპალიტეტის სოფლების მიმდებარედ ტყის მასივებში გაჩენილი ხანძრების ქრობის პროცესში, ჩართული იყო სასაზღვრო პოლიციის ვერტმფრენი, რომელიც წყალს იღებდა მდინარე მტკვრიდან. შესაბამისად, დაიხარჯა მნიშვნელოვანი დრო და რესურსი, ვინაიდან ტყეების მიმდებარედ შესაბამისი ხელოვნური ხანძარსაწინააღმდეგო წყალსაცავები მოწყობილი არ არის.

აუდიტის ჯგუფის მიერ შესწავლილ იქნა ტყის მართვის გეგმები, რომელთა ანალიზიდან ჩანს, რომ ხანძარსაწინააღმდეგო ღონისძიებები მოიცავს შემდეგ საკითხებს:

- **ტყის ხანძრების შემზღუდველ ღონისძიებას**, როგორცაა, მინერალიზებული ზოლების მოწყობა და მათი მოვლა;
- **სახანძრო ობიექტების მშენებლობა** – სახანძრო ბილიკების მოწყობა და მოვლა, ხელოვნური ხანძარსაწინააღმდეგო წყალსაცავის მოწყობა, ბუნებრივი წყალსატევებიდან წყლის ამოსაქაჩი მოედნების მოწყობა;
- **გამაფრთხილებელი ღონისძიებები** – სტენდების მოწყობა, კოცონის დასანთები ადგილების მოწყობა, დასასვენებელი და თამბაქოს მოსაწევი ადგილების მოწყობა.

გეგმებში მითითებულია ჩამოთვლილი ღონისძიებების რაოდენობები (კოცონის დასანთები ადგილების რაოდენობა, ხანძარსაწინააღმდეგო ბილიკების სიგრძე კმ-ში და სხვ.), რომელთა დაპროექტება დაგეგმილია, რამდენიმე პრევენციული ღონისძიების მაგალითი წარმოდგენილია ცხრილში:

39 ბორჯომის სატყეო უბნის ჩარხისწყლისა (26 კვარტალი) და წალვერის (3, 4 და 6 კვარტლები).

40 რაც მოიცავს სამივლინებო თანხებს, დიზელის საწვავის ღირებულებას, ბულდოზერის მძღოლის ხელფასს, საპოხი მასალების ღირებულებასა და აგრეთვე ბულდოზერის შესაკეთებელი ნაწილების ღირებულებას.



ცხრილი 10. სატყეო უბნების მიხედვით განსახორციელებელი ხანძარსაწინააღმდეგო ღონისძიებები

სატყეო უბანი	ტყის ფონდის ფართობი	მინერალიზებული ზოლების მოწყობა	მინერალიზებული ზოლების მოვლა	სახანძრო ბილიკების მოწყობა	ხანძარსაწ. ბილიკების შეკეთება	ბუნებრივი წყალსატევებიდან წყლის ამოსაქაჩი მოედნების მოწყობა	ხელოვნური ხანძარსაწ. წყალსაცავის მოწყობა
ხარაგაული	46,964 ჰა	20 კმ	22 კმ	20 კმ	35 კმ	6 ც	3 ჰა
ბორჯომ-ბაკურიანი	45,896 ჰა	5 კმ	5 კმ	16 კმ	16 კმ	12 ც	2 ჰა
ასპინძა	20,506 ჰა	1 კმ	5 კმ	10 კმ	10 კმ	6 ც	3 ჰა
ახალციხე	32,997 ჰა	1 კმ	5 კმ	10 კმ	10 კმ	6 ც	3 ჰა
ლანჩხუთი	11,254 ჰა	0	0	0	0	0	0

აღნიშნული ღონისძიებების ძირითადი ნაწილი არ შესრულებულა. დღეის მდგომარეობით, ქვეყანაში არ არის დადგენილი ხანძარსაწინააღმდეგო წყალსაცავების, ვერტმფრენის ასაფრენი მოედნების, მინერალიზებული ზოლებისა და ხანძარსაწინააღმდეგო ბილიკების მოწყობის სტანდარტი (ნორმატივი), რომელიც განსაზღვრავდა ტყის ფართობების მიხედვით მათ საჭირო ოდენობებს და დისლოკაციას. აქედან გამომდინარე, დასაჩქარებელია აღნიშნული სტანდარტების და კრიტერიუმების შემუშავება და დამტკიცება, რაც უნდა განხორციელდეს ყველა დაინტერესებულ უწყებასთან, განსაკუთრებით, საგანგებო სიტუაციების სამსახურთან აქტიური თანამშრომლობით.

გარდა აღნიშნულისა, ტყის მართვის გეგმები სხვა ნაკლოვანებებითაც ხასიათდება. კერძოდ:

- აუდიტის ჯგუფის მიერ შესწავლილ ტყის მართვის ყველა დოკუმენტში დაფიქსირებულია, რომ არც ერთი უბნისთვის არ არსებობს ხანძარსაწინააღმდეგო მოქმედებების ოპერატიული გეგმები.
- ბორჯომ-ბაკურიანის გეგმაში არ არის გათვალისწინებული ცნობიერების ამაღლების ღონისძიებები ადგილობრივი მოსახლეობისთვის, მიზეზად კი წარმოდგენილია ტყის მცველების სიმცირე და მათი მაღალი დატვირთვა⁴¹ (აღნიშნულზე საუბარია 3.2 თავში).

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, სატყეო სააგენტოს მიერ, ტყის მართვის გეგმები, მის განკარგულებაში არსებული ფართობის მხოლოდ მცირე ნაწილზეა შემუშავებული. შესაბამისად, დანარჩენი ტერიტორიისთვის, ხანძარსაშიში კატეგორია/კლასი მინიჭებული არ არის და გეგმის დონეზეც არ არის განერილი პრევენციული ღონისძიებები. რაც შეეხება შემუშავებულ გეგმებს, მათი განხორციელება პრაქტიკულად არ ხდება. ამავდროულად, ხანძარსაწინააღმდეგო ინფრასტრუქტურის მოწყობის სტანდარტების არარსებობის გამო, შემუშავებული გეგმები არ არის სრულყოფილი.

3.2 ტყის ფიზიკური ღაცვის არსებული მოდელის ნაკლოვანებები⁴²

ტყის რესურსებით სარგებლობა კონტროლის ეფექტიანი მექანიზმების გარეშე, ზოგადად საფრთხეს წარმოადგენს ხანძრის გაჩენისა და დიდ მასშტაბებზე გავრცელების თვალსაზრისით,

41 იმ რაოდენობის ტყის მცველებით, რაც სატყეო უბანს ჰყავს შეუძლებელია ტყის დაცვის ღონისძიებების განხორციელება (აღნიშნული გეგმა შედგენილია ტყის მცველების ინსტიტუტის არსებობის დროს).

42 აღნიშნული ქვეთავი მოიცავს მხოლოდ ეროვნული სატყეო სააგენტოს მმართველობის ქვეშ მყოფი ტყის ფონდის ფიზიკური დაცვის მოდელს და არ ეხება დაცული ტერიტორიების სააგენტოს ტყის ფონდს.

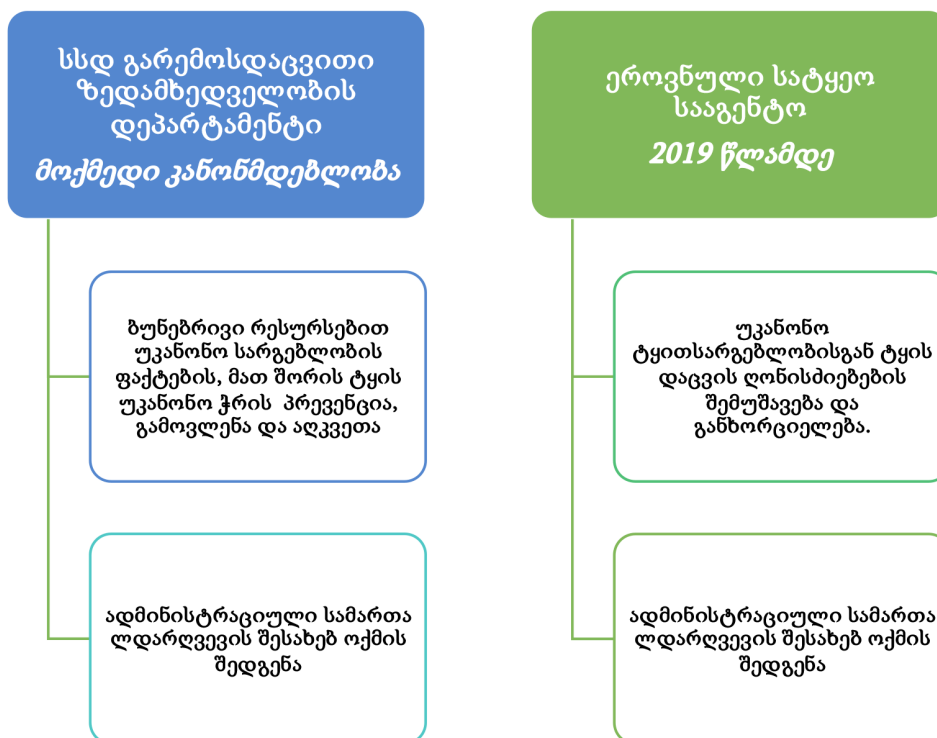


ხოლო უკანონო სარგებლობა მნიშვნელოვნად ზრდის აღნიშნულ რისკებს, რადგან ჭრის შედეგად დატოვებული ნარჩენები გარკვეულ პერიოდში ხმება და ადვილად აალებად/წვად მასალად იქცევა. აღნიშნულიდან გამომდინარე, ტყის უკანონო ჭრის ეფექტიანი კონტროლი არა მარტო სახელმწიფო რესურსების დაცვის გარანტიაა, არამედ ტყის ხანძრების მნიშვნელოვან პრევენციულ ღონისძიებასაც წარმოადგენს.

აღნიშნული თვალსაზრისით, აუდიტის პერიოდში, 2019 წლამდე, ტყის რესურსებით უკანონო სარგებლობის გამოვლენა-აღკვეთა გარემოს დაცვის სამინისტროს 2 მნიშვნელოვან სტრუქტურულ ერთეულს, კერძოდ სსდ გარემოსდაცვითი ზედამხედველობის დეპარტამენტს და სსიპ ეროვნულ სატყეო სააგენტოს ევალებოდა, ხოლო 2019 წლიდან აღნიშნულის განხორციელებას მხოლოდ სსდ ზედამხედველობის დეპარტამენტი უზრუნველყოფს.

ზემოაღნიშნული ერთეულების ფუნქციები წარმოდგენილია ქვემოთ მოცემულ სქემაზე.

სქემა N1. სსდ გარემოსდაცვითი დეპარტამენტისა და ეროვნული სატყეო სააგენტოს ფუნქციები აუდიტის პერიოდში



2019 წლამდე სააგენტოში, რომელიც მართავს სახელმწიფო ტყის ფონდის ძირითად ნაწილს, არსებობდა ტყის მცველების საშტატო ერთეულები (ჯამში – 500-ზე მეტი) და თითოეულ მათგანს მიმაგრებული ჰქონდა კონკრეტული სამოქმედო ტერიტორია.

ამავე დროს, ტყის მცველების ფუნქციებში შედიოდა დაქვემდებარებულ ტერიტორიაზე ხანძარსაწინააღმდეგო წესების დაცვაზე კონტროლი, ხოლო ხანძრის საფრთხის შემთხვევაში მის სალიკვიდაციოდ შესაბამისი ზომების მიღება.

აღნიშნული პირები ყოველდღიურ რეჟიმში ახორციელებდნენ სამოქმედო ტერიტორიის ფეხით შემოვლას, რომლის მეშვეობითაც, ერთი მხრივ, აკონტროლებდნენ უკანონო

ტყით სარგებლობას, ხოლო მეორე მხრივ, ხანძრის პრევენციაში მნიშვნელოვან როლს ასრულებდნენ – ასუფთავებდნენ ტყეს ნარჩენებისგან, ადგილზე აქრობდნენ მცირე ხანძრებს, აკონტროლებდნენ რისკიან ადგილებში კოცონის დანთების ღონისძიებებს.

2019 წლის 25 იანვრიდან, ტყის ფიზიკური დაცვის თვალსაზრისით ქვეყნის კანონმდებლობაში განხორციელდა მნიშვნელოვანი ცვლილებები. კერძოდ, ეროვნული სატყეო სააგენტოს გამოაკლდა უკანონო ტყითსარგებლობისგან ტყის დაცვის ღონისძიებების შემუშავება-განხორციელების და შესაბამისად, აღნიშნული ტიპის სამართალდარღვევაზე რეაგირების ფუნქცია.

აღსანიშნავია, რომ საერთაშორისო კარგი პრაქტიკით, ტყის მართვის ორგანოების თანამშრომლებს სხვა ფუნქციებთან ერთად ტყის მონიტორინგის და კონტროლის ფუნქციაც გააჩნიათ,⁴³ მათი საშუალო რაოდენობა 1000 პექტარზე გაანგარიშებით გაცილებით მეტია, ვიდრე საქართველოში, მით უმეტეს, რომ განვითარებულ ქვეყნებში ტყის ფიზიკური დაცვის პრობლემა ნაკლებად დგას დღის წესრიგში. მიუხედავად ამისა, სატყეო სააგენტოში მთლიანად გაუქმდა ტყის მცველის სამტატო ერთეულები.

გემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, სატყეო სააგენტოში შტატები მნიშვნელოვნად შემცირდა იმ თანამშრომელთა ხარჯზე, რომლებიც უშუალოდ ტყეში საქმიანობდნენ და მეტი საშუალება ჰქონდათ, რომ ადგილზე აღევდნათ უკანონო ჭრის ფაქტები, დროულად აღმოეჩინათ ტყის ხანძრები და მათი ლოკალიზება-ლიკვიდაცია მოეხდინათ.

2019 წლის 25 იანვრიდან, ტყის რესურსებით უკანონო სარგებლობის პრევენციას, გამოვლენა-აღკვეთას მხოლოდ სსდ ზედამხედველობის დეპარტამენტი ახორციელებს, რასაც იგი შედარებით ნაკლები რესურსით აღნიშნულ ცვლილებებამდეც ახორციელებდა, თუმცა ტყის მცველების შემცირების შემდეგ, აღნიშნული უწყების თანამშრომელთა რაოდენობა 196-დან 500-მდე (304 სამტატო ერთეულით) გაიზარდა.

აღნიშნული რეორგანიზაციის შედეგად, სავარაუდოდ მნიშვნელოვნად უნდა გაზრდილიყო სსდ ზედამხედველობის დეპარტამენტის მიერ გამოვლენილი სამართალდარღვევების რაოდენობა, თუმცა აუდიტის შედეგად გამოვლინდა, რომ ტყის მცველების შემცირების ხარჯზე, ზედამხედველობის დეპარტამენტის შტატებით გაძლიერებამ, კუმულაციურად, ხე-ტყის უკანონო მოპოვების ადგილზე (ტყის ფონდის ტერიტორია) გამოვლენის მიმართულებით, შესაბამისი შედეგი ვერ გამოიღო.⁴⁴

ქვემოთ მოცემულ ცხრილში წარმოდგენილია ინფორმაცია სატყეო სააგენტოს „ტყის მცველების“ და ზედამხედველობის დეპარტამენტის თანამშრომლების მიერ, რეფორმამდე და მის შემდგომ გამოვლენილი ადმინისტრაციული სამართალდარღვევების რაოდენობის შესახებ, ასკ-ს 66-ე მუხლის პირველი ნაწილის მიხედვით.⁴⁵

43 ერთ მეტყვევზე ფართობის მოცულობები, სხვადასხვა ქვეყნის მიხედვით: თურქეთი – 5000 ჰა, ავსტრია – 3554 ჰა, ლიტვა – 3000 ჰა, სლოვენია – 3000 ჰა, სლოვაკეთი – 2000 ჰა, პოლონეთი – 420 ჰა.

44 ზედამხედველობის დეპარტამენტის შესაბამის სტრუქტურას გარდა ტყის უკანონო ჭრის ფაქტების გამოვლენისა, ეკისრება ნადირობის, თევზაობის, წიაღისეულით სარგებლობის წესების დაცვაზე კონტროლი და სხვა მრავალი მნიშვნელოვანი ფუნქცია, რომლის სრულყოფილად განხორციელება არსებული ადამიანური და ტექნიკური რესურსებით რთულია. ამასთანავე, ასკ-ს 128-ე მუხლის მიხედვით, გზდ-ის თანამშრომლების მიერ წლების მიხედვით ხე-ტყის უკანონო ტრანსპორტირების და გადამუშავების ფაქტების გამოვლენის დინამიკა ზრდის ტენდენციით გამოირჩევა, კერძოდ: 2017 წელს -1649.ფაქტი, 2018 წელს -1707 ფაქტი, 2019 წელს -1782 ფაქტი.

45 ხე-ტყის დამზადება სახელმწიფო ტყის ფონდის ტერიტორიაზე საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული შესაბამისი დოკუმენტების გარეშე.



ცხრილი 11. ასკ-ს 66-ე მუხლის პირველი ნაწილით გათვალისწინებული სამართალდარღვევის გამოვლენა 2017-2019 წლებში

	2017 წელი	2018 წელი	2019 წელი
ეროვნული სატყეო სააგენტო	2,186	1,344	399
ზედამხედველობის დეპარტამენტი	982	705	1,444
ჯამი	3,168	2,049	1,843

როგორც ცხრილიდან ჩანს, 2017 წელთან შედარებით, 2019 წელს ხე-ტყის უკანონო დამზადების ფაქტების გამოვლენა ადგილზე (ტყის ფონდის ტერიტორია), თითქმის განახევრებულია (58.2%).

როგორც აღინიშნა, 2019 წლიდან ზედამხედველობის დეპარტამენტის სწრაფი რეაგირების სამსახურის თანამშრომლების რაოდენობა 500-მდე გაიზარდა. ამავდროულად გაიზარდა გამოვლენილი სამართალდარღვევების რაოდენობაც, თუმცა არა შტატების თანაბარზომიერად, რაც პრობლემის სპეციფიკურობით და დეპარტამენტის ფუნქციური დატვირთვის მრავალფეროვნებით შეიძლება აიხსნას.

კერძოდ, არსებული მდგომარეობით, სსდ ზედამხედველობის დეპარტამენტში, თითო მუნიციპალიტეტში ერთი ეკიპაჟი პატრულირებს. მათ არ აქვთ საკმარისი დრო,⁴⁶ რომ ტყეში ფეხით იარონ, ამიტომ სამართალდარღვევების გამოვლენა ძირითადად საავტომობილო გზებზე მოძრავი, უკანონოდ მოჭრილი ხე-ტყით დატვირთული ავტომანქანების გაჩერებით ხორციელდება, მაშინ როდესაც ტყის მცველები ტყეში ფეხით პატრულირებდნენ და ხშირ შემთხვევაში ხის უკანონო ჭრის პროცესს ან გასატანად გამზადებულ მორებს აფიქსირებდნენ, რაც უფრო ეფექტიანი შედეგს იცოდა ტყის ფიზიკური დაცვის თვალსაზრისით.

აუდიტის ობიექტის განმარტებით, 2019 წლამდე ხშირად იყო შემთხვევები, როდესაც ზოგიერთი ხანძარი უშუალოდ ტყის მცველების მიერ აღმოიფხვრა და არ გადაიზარდა დიდ ხანძარში, შესაბამისად, არ გახდა საჭირო საგანგებო სიტუაციების მართვის სამსახურის ჩართულობა. აღნიშნულზე მიუთითებს გარემოს დაცვის სამინისტროსა და საგანგებო სიტუაციების მართვის სამსახურის მიერ მოწოდებული სტატისტიკური ინფორმაციაც, რომლის ანალიზიდან გამოვლინდა, რომ სხვადასხვა რეგიონში სამინისტროს მიერ აღრიცხულია უფრო მეტი ტყის ხანძარი, ვიდრე საგანგებო სიტუაციების მართვის სამსახურის მიერ.⁴⁷

მაგალითად, აუდიტის პერიოდში, 2019 წელს, შიდა ქართლის სატყეო სამსახურის გორის უბნის თანამშრომლებმა, სოფელ ტამის მახლობლად შენიშნეს დაკვამლიანება, რომელზეც მყისიერი რეაგირება მოახდინეს და მათ ხელთ არსებული ხანძარსაწინააღმდეგო ინდივიდუალური საშუალებებით ჩააქრეს ცეცხლი, საგანგებო სიტუაციების მართვის სამსახურის ჩართულობის გარეშე.

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, ტყის მცველის საშტატო ერთეულების გაუქმებამ, შესაძლო უარყოფითი ზეგავლენა მოახდინა უკანონო ტყითსარგებლობისგან ტყის დაცვისა და შესაბამისად, ხანძრების პრევენციაზე.

46 ზედამხედველობის დეპარტამენტის შესაბამის სტრუქტურას გარდა ტყის უკანონო ჭრის ფაქტების გამოვლენისა, ეკისრება ნადირობის, თევზაობის, წილისეულით სარგებლობის წესების დაცვაზე კონტროლი და სხვა მრავალი მნიშვნელოვანი ფუნქცია.

47 მაგალითად, ქვემო ქართლში 2017 წელს 5 ხანძარი, ხოლო 2018 წელს ერთი ხანძარი ლოკალიზებულ იქნა ადგილობრივად ტყის მართვის ორგანოს მიერ, ხოლო 2019 წელს, მაშინ როდესაც უკვე გაუქმებული იყო ტყის მცველის პოზიცია, რეგიონში ყველა ხანძრის ქრობაში ჩართული იყო საგანგებო სიტუაციების მართვის სამსახური.



3.3 ხანძარსაწინააღმდეგო პირობები ინვენტარის ანათანაბარი გადანაწილება

დაცული ტერიტორიების სააგენტო ტყის ხანძრების მართვის კუთხით ხელმძღვანელობს – გარემო და უსაფრთხოების (ENVSEC) ინიციატივის პროექტის ფარგლებში, გლობალური ხანძრების მონიტორინგის ცენტრის მიერ გაცემული რეკომენდაციის მიხედვით,⁴⁸ სადაც მოცემულია უსაფრთხოებასთან დაკავშირებული საკითხები და ალტერნატივები,⁴⁹ რომელიც გამოიყენება სასოფლო დასახლებებში მცენარეულ საფარზე (ტყე, ბუჩქნარი, ბალახი ან ტორფი) გავრცელებული ხანძრის მართვის სამუშაოებში. აღნიშნული ინვენტარით ტყის მართვის ორგანოს თანამშრომლებს შესაძლებლობა აქვთ ლოკალურად ჩააქრონ მცირე ხანძრები, რაც მასშტაბური ხანძრების პრევენციას წარმოადგენს.

დაცული ტერიტორიების სააგენტოში ხანძარსაწინააღმდეგო ალტერნატივები გადანაწილებულია ტერიტორიული ადმინისტრაციების მიხედვით, სადაც განთავსებულია 26 სხვადასხვა სახეობის ხანძარსაწინააღმდეგო ტექნიკური ალტერნატივა, მაგალითად: წყლის ტუმბო, ზურგჩანთა-რეზერვუარი, ცეცხლმაქრი მილები, ბენზოხერხი, სახანძრო უნიფორმა, ჩაფხუტი, ჩექმა და სხვ. თუმცა ალტერნატივა არ არის სრულყოფილი.

კერძოდ, გარკვეულ ადმინისტრაციულ ერთეულებში არსებობს ოპტიმალური რაოდენობის ალტერნატივები, ხოლო ზოგიერთ შემთხვევაში ნაკლები რაოდენობა ფიქსირდება და საჭიროა მათი მინიმალურ დონემდე შევსება. მაგალითად, ფშავ-ხევსურეთის ეროვნულ პარკში დღეის მდგომარეობით არ არის ისეთი ხანძარსაწინააღმდეგო ალტერნატივები, როგორიცაა: წყლის ავზი, წყლის ტუმბო და ცეცხლმაქრი აპარატი.

ამავე დროს, ზოგიერთი დაცული ტერიტორია სრულად არ არის დაკომპლექტებული მანუალური გამოყენების ხანძარსაწინააღმდეგო ინვენტარით. (იხ ცხრილი N12).

48 ეროვნული შესაძლებლობების გაძლიერება ხანძრების მართვასა და რისკების შემცირებასთან დაკავშირებით სამხრეთ კავკასიაში.

49 ნაჯახი / ბუჩქნარის გასაჩეხი გრძელტარხანი დანა მოკაუჭებული პირით; ცეცხლჩამხშობი სატყეველი / საბერტყე; სამარგლავი ნაჯახი / წერაქვი / „პულასკის“ ცული; „მაკლოდის“ ფოცხი-თოხი; „გორგის“ კომბინირებული ინსტრუმენტი; ზურგჩანთიანი შესასხურებელი.



ცხრილი 12. დაცულ ტერიტორიებში ხელის ინსტრუმენტები, ტერიტორიული ადმინისტრაციების მიხედვით:⁵⁰

ხანძარსაწინააღმდეგო ცული	✓ თბილისის ეროვნული პარკი - 10 ც. ✓ კინტრიშის დაცული ტერიტორია - 2 ც. ✓ მაჭახელას ეროვნული პარკი - 0 ც. ✓ ქობულეთის დაცული ტერიტორია - 0 ც.
ცეცხლსაქრობი ფოცხი	✓ თბილისის ეროვნული პარკი - 6 ც. ✓ კინტრიშის დაცული ტერიტორია - 0 ც. ✓ მაჭახელას ეროვნული პარკი - 0 ც. ✓ ქობულეთის დაცული ტერიტორია - 2 ც.
ცეცხლმაქრი საფერთხელი	✓ თბილისის ეროვნული პარკი - 10 ც. ✓ კინტრიშის დაცული ტერიტორია - 0 ც. ✓ მაჭახელას ეროვნული პარკი - 0 ც. ✓ ქობულეთის დაცული ტერიტორია - 3 ც.
სახანძრო ზურგჩანათა	✓ თბილისის ეროვნული პარკი - 14 ც. ✓ კინტრიშის დაცული ტერიტორია - 5 ც. ✓ მაჭახელას ეროვნული პარკი - 12 ც. ✓ ქობულეთის დაცული ტერიტორია - 0 ც.
ხანძარსაწინააღმდეგო თოხი	✓ თბილისის ეროვნული პარკი - 9 ც. ✓ კინტრიშის დაცული ტერიტორია - 2 ც. ✓ მაჭახელას ეროვნული პარკი - 0 ც. ✓ ქობულეთის დაცული ტერიტორია - 0 ც.

50 ცხრილში მოცემულია ხელის ინსტრუმენტების ჩამონათვალი იმ ტერიტორიული ადმინისტრაციებში, სადაც 2017 წლიდან დღემდე ერთხელ მაინც მომხდარა ხანძარი.

სსიპ ეროვნული სატყეო სააგენტო

სსიპ სატყეო სააგენტოს მიერ რეგიონების მიხედვით განაწილებული ხანძარსაწინააღმდეგო აღჭურვილობა (კერძოდ ცეცხლმაქრი ზურგჩანთის განაწილება) წარმოდგენილია ცხრილში:

ცხრილი 13. სსიპ ეროვნული სატყეო სააგენტო: ხანძარსაწინააღმდეგო ინსტრუმენტების რეგიონული განაწილება

რეგიონი	ხანძრების სტატისტიკა (2017-2020)	ტყის ფონდების ფართობები (ჰა)	ცეცხლმაქრი ზურგჩანთა (ცალი)	ფართობის მიხედვით ზურგჩანთების განაწილება
კახეთი	87	288,295	10	28,829
სამეგრელო-ზემო სვანეთი	78	271,964	55	4,944
იმერეთი	56	289,522	60	4,825
ქვემო ქართლი	39	146,288	45	3,250
სამცხე-ჯავახეთი	37	133,235	113	1,179
შიდა ქართლი	36	124,820	40	3,120
მცხეთა-მთიანეთი	16	181,897	75	2,425
რაჭა-ლეჩხუმი-ქვემო სვანეთი	13	281,624	22	12,801
გურია	6	85,456	46	1,857

როგორც ცხრილიდან ჩანს, ხანძარსაწინააღმდეგო ინვენტარის კონკრეტული სახეობა არათანაბრადაა განაწილებული როგორც ხანძარსაშიში რეგიონების, ასევე ტყის ფართობების მიხედვით. მაგალითად, გურიაში, სადაც ტყის ხანძრების რისკი შედარებით დაბალია, 85,456 ჰექტარ ტყის ფართობზე 46 ცეცხლმაქრი ზურგჩანთა ნაწილდება, კახეთში კი 288,295 ჰექტარზე – 10 ერთეული.

აღნიშნული ნაკლოვანების მთავარი გამომწვევი მიზეზია ის გარემოება, რომ შემუშავებული არ არის შესაბამისი სტანდარტები და კრიტერიუმები, რომლებიც დაადგენენ ტყის ხანძრების პრევენციისა და მზადყოფნისათვის აუცილებელი პირველადი ინვენტარის სახეობებს, ასევე მათი განაწილების პრინციპებს.

დასკვნა

აუდიტის შედეგად გამოვლინდა, რომ ტყის ხანძრების პრევენციული ღონისძიებების თანმიმდევრული განხორციელება და შესაბამისად ეფექტიანობა, არ არის უზრუნველყოფილი. გავრცელებული საერთაშორისო პრაქტიკით, ღონისძიებების ეფექტიანი განხორციელების წინაპირობას ტყის მართვის გეგმის შემუშავება წარმოადგენს. აღნიშნული გეგმებით პირველ რიგში ხორციელდება ტყის ხანძარსაშიშ კატეგორიებად დაყოფა და შესაბამისად, განსახორციელებელი აქტივობების პრიორიტეტიზაცია. კერძოდ, ხანძარსაწინააღმდეგო და მინერალიზებული ზოლების მოწყობა, ტექნიკური საშუალებებით ტყის მონიტორინგი, შესაბამისი საფრთხის გათვალისწინებით ხანძარსაწინააღმდეგო ინვენტარის განაწილება და სხვ.



სააგენტო მართავს 20 ტერიტორიულ ადმინისტრაციას⁵¹, საიდანაც 14 იმართება მენეჯმენტის გეგმით, რაც დადებითად უნდა შეფასდეს. თუმცა, ტყის მართვის გეგმები, მხოლოდ 7 ტერიტორიული ადმინისტრაციისთვისაა დამტკიცებული

ეროვნული სატყეო სააგენტოს მმართველობის ქვეშ მყოფი ტყის ფონდის მნიშვნელოვან ნაწილზე არ არის შემუშავებული მართვის გეგმები, ხოლო, იქ სადაც შემუშავებულია, შესაბამისი აქტივობები განხორციელებული და ბიუჯეტში გათვალისწინებული არ არის. კერძოდ, 42 ტყის უბნიდან, 32 უბანზე მართვის გეგმა შემუშავებული არ არის.

ხანძარსაწინააღმდეგო წყალსაცავების, ვერტმფრენის ასაფრენი მოედნების, მინერალიზებული ზოლებისა და ხანძარსაწინააღმდეგო ბილიკების მოწყობის სტანდარტი (ნორმატივი), რომლითაც განისაზღვრება ტყის ფართობების მიხედვით მათი საჭირო რაოდენობა და სწორი დისლოკაცია, შემუშავებული არ არის. შედეგად, მსგავსი სიდიდის სატყეო უბნებში განსხვავებულად არის დაგეგმილი ხანძარსაწინააღმდეგო ღონისძიებები, რასაც შესაბამისი დასაბუთება არ აქვს.

ტყის მართვის გეგმებში ხანძრების პრევენციის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან მექანიზმად ტყის მცველის საქმიანობა სახელდება, თუმცა 2019 წლიდან ტყის მცველის პოზიცია გაუქმდა და მის ხარჯზე გაიზარდა სსდ ზედამხედველობის დეპარტამენტის თანამშრომელთა რაოდენობა. ტყის მცველები, ერთი მხრივ, ავლენდნენ უკანონო ჭრებს, რაც ასევე ნარჩენებისგან ხანძრის გაჩენის პრევენციას წარმოადგენდა, ხოლო მეორე მხრივ, ადგილზე აქრობდნენ მცირე ხანძრებს. განხორციელებული რეორგანიზაციის შემდეგ, ლოგიკურად უნდა გაზრდილიყო ტყის უკანონო მოპოვებისა და გარემოსდაცვითი მიმართულებით გამოვლენილი სამართალდარღვევების რაოდენობა, თუმცა წინა წლებთან შედარებით, აღნიშნული მნიშვნელოვნად შემცირდა. შესაბამისად, ხანძრების პრევენციისთვის, ტყის მცველის მნიშვნელოვანი ფუნქციის გაუქმებამ ვერ უზრუნველყო ხე-ტყის უკანონო მოპოვების ფაქტების შემცირება, ხოლო სატყეო სააგენტოს შეუმცირა ხანძარსაწინააღმდეგო ღონისძიებებისთვის აუცილებელი ადამიანური რესურსები.

ტყის მართვის ორგანოების თანამშრომლების ხანძარსაწინააღმდეგო ინვენტარით აღჭურვის შესაბამისი კრიტერიუმები დადგენილი არ არის, შედეგად ინვენტარი არათანაბრადაა განაწილებული, როგორც ხანძარსაშიში რეგიონების, ასევე ტყის ფართობების მიხედვით.

ყოველივე ზემოაღნიშნული, პრევენციული ღონისძიებების არაეფექტიანობასა და არათანმიმდევრულობაზე მიუთითებს.

ჩაკომენდაცია

სსიპ დახული შაჩიშოჩიების სააგენტოსა და სსიპ აჩოპნაქ სახყაო სააგენტოს:

- ტყის ხანძრების პრევენციული ღონისძიებების სრულყოფის მიზნით, მნიშვნელოვანია ტყის მართვის ორგანოებმა უზრუნველყონ:
 - › შესაბამისი გეგმების (ტყის მართვისა და მენეჯმენტის გეგმები) დროული შემუშავება და გამოვლენილი რისკიანი ზონებისთვის ხანძარსაწინააღმდეგო ღონისძიებების შედგენის ორგანიზება.

51 მათგან 1 არის ოკუპირებულ ტერიტორიებზე არსებული დაცული ტერიტორია – 67,141 ჰა



- › საგანგებო სიტუაციების სამსახურთან და სხვა დაინტერესებულ უწყებებთან კოორდინაციით, ტყის ხანძრების პრევენციული ღონისძიებების (მინერალიზებული ზოლებისა და ხანძარსაწინააღმდეგო ბილიკების მოწყობის და სხვ.) შერჩევის კრიტერიუმების განსაზღვრა და აღნიშნულ პროცესში რელევანტური ასპექტების გათვალისწინება – ხანძარსაშიში კლასი, რეგიონის მახასიათებელი, რელიეფი, მომეტებული ხანძრის საფრთხის შემცველი ზონის და სხვ.
- › ხანძარსაწინააღმდეგო ინვენტარის შერჩევისა და განაწილების კრიტერიუმების, მეთოდოლოგიის შემუშავება; ასევე პირველადი აღჭურვილობის ხელმისაწვდომობის ზრდა.

გაჩაემოს დაზვის სამინისტროს და სსიპ ჯიჟნუღ საყყო სააგენტოს:

ტყის ხანძრების პრევენციის უზრუნველსაყოფად, მნიშვნელოვანია სამინისტრომ სააგენტოსთან ერთად იმსჯელოს ტყის მცველების სისტემის საჭიროებაზე, მათ ოპტიმალურ რაოდენობასა და რეგიონულ განაწილებაზე. აღნიშნულ პროცესში მნიშვნელოვანია სააგენტომ გამოიყენოს საერთაშორისო კარგი პრაქტიკა.

საგანგებო სიტუაციების მართვის სამსახურს:

ტყის ხანძრების პრევენციული ღონისძიებების ეფექტიანად წარმართვის მიზნით, მნიშვნელოვანია სამსახურმა უზრუნველყოს კანონმდებლობაში შესაბამისი ცვლილებების ინიცირება, რათა განისაზღვროს და დაზუსტდეს სათანადო კონტროლის/მონიტორინგის მექანიზმები, რომელთა მეშვეობითაც განხორციელდება ტყის მართვის ორგანოების მიერ დაგეგმილი და შესრულებული ღონისძიებების პერიოდული მონიტორინგი, შეფასება და საჭირო რეკომენდაციების გაცემა.



4. ტყის ხანძარებისთვის მზადყოფნის ღონისძიებების ნაკლოვანებები

ტყის ხანძრებისთვის, როგორც საგანგებო სიტუაციებისთვის, მნიშვნელოვანია მუდმივი მზადყოფნის შენარჩუნება, რაც საფრთხის წარმოქმნის შემთხვევაში უზრუნველყოფს სწრაფ და სათანადო რეაგირებას.

მსოფლიოში დღემდე აქტიურად გრძელდება ტყის ხანძრებთან ბრძოლის ეფექტიანი ფორმების ძიება-შემუშავება. აღნიშნულ საკითხში უპირობო წინაპირობაა მეხანძრე-მაშველთა პროფესიონალიზმი, სათანადო ტექნიკისა და აღჭურვილობის ძლიერი ბაზა, ხანძრის კერების გამოვლენაზე მყისიერი რეაგირებისა და ხანძარსაწინააღმდეგო საშუალებათა სწრაფი ტრანსპორტირების შესაძლებლობა.

ტყის ხანძრების რისკის მართვის სახელმძღვანელო დოკუმენტის⁵² მიხედვით, მუდმივი მზადყოფნის შესანარჩუნებლად საჭიროა ადამიანური რესურსებისა და ხანძარსაწინააღმდეგო აღჭურვილობის სწორი ორგანიზება და მართვა. ამ მიმართულებით აუდიტის ჯგუფის მიერ შესწავლილ იქნა სხვადასხვა საკითხი და გამოვლინდა ნაკლოვანებები:

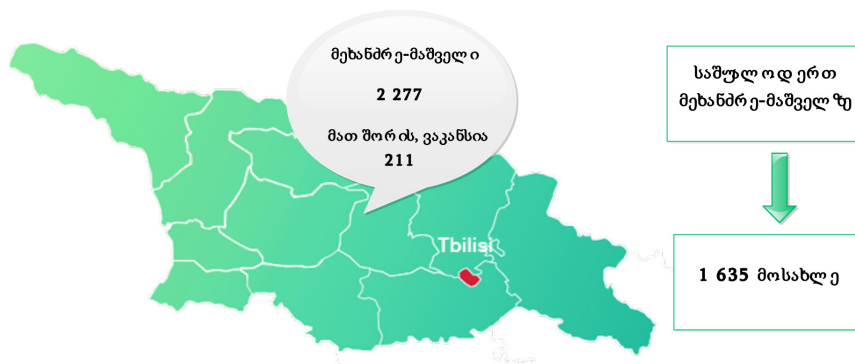
- პერსონალის რაოდენობის, მათი გეოგრაფიული განაწილებისა და მზადყოფნის მიმართულებით;
- შესაბამისი სამსახურების სათანადო ტექნიკითა და აღჭურვილობით დაკომპლექტების მიმართულებით;
- სახანძრო მანქანების ფიზიკური მდგომარეობისა და რისკიან ტერიტორიებზე განაწილების მიმართულებით.

აღნიშნული საკითხების უზრუნველყოფა საგანგებო სიტუაციების მართვის სამსახურის ფუნქციას წარმოადგენს.

4.1 მეხანძრე-მაშველების განაწილების ნაკლოვანებები

საქართველოში მეხანძრე-მაშველთა რაოდენობა წარმოდგენილია ქვემოთ მოცემულ სქემაზე:

სქემა 2. საქართველოში მეხანძრე-მაშველთა რაოდენობა 2019 წლის მონაცემებით



52 Forest Fire Risk management Guideline – NZ Forest owner's association, 2018.

საერთაშორისო პრაქტიკის ანალიზის შედეგად გამოვლინდა, რომ სხვადასხვა ქვეყანა მეხანძრეების განაწილების ერთ-ერთ ძირითად კრიტერიუმად იყენებს მოსახლეობის რაოდენობას.

აუდიტის შედეგად გამოვლინდა, რომ ერთ მეხანძრე-მაშველზე საქართველოში ბევრად მეტი მოსახლეა წარმოდგენილი, ვიდრე სხვა ქვეყნებში.

ცხრილი 14. მეხანძრეთა რაოდენობა ქვეყნების მიხედვით

ქვეყანა	მეხანძრეთა რაოდენობა	მოსახლეობა/მეხანძრე
საქართველო	2,077	1,635
ავსტრია	350,000	25
გერმანია	1,300,000	63
პოლონეთი	530,000	71

ცხრილში წარმოდგენილი სხვაობა ძირითადად გამოწვეულია იმ გარემოებით, რომ აღნიშნულ ქვეყნებში ხანძრის ქრობის პროცესებში წინასწარ გადამზადებული მოხალისეები მონაწილეობენ, ხოლო საქართველოში აღნიშნული პრაქტიკა დანერგილი არ არის.

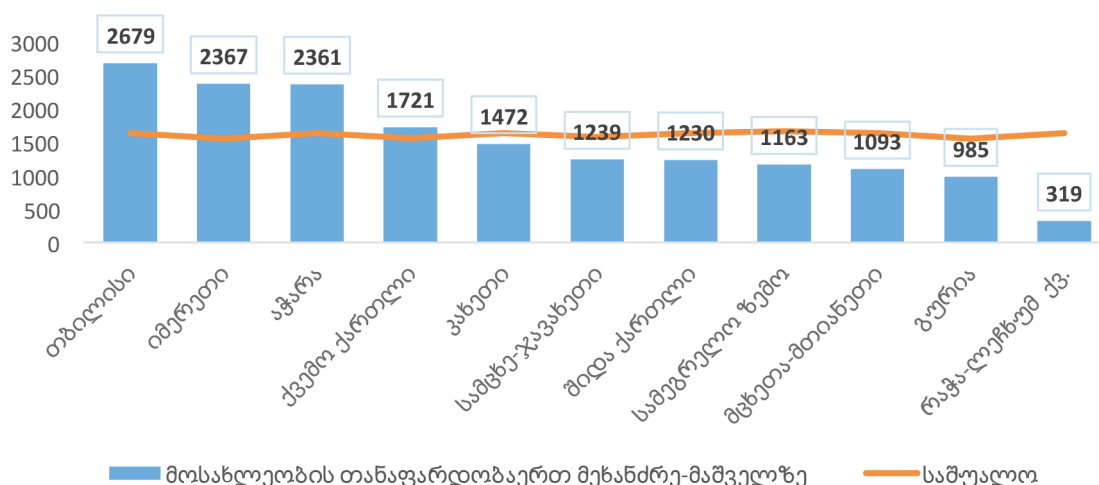
გემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, არსებობს მინიმალური დანახარჯებით მეხანძრე-მაშველთა რაოდენობრივი პრობლემის მოგვარებისა და პროდუქტიული განაწილების 2 მნიშვნელოვანი მიმართულება:

1. მოხალისეობრივი სისტემის ეფექტიანი დანერგვა, რაც გარდა იმისა რომ ხანძრებისთვის მზადყოფნასა და რეაგირებაზე დადებითად აისახება, ამავედროულად საკითხის გადაწყვეტის ეკონომიურ გამოსავალს წარმოადგენს. აუდიტის ობიექტის მიერ წარმოდგენილი ინფორმაციით, აღნიშნული მიმართულებით დაწყებულია მუშაობა. კერძოდ, 2018 წლის ნოემბერში დამტკიცდა მოხალისეთა წესდება და დაიწყო მოხალისეთა შერჩევა. დღეისათვის დაახლოებით, 230 მოხალისეა რეგისტრირებული. აღიგენსა და ბორჯომში შეირჩა და გადამზადდა 100 მოხალისე, მათ გადაეცათ შესაბამისი აღჭურვილობაც, ხოლო ორ მოხალისე მაშველს გადაეცა სპეციალური უნიფორმა და „გაზ-66“ მარკის სახანძრო-სამაშველო ავტომობილი სრული აღჭურვილობით. აღნიშნული დადებითად უნდა შეფასდეს, თუმცა ამ მიმართულებით არსებობს გაუმჯობესებისა და მოხალისეთა სისტემის გაფართოების მნიშვნელოვანი პოტენციალი.
2. არსებული რესურსების ოპტიმალური, პროდუქტიული განაწილება: საგანგებო სიტუაციების სამსახურის მიერ არ არის შემუშავებული შესაბამისი კრიტერიუმები, რომლის მიხედვითაც (მაგალითად, მოსახლეობის რაოდენობის, სიმჭიდროვის, ტერიტორიის და მათ შორის ტყეების ოდენობის, ხანძარსაშიშროების ან სხვა მახასიათებლების მიხედვით) უნდა განხორციელდეს მეხანძრე-მაშველთა აუცილებელი მინიმუმის დადგენა და მათი ოპტიმალური განაწილება.

კონკრეტული კრიტერიუმების განუსაზღვრელობის პირობებში, აუდიტის ჯგუფმა შეისწავლა მეხანძრე-მაშველთა თანაფარდობა მოსახლეობის რაოდენობასთან მიმართებით. შედეგად გამოვლინდა, რომ რეგიონების მიხედვით მეხანძრე-მაშველთა გადანაწილება არათანაბარია და საშუალო მაჩვენებელთან შედარებით არსებობს მნიშვნელოვანი გადახრები.

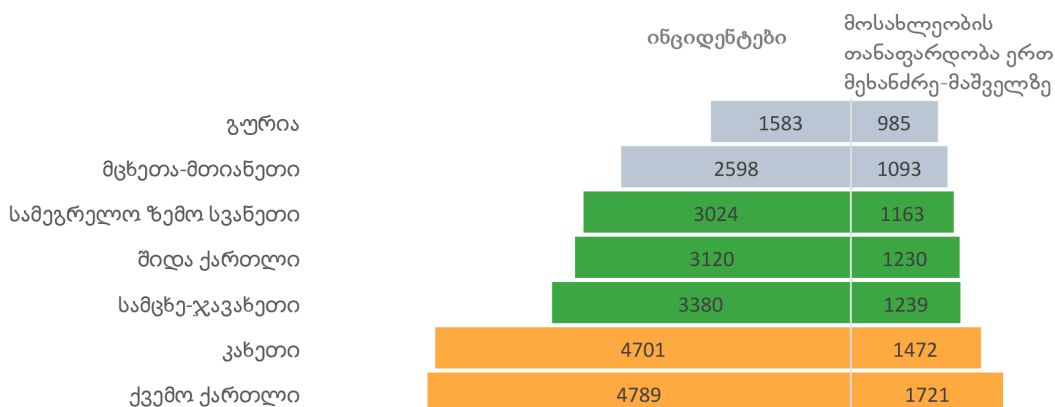


დიაგრამა 15. მესხანძრე-მაშველთა გადანაწილება რეგიონების მიხედვით



გარდა იმისა, რომ მესხანძრე მაშველები არათანაბრად არიან გადანაწილებული მოსახლეობის რაოდენობის მიხედვით, ზოგიერთ რეგიონში, სადაც ინციდენტების რაოდენობა მსგავსია, მესხანძრეების განაწილება შეუსაბამოა.

დიაგრამა 16. ინციდენტების და მოსახლეობის რაოდენობა ერთ მესხანძრე-მაშველზე (2019 წელი)



როგორც დიაგრამიდან ჩანს, მაგალითად, მცხეთა-მთიანეთში ინციდენტების რაოდენობა მეტია გურიასთან შედარებით, თუმცა მესხანძრეთა რაოდენობა ნაკლებია. შედეგად, მცხეთა-მთიანეთში საჭიროების შემთხვევაში ხორციელდება დამატებითი ჯგუფების მობილიზება თბილისიდან.

შიდა ქართლში, სადაც მოსახლეობა სამეგრელო-ზემო სვანეთთან შედარებით მხოლოდ 18,6 % -ით არის ნაკლები, 2019 წელს, ტყის ხანძრების 2.1-ჯერ მეტი ფაქტი დაფიქსირდა. წლის მანძილზე, ჯამში 96-ით მეტი იყო ყველანაირი სახის ინციდენტი, რომლებზეც სახანძრო-სამაშველო ჯგუფის რეაგირება გახდა საჭირო. ასეთ პირობებში, შიდა ქართლში მესხანძრე-მაშველთა რაოდენობა მხოლოდ 96-ია, სამეგრელო-ზემო სვანეთში კი – 257, თითქმის 2.7-ჯერ მეტი.

გარდა მესხანძრე-მაშველთა განაწილებაში არსებული პრობლემებისა, გამოვლინდა მათ პროფესიულ მზადყოფნასთან დაკავშირებული ნაკლოვანებაც. კერძოდ, არსებული

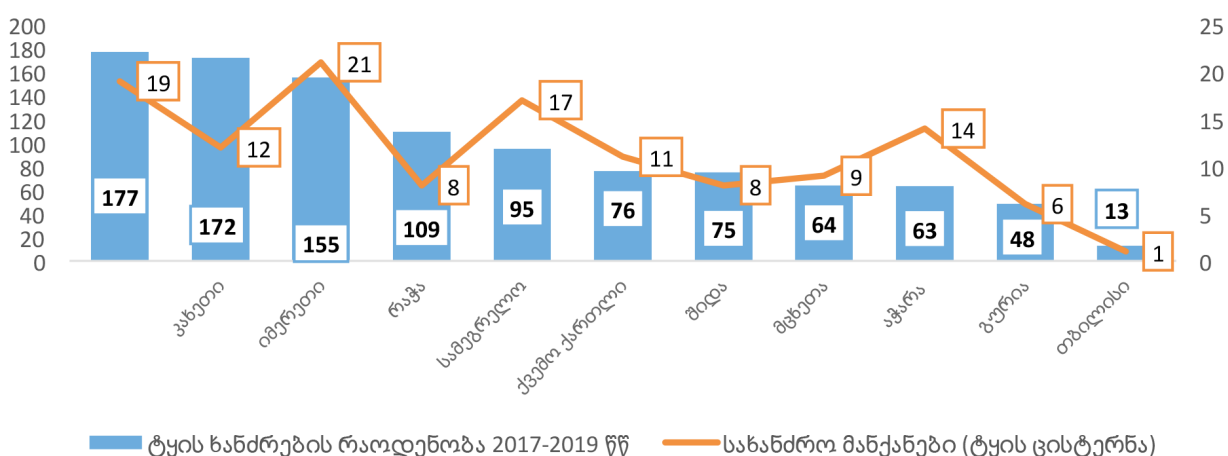
მდგომარეობით, მხოლოდ 172 მოსამსახურეს აქვს გავლილი საბაზისო სპეციალური პროფესიული საგანმანათლებლო პროგრამა. მათგან 141 მოსამსახურემ კურსი გაიარა 2019 წელს, ხოლო კოვიდ-ეპიდემიის პირობების გამო, 2020 წელს კურსი დაასრულა მხოლოდ 31-მა მოსამსახურემ. შესაბამისად, სამუშაო ადგილზე ვარჯიშების გარდა, სრულყოფილი მომზადების კურსი მესხანდრე -მაშველთა მხოლოდ 20%-ს აქვს გავლილი.

4.2 სახანძრო მანქანების ტერიტორიულ გადანაწილებაში არსებული ნაკლოვანებები

საგანგებო სიტუაციების მართვის სამსახურის მიერ ნორმატიულად არ არის განსაზღვრული კრიტერიუმები, რომლის მიხედვითაც განაწილება სახანძრო მანქანები რეგიონებისა თუ მუნიციპალიტეტების მიხედვით. თუმცა, აუდიტის ობიექტის განმარტებით, ისინი ითვალისწინებენ რისკიან ზონებს და მანქანების განაწილებისას ეყრდნობიან ხანძრების სტატისტიკურ მაჩვენებლებს.

საგანგებო სიტუაციების მართვის სამსახური სხვა მანქანებთან ერთად ფლობს 146 ტყის სახანძრო ცისტერნას, რომლებიც ძირითადად განკუთვნილია ტყის ხანძრებისთვის (თუმცა საჭიროების შემთხვევაში გამოიყენება სხვა ხანძრების ქრობის პროცესშიც).

დიაგრამა 17. 2017-2019 წლებში ტყის ხანძრების რაოდენობა და სახანძრო მანქანების გადანაწილება რეგიონების მიხედვით⁵³



სახანძრო მანქანების განაწილების კრიტერიუმები ოფიციალურად დამტკიცებული არ არის. შესაბამისად, როგორც დიაგრამიდან ჩანს, მანქანები რეგიონების მიხედვით არათანაბრადაა გადანაწილებული. მაგალითად, აჭარის რეგიონში, სადაც ხანძრების რაოდენობა შედარებით ნაკლებია (63 ტყის ხანძარი), სახანძრო მანქანები მეტია, ვიდრე კახეთის რეგიონში, სადაც ხანძრების რაოდენობა თითქმის 3-ჯერ მეტია.

რეგიონებში არსებულ არათანაბარ გადანაწილებასთან ერთად, მნიშვნელოვანი განსხვავებებია მუნიციპალიტეტების დონეზეც. კერძოდ, ქობულეთის მუნიციპალიტეტში, სადაც 2017-2019

53 გადანაწილებისას გამოკლებულია მანქანები, რომელიც მიეკუთვნება კატეგორიას: „სატრანსპორტო საშუალება არ ექვემდებარება აღდგენას“



წლებში ჯამში 3 ტყის ხანძარი ფიქსირდება, 4 სახანძრო მანქანაა, მაშინ როდესაც ტყის ხანძრების შედარებით მაღალი მაჩვენებლების მუნიციპალიტეტებში (ამბროლაური – 64 ტყის ხანძარი, საგარეჯო – 51, ტყიბული – 48, დუშეთი – 42) წარმოდგენილია მხოლოდ ერთი ან 2 მანქანა.

მაგალითის სახით ცხრილში წარმოდგენილია ბორჯომისა და ხულოს მუნიციპალიტეტების შედარება სხვადასხვა პარამეტრით:

ცხრილი 18. ბორჯომისა და ხულოს მუნიციპალიტეტების შედარება სხვადასხვა მაჩვენებლით

მაჩვენებლები	ბორჯომი	ხულო
მოსახლეობა	25,000	26,258
ტყის ფართობი	19,760 ჰა ⁵⁴	37,325 ჰა
ტყის ხანძრები (2017-2019 წწ.)	108	10
მეხანძრე მაშველი	19	37
ტყის სახანძრო მანქანა	7 ⁵⁵	6

არათანაბარი განაწილების გამომწვევი მიზეზები გარკვეულ შემთხვევებში შესაძლოა გამოწვეული იყოს ობიექტური ფაქტორებით, თუმცა მნიშვნელოვანია, რომ აღნიშნული კრიტერიუმები წინასწარ იყოს გაწერილი და განსაზღვრული.

არათანაბარი განაწილების ძირითად მიზეზს წარმოადგენს ის გარემოება, რომ სახანძრო ქვედანაყოფები 2015 წლამდე ადგილობრივი მუნიციპალიტეტების დაქვემდებარებაში იმყოფებოდნენ. არ არსებობდა ერთიანი სტანდარტი მათი რაოდენობის, აღჭურვისა და დისლოკაციის თვალსაზრისით. ამიტომ, ზოგიერთ მუნიციპალიტეტში, სადაც შესაბამისი მატერიალური რესურსი და დაინტერესება გამოვლინდა, გაცილებით მეტი და უკეთესი აღჭურვილობაა მოხილავებული, ვიდრე იმავე პარამეტრების სხვა მუნიციპალიტეტებში. ვინაიდან აღნიშნული საკითხი ერთიან რეაგირებას საჭიროებს და მიმდინარე მდგომარეობით არსებული ქონება საგანგებო სიტუაციების მართვის სამსახურის განკარგულებაშია, რეალისტურია სახანძრო მანქანების განაწილების ეფექტიანი კრიტერიუმების შემუშავება და აღსრულება, რაც, თავის მხრივ, გააუმჯობესებს ტყის ხანძრებისთვის მზადყოფნას და მეხანძრე-მაშველთა პროდუქტიულობას.

4.3 ტყის სახანძრო მანქანების აჩასათანაოო მზადყოფნა

სახანძრო მანქანების გამართული ფუნქციონირება მნიშვნელოვანია ტყის ხანძრებისთვის მზადყოფნისა და შესაბამისი რეაგირების უზრუნველსაყოფად.

საგანგებო სიტუაციების მართვის სამსახური ფლობს **146 ტყის სახანძრო ცისტერნას**, რომლებიც ძირითადად განკუთვნილია ტყის ხანძრებისთვის, თუმცა საჭიროების შემთხვევაში გამოიყენება სხვა ხანძრების ქრობის პროცესშიც.

მათი ფიზიკური მდგომარეობის შესახებ ინფორმაცია წარმოდგენილია ცხრილში (იხ. ცხრილი N20):

54 არის მხოლოდ სსიპ - სატყეო სააგენტოს მართვის სფეროში შემავალი ტყე და არ მოიცავს დაცული ტერიტორიის: ბორჯომ-ხარაგაულის ეროვნული პარკის ფართობს (94,914 ჰა), რადგან იგი ეკუთნის რამდენიმე მუნიციპალიტეტს - ბორჯომს, ხარაგაულს, ახალციხეს, ადიგენს, ხაშურს და ბაღდათს.

55 მათ შორის, 5 ბორჯომის და 2 სამცხე-ჯავახეთის.



ცხრილი 19. ინფორმაცია სახანძრო მანქანების (ტყის ცისტერნების) მდგომარეობის შესახებ კატეგორიების მიხედვით

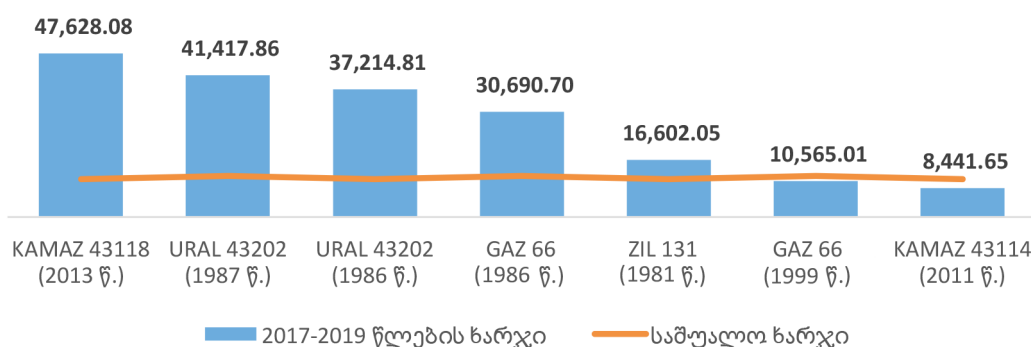
ტყის ცისტერნების კატეგორია	რაოდენობა	პროცენტული წილი მთლიან რაოდენობაში
გამართულ და კარგ მდგომარეობაში	37	25%
მუშაობს გამართულად, თუმცა აღენიშნება დაზიანებები – საჭიროებს შეკეთებას და სათადარიგო ნაწილებს	79	54%
გაუმართავია და საჭიროებს მიმდინარე რემონტს	6	4%
გაუმართავია და საჭიროებს კაპიტალურ რემონტს	4	3%
გაუმართავია და არ ექვემდებარება აღდგენას	20	14%

როგორც ცხრილიდან ჩანს, მანქანების გარკვეული ნაწილი აღდგენას არ ექვემდებარება (14%) ან გაუმართავ მდგომარეობაშია და საჭიროებს მიმდინარე/კაპიტალურ რემონტს (7%) .

მანქანების გამოშვების წლების მიხედვით ანალიზმა გვაჩვენა, რომ ავტოპარკის უმეტესობა მნიშვნელოვნად მოძველებულია. კერძოდ, 25-წლიანი ექსპლუატაციის ვადა გასული აქვს მანქანების 51%-ს.⁵⁶

2017-2019 წლებში, საგანგებო სიტუაციების მართვის სამსახურის მიერ ტყის სახანძრო მანქანებზე გაწეულმა შეკეთებისა და ექსპლუატაციის ხარჯმა ჯამში 1.2 მლნ ლარი შეადგინა, რაც უმეტესად ძველი სახანძრო მანქანების რემონტს უკავშირდება. ზოგიერთი სატრანსპორტო საშუალების შემთხვევაში, რემონტზე გაწეული ხარჯი მნიშვნელოვნად მაღალია სხვა მანქანებთან შედარებით (იხ. დიაგრამა N21):

დიაგრამა 20. სახანძრო მანქანების შეკეთების 2017-2019 წლების ჯამური ხარჯი მანქანების მიხედვით



გარდა მოძველებული ავტოპარკის მნიშვნელოვანი დანახარჯებისა, თანამედროვე, ახალი სატრანსპორტო საშუალებები ოპერატიული რეაგირების მნიშვნელოვან წინაპირობას წარმოადგენს.⁵⁷ ოპერატიული რეაგირებისთვის აუცილებელი პარამეტრების შედარება მოძველებული და ახალი სახანძრო მანქანების მოდელების მიხედვით, წარმოდგენილია ცხრილში (იხ. ცხრილი N21).

56 National Fire Protection Association-ის თანახმად, ნებისმიერი სატრანსპორტო საშუალება 25 წელს ზემოთ ასაკის, ექსპლუატაციიდან უნდა იქნეს ამოღებული.

57 მაგალითად, ძველი მანქანების შემთხვევაში წყლის ტუმბოს ამუშავებს მძღოლი, მაშინ როდესაც ახალ მანქანებზე წნევის მართვა შესაძლებელია ავტომატურად. ამასთანავე, ახალი სახანძრო მანქანა აჩვენებს წნევასა და დარჩენილი წყლის მოცულობას ცისტერნაში, მაშინ როდესაც ძველი მანქანების შემთხვევაში, წყლის რაოდენობა მხოლოდ ფიზიკური დათვალიერებით მონიტორინგდება.



ცხრილი 21. სახანძრო მანქანების მახასიათებლები გამოშვების წლების და მოდელის მიხედვით⁵⁸

მოდელი	გამოშვების წელი	რაოდენობა	ძრავის სიმძლავრე	საწვავის ავზის მოცულობა	წყლის ცისტერნის მოცულობა	ქაფის ავზის მოცულობა	ტუმბოს ჩართვის ტიპი	ლაფეტის ლულის წარმადობა ⁵⁹	განათება
IVECO ASTRA	2018	20	380 ც/დ	300 ლ	4 ტ.	300 ლ	ელექტრო	16 ლ/წმ	✓
KAMAZ	2010	6	178-242 ც/დ	120 ლ	5 ტ.	300 ლ	ელექტრო	16 ლ/წმ	–
Zil 131	1987	50	150 ც/დ	150 ლ	2.3 ტ.	–	მექანიკური	–	–
GAZ 66	1987	22	120 ც/დ	220 ლ	2.2 ტ.	–	მექანიკური	–	–

გემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, მნიშვნელოვანია საგანგებო სიტუაციების მართვის სამსახურის მიერ შეფასდეს ექსპლუატაციის ვადის არმქონე მანქანების ყოველწლიური კაპიტალური რემონტის მიზანშეწონილობა და მათი ეტაპობრივი ჩანაცვლების შესაძლებლობები.

4.4 ტყის ხანძარების ქრობის პროცესში საპროფილაქსიო საშუალებების დეფიციტი

ტყეში სახანძრო გზებისა და ბილიკების მოწყობა სახანძრო ტექნიკის გადასაადგილებლად, უმნიშვნელოვანესია, თუმცა შეუძლებელია აღნიშნულით ყველა წერტილის დაფარვა. სწორედ ამიტომ ტყის ხანძრების ქრობის პროცესში გამოიყენება საავიაციო საშუალებებიც.

საერთაშორისო პრაქტიკის შესწავლის შედეგად გამოვლინდა, რომ სახანძრო ავიაციას იყენებენ როგორც უშუალოდ ხანძრის კერების ლოკალიზებისა და ცეცხლის ლიკვიდაციის პროცესში, ისე მეხანძრე-მაშველების და მათი აღჭურვილობის საჭირო ლოკაციებზე დროულად ტრანსპორტირების მიზნით.

საქართველოს საგანგებო სიტუაციების მართვის სამსახურს საავიაციო საშუალებები არ გააჩნია. 2019-2023 წლების სამოქმედო გეგმის თანახმად⁵⁹, გათვალისწინებული იყო სამსახურის განვითარებაში მუდმივი მზადყოფნის რეჟიმში 2 ვერტმფრენის შეძენა – განთავსება (აღმოსავლეთი-დასავლეთი). აღნიშნული პროექტის დაფინანსება ბიუჯეტით გათვალისწინებული არ არის.

სამოქალაქო უსაფრთხოების ეროვნული გეგმის მიხედვით, ხანძრის ქრობის ღონისძიებებში მონაწილეობენ საქართველოს თავდაცვის სამინისტრო და სასაზღვრო პოლიცია. საჭიროების შემთხვევაში, ხანძრის ქრობის პროცესში ძირითადად სასაზღვრო პოლიციის ვერტმფრენები გამოიყენება.

გემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, ხანძრებისთვის მზადყოფნის ერთ-ერთ გამოწვევას საავიაციო შესაძლებლობების ნაკლებობა წარმოადგენს. აღნიშნული მიმართულებით საჭიროა სამინისტროს ჩართულობით, საგანგებო სიტუაციების მართვის სამსახურმა უზრუნველყოს ადგილობრივ დონეზე, სხვადასხვა სახელმწიფო უწყებაში გამოუყენებელი ან ნაკლებად საჭირო საავიაციო საშუალებების მოძიებისა და სამსახურისთვის გადმოცემის შესაძლებლობის შესწავლა.

58 წყლის შორს მტყორცნი, რომელიც აქვს ცისტერნას ზედა ნაწილში და ავტომატურად გაისვრის წყალს 40 ლიტრს წამში.

59 სამოქმედო გეგმის პროექტი მომზადებულია, თუმცა დამტკიცებული არ არის.

დასკვნა

ტყის ხანძრებზე სწრაფი რეაგირების უზრუნველსაყოფად მნიშვნელოვანია მეხანძრე-მაშველებისა და სახანძრო მანქანების მაღალი დონის მზადყოფნა, რაც გამოიხატება შესაბამისი რესურსების სათანადო და ოპტიმალურ განაწილებაში.

აუდიტის შედეგად გამოვლინდა, რომ სხვა ქვეყნებთან შედარებით საქართველოში მეხანძრე-მაშველთა რაოდენობა მცირეა. გარდა ამისა, არსებული რესურსი არათანაბრადაა განაწილებული რეგიონებისა და მუნიციპალიტეტების მიხედვით. აღნიშნული ნაკლოვანებების მიზეზს რესურსების განაწილების ოფიციალური კრიტერიუმების არარსებობა და მოხალისეობრივ პრინციპებზე დაფუძნებული სისტემის ნაკლოვანება (მოხალისეთა რაოდენობა მცირეა) წარმოადგენს.

გარდა აღნიშნულისა, მოძველებულია სახანძრო ავტოპარკის 51%, საიდანაც მანქანების 14% აღდგენას არ ექვემდებარება, ხოლო დაახლოებით 7% გაუმართვია და საჭიროებს კაპიტალურ/მიმდინარე რემონტს. აუდიტის პერიოდში ავტოპარკის მოვლა-შენახვის ხარჯი 1.2 მლნ ლარს შეადგენს, რაც ძირითადად ხანდაზმულ სატრანსპორტო საშუალებებზე იხარჯება. ხანძრებზე მზადყოფნის თვალსაზრისით, საერთაშორისო პრაქტიკისგან განსხვავებით, საგანგებო სიტუაციების მართვის სამსახური არ არის აღჭურვილი საავიაციო შესაძლებლობებით.

აღსანიშნავია, რომ მზადყოფნის მიმართულებით პრობლემას წარმოადგენს მეხანძრე-მაშველთა პროფესიული მომზადებაც. არსებული საკადრო რესურსიდან, მხოლოდ 20%-ს აქვს გავლილი შესაბამისი სწავლება.

ზემოაღნიშნული გარემოებების გათვალისწინებით, ტყის ხანძრებისთვის მზადყოფნის ღონისძიებები არ წარმოადგენს ეფექტიანი რეაგირების წინაპირობას. მიუხედავად იმისა, რომ გარკვეული აქტივობების განხორციელება დამატებით დაფინანსებას საჭიროებს, არსებული რესურსების შესაბამისი გამოყენების პირობებშიც (მეხანძრე-მაშველთა და სახანძრო-მანქანების ოპტიმალური განაწილება, რისკიან ზონებზე მეტი რესურსის გამოყოფა) შესაძლებელია მზადყოფნის დონის გაუმჯობესება.

რეკომენდაცია – საგანგებო სიტუაციების მართვის სამსახურს

მზადყოფნის ღონისძიებების ეფექტიანობისთვის, მნიშვნელოვანია სამსახურმა უზრუნველყოს:

- რეგიონებისა და მუნიციპალიტეტების მიხედვით მეხანძრე-მაშველებისა და სახანძრო ავტოპარკის ოპტიმალური განაწილების კრიტერიუმების შემუშავება და დანერგვა.
- მეხანძრე-მაშველთა მოხალისეობრივი საქმიანობის პრაქტიკის გაძლიერება-გაუმჯობესება.
- საავიაციო შესაძლებლობების გაძლიერების მიზნით, სხვადასხვა სახელმწიფო უწყებების ტექნიკური ბაზის შესწავლა და სამინისტროს ჩართულობით სამსახურის ვერტიკალური ალტერნატიული შესაძლებლობის საკითხის ინიცირება.



5. საკანონმდებლო საჩვენებელი

სამოქალაქო უსაფრთხოების სფეროში პრევენციული ღონისძიებების განსახორციელებლად აუცილებელია სრულყოფილი საკანონმდებლო და ნორმატიული ბაზის არსებობა. აუდიტის შედეგად გამოვლინდა აღნიშნული მიმართულებით არსებული ნაკლოვანებები, კერძოდ:

- მოქმედი კანონმდებლობით საგანგებო სიტუაციაზე რეაგირება ხორციელდება მთავრობის დადგენილებით დამტკიცებული სამოქალაქო უსაფრთხოების ეროვნული გეგმის შესაბამისად, რომელიც საქართველოს საგანგებო სიტუაციების მართვის ერთიანი სისტემის ძირითადი სახელმძღვანელო დოკუმენტია.

2019 წლის მდგომარეობით, ძალაშია 2015 წელს დამტკიცებული⁶⁰ სამოქალაქო უსაფრთხოების ეროვნული გეგმა, რომელიც არ განახლებულა, მიუხედავად იმისა, რომ 2015 წლის შემდეგ მნიშვნელოვნად შეიცვალა შესაბამისი კანონმდებლობა და სამოქალაქო უსაფრთხოების სრულიად ახალი კანონი იქნა მიღებული.⁶¹ წარმოდგენილი ინფორმაციით, აღნიშნულ გეგმაში ცვლილებების შესატანად 2019 წელს დაიწყო მუშაობა სახელმწიფო უწყებების თანამონაწილეობით და პარტნიორი ორგანიზაციების მხარდაჭერით. აუდიტის ობიექტების განმარტებით, დოკუმენტის პროექტზე მუშაობა დასრულებულია და მიმდინარეობს მისი სრულყოფა საქართველოს მთავრობისთვის წარსადგენად.

- მოქმედი კანონმდებლობა ლიბერალურია და ტყის ხანძრის გაჩენისათვის მსუბუქ სასჯელს ითვალისწინებს, მაშინ როდესაც სხვადასხვა ქვეყანაში ამ მხრივ მკაცრი სანქციებია დანესებული,⁶² რაც მნიშვნელოვან პრევენციულ ღონისძიებად განიხილება. ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსით, ტყის მოსპობა ან დაზიანება ცეცხლის წაკიდების, ან ცეცხლისადმი დაუდევრად მოპყრობის შედეგად, აგრეთვე ტყეებში სახანძრო უსაფრთხოების მოთხოვნათა დარღვევა, იწვევს პირის დაჯარიმებას ასიდან ორას ლარამდე,⁶³ რაც მსუბუქი და არაადეკვატური სასჯელის ზომაა.

აღნიშნული გარემოება გათვალისწინებულია კატასტროფის რისკის შემცირების სტრატეგიის სამოქმედო გეგმითაც, რომლის მიხედვით დაგეგმილი იყო ხანძრის გაჩენისათვის არსებული საწყისების გამკაცრება 2017 წლისთვის. 2020 წლის მდგომარეობით, აღნიშნული ღონისძიებები შესრულებული არ არის.

- უსაფრთხოების ეროვნული სისტემის გამართული ფუნქციონირება მნიშვნელოვნად არის დამოკიდებული ადგილობრივ მუნიციპალიტეტებზე, რადგან ადგილობრივი მნიშვნელობის საგანგებო სიტუაციები გაცილებით ხშირია და თუ თვითმმართველი ორგანოების მიერ ადგილებზე სწორად განხორციელდება პრევენციული ღონისძიებები, სტიქიის დამაზიანებელი ეფექტი მნიშვნელოვნად შემცირდება და ეროვნული მნიშვნელობის საგანგებო სიტუაციაში არ გადაიზრდება.

60 მთავრობის 2015 წლის დადგენილება N508.

61 მათ შორის, შეიცვალა ეროვნული უსაფრთხოების სისტემის სუბიექტები, მათი ორგანიზაციულ-სამართლებრივი მოწყობა.

62 <http://www.fao.org/3/x1880e/x1880e07.htm>

63 საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის მუხლი N76.



მოქმედი კანონმდებლობით, მუნიციპალიტეტი საგანგებო სიტუაციების რისკების მართვის უფლებამოსილებებს ახორციელებს დელეგირების საფუძველზე, რაზეც გადანაცვებებს იღებს საქართველოს მთავრობა, ხოლო მუნიციპალიტეტებთან შესაბამის ხელშეკრულებას აფორმებს შსს. აღნიშნული დელეგირებები განხორციელებული არ არის, რის შედეგად, მუნიციპალიტეტების მიერ არ არის შემუშავებული ლოკალურ დონეზე რისკისა და საგანგებო მართვის გეგმები. მთავრობის დადგენილებებით,⁶⁴ გეგმები მუნიციპალიტეტების მიერ უნდა შემუშავებულიყო 2018 წლის 31 დეკემბრამდე.

- წლების მანძილზე შემუშავების პროცესშია მრავალი ნორმატიული აქტი, რომელთა მიღებასაც „სამოქალაქო უსაფრთხოების შესახებ“ საქართველოს როგორც ძველი,⁶⁵ ისე მოქმედი კანონები ითვალისწინებდა. კერძოდ, ხშირად ხდებოდა ნორმატიული აქტების მიღების თარიღების გადავადება და დღეის მდგომარეობით მათი ძირითადი ნაწილის დამტკიცების ვადად 2021 წლის 1 იანვარია მითითებული. შედეგად, არ არის ძალაში შესული ისეთი აუცილებელი ნორმატიული აქტები, როგორებიცაა:
 - „ბუნებრივი საგანგებო სიტუაციების პრევენციის ღონისძიებების შემუშავების წესი“ (მზად არის ინიცირებისთვის);
 - „საგანგებო სიტუაციის დროს სავალდებულო ოპერაციების ფარგლებში დაკისრებული ვალდებულების შესრულების წესი“;
 - „საგანგებო სიტუაციის დროს სამოქალაქო უსაფრთხოების ეროვნული სისტემის სუბიექტების რეაგირების ძალებისა და საშუალებების საგანგებო სიტუაციაზე რეაგირების ღონისძიებებში ჩაბმის წესი“;
 - „ინციდენტის/მოსალოდნელი ან წარმოქმნილი საგანგებო სიტუაციის შესახებ შეტყობინების სისტემის დებულება“;
 - „ინციდენტის/მოსალოდნელი ან წარმოქმნილი საგანგებო სიტუაციის და მისი შედეგების აღრიცხვისა და მონაცემთა დამუშავების წესი“ (მზად არის ინიცირებისთვის);
 - „სამოქალაქო უსაფრთხოების სფეროში სამოქალაქო-სამხედრო თანამშრომლობის გეგმა“;
 - „მუნიციპალიტეტის უსაფრთხოების პასპორტის შემუშავების წესი“ (მზად არის ინიცირებისათვის);
 - „სამოქალაქო უსაფრთხოების ვარჯიშის ჩატარების ინსტრუქცია“;
 - „ხანძრის ჩაქრობისა და საავარიო-სამაშველო სამუშაოების/სამაშველო სამუშაოების ჩატარების წესი“ და სხვ.

საგანგებო სიტუაციების მართვის სამსახურის მიერ წარმოდგენილი ინფორმაციით, სამოქალაქო უსაფრთხოების ახალი კანონით გათვალისწინებული 32 ნორმატიული აქტიდან:

- დამტკიცებულია – 11 ნორმატიული აქტი;
- ინიცირებისთვის მზადაა – 9 ნორმატიული აქტი;
- დამუშავების სხვადასხვა ეტაპზეა – 12 ნორმატიული აქტი.⁶⁷

64 2017 წლის 6 ოქტომბრის N452 და N453 დადგენილებები.

65 მიღებულია 2014 წლის 29 მაისს.

66 მიღებულია 2018 წლის 27 ივნისს.

67 სამსახურისგან დამოუკიდებელი მიზეზების გამო, ფერხდება 3 აქტის შემუშავების პროცესი.



დასკვნა

აუდიტის შედეგად გამოვლინდა, რომ მიუხედავად კანონმდებლობის მნიშვნელოვანი ცვლილებებისა, 2015 წელს დამტკიცებული სამოქალაქო უსაფრთხოების ეროვნული გეგმა, არ არის განახლებული. პრევენციული ღონისძიებების განსახორციელებლად მისაღებია მრავალი ნორმატიული აქტი.

მუნიციპალიტეტების მიერ ლოკალურ დონეზე რისკის და საგანგებო მართვის გეგმების შემუშავებისა და აღსრულებისთვის, კანონმდებლობით გათვალისწინებული, საქართველოს მთავრობის მიერ უფლებამოსილების დელეგირების განხორციელებაა საჭირო, რაც უზრუნველყოფილი არ არის. შედეგად, არც ერთ მუნიციპალიტეტში შესაბამისი გეგმები შემუშავებული და დამტკიცებული არ არის.

გამოწვევას წარმოადგენს ტყის ხანძრის გაჩენისთვის მსუბუქი სასაფრთხის ზომაც. მიუხედავად იმისა, რომ აღნიშნული საკითხის ინიცირება 2017 წელს იგეგმებოდა, კანონმდებლობაში შესაბამისი ცვლილებები არ განხორციელებულა.

ზემოაღნიშნული საკანონმდებლო ხარვეზები გავლენას ახდებს პრევენციული ღონისძიებების ეფექტიანობაზე, ვინაიდან შესაბამისი ნორმატიული ბაზისა და მისი აღსრულების მექანიზმების არარსებობა, დროში ახანგრძლივებს, ართულებს და გარკვეულ შემთხვევებში შეუძლებელს ხდის აუცილებელი პროცესების და აქტივობების დაგეგმვა-განხორციელებას.

რეკომენდაცია – საგანგებო სიტუაციების მართვის სამსახურს:

პრევენციული ღონისძიებების გასააქტიურებლად, მნიშვნელოვანია საგანგებო სიტუაციების მართვის სამსახურმა უზრუნველყოს საგანგებო სიტუაციების და კატასტროფების მართვის სფეროში მისაღები ნორმატიული და საკანონმდებლო აქტების ინვენტარიზაცია/პრიორიტეტიზაცია და ინიციატივების გზით დააჩქაროს ამ მიმართულებით არსებული პროცესები.

რეკომენდაცია – საქართველოს გაეროს დახმოსა და სოფლის მეურნეობის სამინისტროს:

ტყის ხანძრების პრევენციის მიზნით, შესაბამის უწყებებთან ერთად (სსიპ – ეროვნული სატყეო სააგენტო/სსიპ – დაცული ტერიტორიების სააგენტო) უზრუნველყოს ხანძრის გაჩენასთან დაკავშირებული სასაფრთხის ზომების გამკაცრების საკითხის ინიცირება.



ბიბლიოგრაფია

ნორმატიული მასალა:

- საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსი.
- საქართველოს კანონი „სამოქალაქო უსაფრთხოების შესახებ“.
- საქართველოს კატასტროფის რისკის შემცირების 2017-2020 წლების ეროვნული სტრატეგია და მისი სამოქმედო გეგმა.
- სამოქალაქო უსაფრთხოების ეროვნული გეგმა.
- საქართველოს მთავრობის დადგენილება „საგანგებო სიტუაციების კლასიფიკაციის განსაზღვრის წესის შესახებ“.
- საგანგებო სიტუაციების მართვის სამსახურის დებულება.
- საქართველოს გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტროს და მისი ბიომრავალფეროვნებისა და სატყეო პოლიტიკის დეპარტამენტის დებულებები.
- საქართველოს გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტროს სსიპ – დაცული ტერიტორიების სააგენტოს დებულება.
- საქართველოს გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტროს სსიპ – ეროვნული სატყეო სააგენტოს დებულება.
- საქართველოს მთავრობის დადგენილება N241 „ტყის მოვლისა და აღდგენის წესის შესახებ“.
- საქართველოს ტყის კოდექსი.
- „საქართველოს ბიომრავალფეროვნების სტრატეგია და მოქმედებათა გეგმა, 2014-2020 წწ.“

სახელმძღვანელოები და კუბლიკაციები:

- გაეროს განვითარების პროგრამის (UNDP) მეთოდოლოგიები.
- სენდაის ჩარჩოპროგრამა კატასტროფის რისკის შემცირებისთვის (SFDRR).
- ტყის ხანძრების რისკის მართვის სახელმძღვანელო (NZ Forest Owners Association).
- გარემოს და უსაფრთხოების (ENVSEC) ინიციატივის პროექტის ფარგლებში გლობალური ხანძრების მონიტორინგის ცენტრის მიერ გაცემული რეკომენდაციები: „ეროვნული შესაძლებლობების გაძლიერება ხანძრების მართვასა და რისკების შემცირებასთან დაკავშირებით სამხრეთ კავკასიაში“.

ვებგვერდები:

- საქართველოს გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტროს ვებგვერდი: mepa.gov.ge
- სსდ გარემოსდაცვითი ზედამხედველობის დეპარტამენტის ვებგვერდი: des.gov.ge
- დაცული ტერიტორიების სააგენტოს ვებგვერდი: apa.gov.ge
- ეროვნული სატყეო სააგენტოს ვებგვერდი: forestry.gov.ge
- საგანგებო სიტუაციების მართვის სამსახურის ვებგვერდი: es.gov.ge
- გაეროს კატასტროფის რისკის შემცირების პლატფორმის (UNDRR) ვებგვერდი: undrr.org



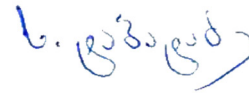
აუდიტორთა ხელმოწერა:
სახელი, გვარი

ხელმოწერა

თემურ ჩილინდრიშვილი
მთავარი აუდიტორი



სესილი ტაბატაძე
უფროსი აუდიტორი



ელენე ელიაზარაშვილი
უფროსი აუდიტორი



თენგიზ რამიშვილი
აუდიტორი



თამარ ბურჯანაძე
აუდიტორ-ასისტენტი



თორნიკე კაპანაძე
აუდიტორ-ასისტენტი



