

СУМДЫН ГАМШГИЙН ЭРСДЭЛИЙН МЕНЕЖМЕНТИЙН ЧАДАВХЫН ҮНЭЛГЭЭ

Ц.Ганчимэг

ДХИС-ийн Онцгой байдлын сургуулийн
Гамшигаас хамгаалах албаны тэнхимийн профессор,
доктор (Ph.D), дэд хурандаа

Хураангуй:

Сумын гамшгаас хамгаалах эрсдэлийн менежментийн чадавхын үнэлгээг гамшгаас хамгаалах хуульд заасан газар хөдлөлт, үер, их цас, хүчтэй салхи, шуурга, объектийн түймэр, хүн, мал, амьтан, ургамлын гоц халдварт өвчин, амьдрах орчин (агаар, ус, хөрс), хими, цацрагийн бохирдол, тоног төхөөрөмж, барилга байгууламж, шугам сүлжээ, тээврийн хэрэгслийн эвдрэл, тэсрэлт, дэлбэрэлт зэрэг аюул, осол, эрсдэлийг бууруулах удирдлагын чадавхыг хамруулж, оноот үнэлгээний хүснэгт²⁷ (scorecard) болон MNS (ISO) 31000:2011 стандартад²⁸ заасан эрсдэлийн удирдлагын чадавхыг үнэлэх аргачлалыг ашиглан боловсруулсан.

Түлхүүр үг: эрсдэл, үнэлгээ, аргачлал

Оршил

Гамшгаас хамгаалах тухай хуулийн “Аймаг, нийслэл, сум, дүүрэг, баг, хорооны Засаг даргын бүрэн эрх” гэсэн 26.1.1–д “нутаг дэвсгэрийн хэмжээнд гамшгаас хамгаалах арга хэмжээг төлөвлөх, санхүүжүүлэх, удирдах, хэрэгжүүлэх” гэж заасан нь сумын гамшгийн эрсдэлийн менежментийг хэрэгжүүлэх эрх зүйн үндэс болжээ.

Үнэлгээнд Гамшгаас хамгаалах хуульд заасан газар хөдлөлт, үер, их цас, хүчтэй салхи, шуурга, объектийн түймэр, хүн, мал, амьтан, ургамлын гоц халдварт өвчин, амьдрах орчин (агаар, ус, хөрс), хими, цацрагийн бохирдол, тоног төхөөрөмж, барилга байгууламж, шугам сүлжээ, тээврийн хэрэгслийн эвдрэл, тэсрэлт, дэлбэрэлт зэрэг аюул, осол, эрсдэлийг бууруулах удирдлагын чадавхыг хамруулна.

Үнэлгээг хийснээр тухайн байгууллага, сум орон нутгийн байршил, цаг уур, орон зай, орчин ахуй, үйл ажиллагааны улмаас учирч болзошгүй аливаа аюул, эрсдэлийг урьдчилж мэдэх, тосож бэлтгэх, тэсэж гарахад зайлшгүй хэрэг болох чадавхи ямар байгааг мэдэж, цаашид юуг хэрхэн сайжруулах хэрэгтэйг

²⁷Гамшгийн эрсдэлийг бууруулах Сендайн үйл ажиллагааны хүрээг (2015) хот суурин газарт хэрэгжүүлэхэд зориулж UNISDR-аас гаргасан оноот үнэлгээний хүснэгт (scorecard)

²⁸ MNS (ISO) 31000:2011 стандарт

тодруулж, байгууллагын хөгжлийн бодлого, хөтөлбөр, үйл ажиллагааны төлөвлөгөөнд тусгах үндэслэл, дүгнэлт, санал, зөвлөмж бүхий тайлан гарах юм. Тодруулбал, үнэлгээний үр дүн нь тухайн байгууллагын хөгжил, эрсдэлийн удирдлага, хөрөнгө оруулалтын шийдвэр, төлөвлөгөөний үндэслэл, гамшгийн бэлэн байдлын төлөвлөгөөний удирдамж болох юм.

Байгууллагын удирдлагын зүгээс үнэлгээний үр дүнг хэлэлцэж бодлого, төлөвлөгөөнд тусгаж, төсөв хөрөнгийг шийдэж хэрэгжүүлэх шаардлагатай. Мөн үнэлгээний аргачлал, заавар, маягтыг байгууллагын хэрэгцээ, онцлогт тохируулан сайжруулж баталгаажуулан үнэлгээг тодорхой хугацаанд давтан хийж тайлан, төлөвлөгөөг тодотгодог журамтай болох хэрэгтэй.

Үнэлгээний ач холбогдол: Үнэлгээг хийснээр тухайн байгууллага, сум орон нутаг аливаа аюул эрсдэлийн улмаас хүний эрүүл мэнд, амь нас, эд хөрөнгө, бусад үнэт зүйлсэд хохирол учрахаас урьдчилан сэргийлэх туршлага, дадал, соёл бий болж улмаар Монгол улсын Үндсэн хуулийн хүний эрх, Гамшгаас хамгаалах хуулийн байгууллага, иргэдийн эрх үүрэгтэй холбоотой заалтууд хэрэгжих нөхцөл бүрдэх юм.

Нэг. Үнэлгээнд тавигдах шаардлага, онолын үндэслэл:

Гамшгийн эрсдэлийн удирдлагын чадавхыг үнэлэх аргачлалыг гаргахад уг үнэлгээг хийх хэрэгцээ шаардлага, үнэлгээний үр дүн, ач холбогдол, хэрэглэгчид өгөх үнэ цэн, үр ашгийг тодорхой болгохыг зорьсон ба тодорхой, хэмжигдэхүйц, хэрэгжих боломжтой, нийцэлтэй, цаг хугацаатай байх ерөнхий зарчим (SMART)-ыг баримталсны дээр гамшгийн эрсдэлтэй уялдуулан дараах тодорхой шаардлагыг удирдамж болгосон:

1. Уг үнэлгээг хийснээр тухайн байгууллага Монгол улсын Гамшгаас хамгаалах хууль (2017), Гамшгийн эрсдэлийг бууруулах Сендайн үйл ажиллагааны хүрээ (2015), эрсдэлийн удирдлагын MNS 31000:2011 (ISO 31000:2009) стандартыг хэрэгжүүлэхэд баримтлах тодорхой чиглэл, зөвлөмжтэй болох;
2. Тухайн байгууллага, сум орон нутаг гамшгийн эрсдэлийн удирдл агын чадавхтай болсноор удирдлага, үйл ажиллагаагаа тасалдалгүй жигд явуулах, гамшигт тэсвэртэй байх болон төгөлдөршлийн шалгуурт тэнцэх, улмаар өөрийн нөлөөллийн бүс, орчин, хороо, сум, дүүрэг, гамшигт тэсвэртэй болоход нь хувь нэмэр оруулах;
3. Монгол улс, олон улсын хэмжээнд бий болсон гамшгийн аюул, өртөнги, эмзэг байдал, эрсдэлийг мэдэх, бууруулах талаарх судалгаа, үнэлгээ,

загварчлал, хөгжүүлэлтийн ололт, туршлага, технологийн дэвшил, уламжлалт арга ухаан, онолд суурилсан аргачлалыг байгууллагадаа нэвтрүүлэх, үнэлгээ хийхэд удирдлага, ажилтнуудаа оролцуулж мэдлэг, чадварыг нь дээшлүүлэх;

4. Үнэлгээний үр дүнг байгууллагаас гадна сум, дүүргийн (Засаг дарга), (Онцгой байдлын хэлтэс) - т хэрэглэж бодлого, хөтөлбөр, төлөвлөгөөг бодит нөхцөл, хэрэгцээнд тохируулан боловсронгуй болгох, сум, байгууллагад үзүүлэх дэмжлэг, хөрөнгө оруулалтыг оновчтой болгох, үр ашгийг нэмэгдүүлэх, гамшгийн бэлэн байдлын хяналтын хүрээг тэлэх, чанарыг сайжруулах (босоо чиглэлийн хамтын хариуцлага);
5. Үнэлгээг оролцооны аргаар хийх, оролцогч талуудын үүрэг, процессийг тодорхой гаргах, үнэлгээний аргачлал, заавар, үр дүн ойлгомжтой, хэрэглэхэд хялбар, нээлттэй байх;
6. Үнэлгээг хийх субъект, дүр
7. Уг үнэлгээг байгууллагын удирдлагын шийдвэрээр тухайн байгууллага өөрөө удирдан зохион байгуулж багаар, оролцооны аргаар хийх бөгөөд багийн бүрэлдэхүүнд тухайн байгууллагын удирдлага, ажилтнуудаас гадна гамшгийн эрсдэлийн улмаас ашиг сонирхол нь хөндөгдөж болох бусад талууд, олон нийтийн төлөөлөл орж болно.

Чадавхын үнэлгээ хийхэд багийн гишүүд тодорхой дүрээр оролцоно. Тухайлбал:

Гамшгийн эрсдэлийн менежментийн чадавхын үнэлгээний үзүүлэлт

Байгууллагын гамшгийн эрсдэлийн менежментийн чадавхыг 4 бүлэг, 11 дэд бүлэг, 38 үзүүлэлтээр үнэлнэ (Хүснэгт 6.1). Үзүүлэлт тус бүрийг 0-5 оноогоор үнэлэх бөгөөд оноо өгөх нөхцөлийг үзүүлэлт тус бүрээр тайлбарлаж үнэлгээний хүснэгтэнд оруулсан.

Хүснэгт 1. Сум,байгууллагын гамшгийн эрсдэлийн удирдлагын чадавхыг үнэлэх үзүүлэлт

Бүлэг		Дэд бүлэг		Үнэлгээний үзүүлэлт	
				индекс	Үзүүлэлт
1	Сум, байгууллагын эрсдэлийн удирдлага	1.1	Байгууллагын дээд удирдлагын манлайлал	1.1.1	Дээд удирдлагын ойлголт, дэмжлэг
				1.1.2	Удирдлага, зохион байгуулалт

Бүлэг	Дэд бүлэг	Үнэлгээний үзүүлэлт	
		индекс	Үзүүлэлт
2	Байгууллагын гамшгийн эрсдэлийн удирдлага	1.1.3	Дээд удирдлагын оролцоо
		1.1.4	Эрсдэлийн удирдлагын шийдвэр
		1.2.1	Эрсдэлийн удирдлагын бодлого (стратегии, хөтөлбөр), хэрэгжилт
		1.2.3	Эрсдэлийн удирдлагын төлөвлөгөө, биелэлт
		1.2.4	Санхүүгийн эрсдэлийн удирдлагын төлөвлөгөө, биелэлт
		2.1.1	Оршин байгаа газрын болзошгүй аюулын зураглал
		2.1.2	Аюул, эрсдэлийн мониторинг, илрүүлэлт
		2.1.3	Гамшгийн эрсдэлийн судалгаа, үнэлгээ
		2.2.1	Аюул, анхааруулга, сэрэмжлүүлэг, зарлан мэдээллийн дадлага сургуулилт
		2.2.2	Гамшгаас урьдчилан сэргийлэх, эрсдэлийг бууруулах төлөвлөгөө
	Гамшгийн удирдлага, штаб, мэргэжлийн ангийн бэлтгэл бэлэн байдал	2.3.1	Гамшгаас хамгаалах хууль тогтоомжийн хэрэгжилт
		2.3.2	Гамшгаас хамгаалах удирдлага, штаб
		2.3.3	Гамшгаас хамгаалах мэргэжлийн анги
		2.3.4	Гамшгийн бэлэн байдлын төлөвлөгөө
		2.3.5	Гамшгаас хамгаалах ангиллын сургалтын хөтөлбөр
		2.3.6	Гамшгаас хамгаалах дадлага, сургуулилт
	2.4	2.4.1	Эрсдэлээс сэргийлэх, бууруулах сургалт,

Бүлэг	Дэд бүлэг	Үнэлгээний үзүүлэлт	
		индекс	Үзүүлэлт
	Байгууллагын ажилтнуудын сургалт бэлтгэл		сургуулилт, дадлагад хамрагдсан байдал
		2.4.2	Авран хамгаалах, тусламж үзүүлэх дадлага, сургуулилтанд хамрагдсан байдал
		2.4.3	Аюул, гамшгийн үед хүн бүрийн үүрэг, хариуцлагыг тодорхойлсон байдал
		2.4.4	Нэг бүрийн болон нийтийн хамгаалах хэрэгслийн хангалт
	2.5 Гамшгийн эрсдэлийг бууруулах түншлэл, хамтын ажиллагаа	2.5.1	Холбогдох талуудтай харилцан ойлголцлын санамж бичиг
		2.5.2	Олон нийтийн оролцоотой гамшгийн эрсдэлийн удирдлага
3	Гамшгийн эрсдэлийн санхүүжилт, сэргээн босголтын нөөц	3.1.1	Гамшгийн эрсдэлийн сан/төсөв
		3.1.2	Гамшгийн эрсдэлийг бууруулах хөрөнгө оруулалт
		3.1.3	Эрсдэл шилжүүлэлт (даатгал)
	3.2 Сэргээн босгох арга хэмжээнд зориулсан нөөц	3.2.1	Бараа материалын нөөц
		3.2.2	Бэлэн мөнгөний нөөц
4	Сум,байгууллагын дэд бүтэц, технологи	4.1 Хөдөө аж ахуйн дэд бүтэц,	4.1.1 Худаг усны хангамж
			4.1.2 Дулаан хашаа хороо
			4.1.3 Бэлчээр
			4.1.4 Малын тэжээл
	4.2 Мал эмнэлэг, үржлийн нэгжийн үйлчилгээ	4.2.1	Мал эмнэлгийн үйлчилгээ
		4.2.2	Мал үржлийн нэгжийн үйлчилгээ

1-р дүгээр түвшин: Тухайн сум, байгууллага гамшгийн эрсдэлийн менежментийн талаар баримтлах бодлого хөтөлбөрт чиглэгдсэн арга хэмжээнүүдийг хэрэгжүүлсэн боловч байгууллагын гамшгийн эрсдэлийг бууруулах болон бизнесийн тогтвортой байдлыг хангахад бага зэргийн амжилтад хүрсэн байна.

2-р дугаар түвшин: Тухайн сум, байгууллага нь гамшигтай тэмцэх бүтэц, зохион байгуулалт, системтэй бодлого стратеги дутагдсанаас гамшгийн эрсдэлийн менежментийн болон гамшигтай тэмцэх хариу арга хэмжээ авах талаар хэрэгжүүлсэн арга хэмжээнүүд нь байгууллагын гамшгийн эрсдэлийг бууруулах болон бизнесийн тогтвортой байдлыг хангахад зарим талаар тодорхой амжилтад хүрсэн байна.

3-р дугаар түвшин: Тухайн сум, байгууллагын удирдлага болон ажилтан, албан хаагчид гамшгийн эрсдэлийн менежментийг дээшлүүлэх талаар тодорхой үйл ажиллагааг хэрэгжүүлж системтэй бодлого, стратегиар дэмжиж ажилласны үр дүнд зарим нэг амжилтанд хүрсэн боловч эдгээр хэрэгжүүлсэн бодлого, арга хэмжээнүүд нь байгууллагын гамшгийн эрсдэлийг бууруулах, бэлэн байдлыг хангах, хор уршгийг арилгах, хойшлуулшгүй сэргээн босгох арга хэмжээ авах болон бизнесийн тогтвортой байдлыг хангахад болон гамшгийн сөрөг үр дагаврыг бууруулахад агуулга, ач холбогдлын хувьд хангалттай хэмжээнд хүрч чадаагүй байх.

4-р дүгээр түвшин: Тухайн сум, байгууллагын хүрээнд хэрэгжүүлсэн бодлого, арга хэмжээнүүдийн агуулга, ач холбогдол нь гамшгийн эрсдэлийн менежментийг дээшлүүлэхэд тодорхой амжилтад хүргэсэн боловч байгууллагын гамшгийн эрсдэлийг бууруулах, бэлэн байдлыг хангах, хор уршгийн арилгах хойшлуулшгүй сэргээн босгох арга хэмжээг авах болон бизнесийн тогтвортой байдлыг хангахад санхүүгийн нөөц хөрөнгө, чадавхийн хувьд хязгаарлагдмал байх.

5-р дугаар түвшин: Тухайн сум байгууллагын дотоодын нөөц, материал, хүч хэрэгслийн хангалттай чадавхыг бүрдүүлэх замаар байгууллагын гамшгийн эрсдэлийн менежментийн үйл ажиллагааг хэрэгжүүлж бизнесийн тогтвортой байдлыг хангах нөхцлийг бүрдүүлж амжилтад хүрсэн байх.

Хоёр. Сумын гамшгаас эрсдэлийн менежментийн чадавхын үнэлгээний үр дүн

Үнэлгээг хийхэд Р.Оюун, Ш.Болдбаатар нарын “Байгууллагын гамшгийн менежментийн үнэлгээний заавар, арга аргачлал”²⁹ -ыг ашиглан сонгож авсан 11 сумдын гамшгийн эрсдэлийн менежментийн чадавхт чанарын

²⁹Р.Оюун, Ш.Болдбаатар, Дэлхийн зөн байгууллагаас хэрэгжүүлж байгаа Гамшигт тэсвэртэй Улаанбаатар төслийн захиалгаар боловсруулсан заавар, УБ. хот. 2017.он.

үнэлгээг тухайн сумдын ЗДТГ болон сумын онцгой комиссын гишүүдийн оролцоотойгоор гүйцэтгэв.

Үнэлгээг сумын эрсдэлийн удирдлага, сумын гамшгийн эрсдэл, гамшгийн эрсдэлийн санхүүжилт, мал эмнэлгийн үйлчилгээ, хөдөө аж ахуйн дэд бүтэц гэсэн 5 шалгуур болон 11 үзүүлэлтээр хийв.

Хүснэгт 2. Сумын гамшгийн эрсдэлийн менежментийн түвшний ангилал

	1 дүгээр түвшин	0%-20%
	2 дугаар түвшин	20%-40%
	3 дугаар түвшин	40%-60%
	4 дүгээр түвшин	60%-80%
	5 дугаар түвшин	80%-100%

Гамшгийн эрсдэлийн менежментийн 11 сумдын үнэлгээнээс харахад ихэнх сумд 3 дугаар зэргийн буюу дунд түвшин байгаа бөгөөд тус түвшний тодорхойлолтоор бол тухайн сумын удирдлага болон ажилтан, албан хаагчид гамшгийн эрсдэлийн менежментийг дээшлүүлэх талаар тодорхой үйл ажиллагааг хэрэгжүүлж системтэй бодлого, стратегиар дэмжиж ажилласны үр дүнд зарим нэг амжилтанд хүрсэн боловч эдгээр хэрэгжүүлсэн бодлого, арга хэмжээнүүд нь байгууллагын гамшгийн эрсдэлийг бууруулах, бэлэн байдлыг хангах, хор уршгийг арилгах, хойшлуулшгүй сэргээн босгох арга хэмжээ авах болон хөдөө аж ахуйн бизнесийн тогтвортой байдлыг хангахад болон зудын гамшгийн сөрөг үр дагаврыг бууруулахад агуулга, ач холбогдлын хувьд хангалттай хэмжээнд хүрч чадаагүй байна.

ДҮГНЭЛТ

Сумдын зудын эрсдэлийн менежментийн матрицаас үзэхэд 11 сумдын зудын эмзэг байдлын индексийн хувьд зөвхөн нэг сум дунд бусад бүх сумдын эмзэг байдал бага буюу маш бага байгаа нь 2021 онд зуншлага сайн, бэлчээрийн ургамлын гарц сайн, мал тарга хүч сайн гарсан, өнөтэй өвөл болсон бөгөөд малын хоргодол бараг гараагүйтэй холбоотой байна.

Харин зудын даван туулах ба тэсэх индекс ихэнх сумдад дунд ба сайн түвшинд байгаа нь зудыг даван туулах нийгэм, эдийн засаг, удирдлага зохион байгуулалт, хөдөө аж ахуйн үйлдвэрлэл, дэд бүтэц, орон

нутгийн нөөц боломж зэрэг суурь үзүүлэлтүүдийг улам сайжруулах шаардлагатай байгаа нь харагдаж байна. Ялангуяа гамшгийн эрсдэлийн менежментийн чадавх нь ихэнх сумдад “дунд” түвшинд байгаа нь анхаарал татаж байна.

Хэдийгээр 2020-2021 онд тохиолдсон зудын үед Монгол Улсын Засгийн газар, Улсын онцгой комисс урьд өмнөх зудын сургамж туршлагыг харгалзан үзсэний үндсэн дээр зудын аюул нүүрлэж буй байдлыг урьдчилан тандах, зудын гамшгийн эхэн үе шатанд хэрэгцээтэй мэдээллээр шийдвэр гаргагч нарыг цаг алдалгүй ханган, удирдлага зохион байгуулалт, зохицуулалтыг сайжруулж мал өвөлжилтийн бэлтгэл ажлыг хангах, зудын гамшгийн хор хөнөөл оргил үедээ хүрэхээс өмнө хариу арга хэмжээг цаг тухайд нь авч зудын нөлөө, үр дагаврыг даван туулахад үр дүнтэй арга хэмжээ авч байгаа ч Дэлхийн болон Монгол орны уур амьсгалын өөрчлөлтийн нөлөөллийн улмаас зудын давтамж ойртож байгааг харгалзан зудын эрсдэлийг үнэлж, бууруулах менежментийг сайжруулах арга замыг тодорхойлох асуудал ач холбогдолтой хэвээр байгаа юм.

Хүснэгт 3. Сумдын зудын эрсдэлийн менежментийн матриц

Сумын нэр	Зудын эмзэг байдлын индекс (Vulnerability Index)	Зудыг даван туулах ба тэсэх индекс (Resilience Index)	Гамшгийн эрсдэлийн менежментийн чадавх
Баянговь	0.6	0.493	0.67
Баянцагаан	0.5	0.577	0.52
Заг	0.7	0.572	0.56
Хүрээмарал	0.7	0.586	0.58
Дэрэн	0.8	0.623	0.45
Луус	0.8	0.598	0.51
Хулд	0.7	0.486	0.51
Баруунбаян-Улаан	0.7	0.608	0.58
Богд	0.6	0.566	0.53
Гучин-Ус	0.7	0.647	0.49
Зүүнбаян-Улаан	0.9	0.667	0.60

НОМ ЗҮЙ

1. Гамшгаас хамгаалах тухай хууль. 2017 он.
2. Гамшгийн эрсдэлийг бууруулах Сендайн үйл ажиллагааны хүрээ баримт бичиг
3. Эрсдэлийн менежмент MNS (ISO) 31000:2011 стандарт

4. Р.Оюун, Ш.Болдбаатар, Гамшигт тэсвэртэй Улаанбаатар төсөл., УБ. хот. 2017.он.
5. Ш.Болдбаатар. Зудын эрсдэлийг бууруулах арга зам., УБ. 2021 он