Food and Agriculture Organization of the United Nations

ევროკავშირი საქართველოსთვის

Project funded by the European Union

„სურსათის დანაკარგებისა და ნარჩენების შემცირების, სურსათის შეწირულობის შესახებ" კანონპროექტის რეგულირების ზეგავლენის შეფასება
საბოლოო ანგარიში

ანგარიში თარგმნილია ინგლისურიდან

თბილისი

2022 წ.

შენიშვნა

ეს პუბლიკაცია მომზადებულია ISET კვლევითი ინსტიტუტის მიერ, გაეროს სურსათისა და სოფლის მეურნეობის ორგანიზაციის (FAO) დაკვეთით, ევროკავშირის ფინანსური დახმარებით „FAO-ს მხარდაჭერა საქართველოს სოფლის მეურნეობის სექტორს ENPARD III-ის ფარგლებში“. მასში გადმოცემული განცხადებები და დასკვნები შემუშავებულია რესპონდენტების და სხვა წყაროების (მითითებულია დოკუმენტში) მიერ მოწოდებული ფაქტობრივი ინფორმაციის და მონაცემების საფუძველზე. პუბლიკაციის შინაარსი გახლავთ მხოლოდ და მხოლოდ ავტორების პასუხისმგებლობა და არ შეიძლება ასახავდეს ევროკავშირის ან FAO-ს შეხედულებებს.

FAO არ იღებს პასუხისმგებლობას მონაცემებში რაიმე სახის შეუსაბამობაზე ან შეცდომებზე, არც მონაცემების განახლებაზე. მკითხველს ვთხოვთ FAO-ს შეატყობინოს ნებისმიერ შეცდომაზე ან შეუსაბამობაზე ამ დოუკუმენტში.

ამ პუბლიკაციაში გამოყენებული აღნიშვნები და მასალის პრეზენტაცია არ გულისხმობს გაეროს სურსათისა და სოფლის მეურნეობის ორგანიზაციის (FAO) მხრიდან რაიმე ფორმით აზრის გამოხატვას რომელიმე ქვეყნის, ტერიტორიის, ქალაქის ან ადგილის და მისი უწყებების იურიდიულ თუ განვითარების სტატუსთან, ტერიტორიასთან ან მისი საზღვრების დელიმიტაციასთან დაკავშირებით. კონკრეტული კომპანიების ან მწარმოებლების პროდუქტების ხსენება, მიუხედავად იმისა, დაპატენტებული იყო თუ არა, არ ნიშნავს, რომ ისინი რეკომენდებულია FAO-ს მიერ ან უპირატესობა ენიჭებათ მსგავსი ხასიათის სხვა მწარმოებლებთან მიმართებით.

სარჩევი

მოკლე მიმოხილვა 1

1. შესავალი 4

2. პროცედურული საკითხები და დაინტერესებული მხარეებთან კონსულტაცია 5

2.1 ორგანიზება და ვადები 5

2.2 კონსულტაცია და მონაცემების შეგროვება 6

3. პრობლემის განსაზღვრა 7

3.1 პოლიტიკის კონტექსტი 7

3.2 პრობლემის განსაზღვრა 15

3.3 საბაზისო სცენარის აღწერა 26

4. მიზნები 40

4.1 ზოგადი მიზნები 40

4.2 სპეციფიური და საოპერაციო მიზნები 40

5. პოლიტიკის ალტერნატივები 45

6. ზემოქმედების ანალიზი 55

6.1 მეთოდოლოგიური მიდგომა 55

6.2 ხარისხობრივი ზეგავლენა 56

6.3 ხარჯსარგებლიანობის ანალიზი 62

6.4 ხარჯსარგებლიანობის ანალიზის შედეგები 67

6.5 შეწირულობით სურსათის მიღების შეფასება 69

7. მრავალკრიტერიუმიანი ანალიზი 71

8. მონიტორინგისა და შეფასების გეგმა 74

გამოყენებული ლიტერატურა 80

დიაგრამების ჩამონათვალი

დიაგრამა 1. ჯამური დანახარჯი მუნიციპალურ უფასო სასადილოებზე (ათასი ლარი).....26
დიაგრამა 2. უფასო სასადილოების პროგრამის ბენეფიციართა რიცხვი.....27
დიაგრამა 3. მუნიციპალური სასადილოს რეალური ხარჯები ერთ ადამიანზე წელიწადში 2014 წლის ბაზით (ლარი) 28
დიაგრამა 4. ,,კარიტას საქართველოს'' ჯამური შემოსავლები.....29
დიაგრამა 5. კარიტას საქართველოს შემოსავლები ჯანდაცვის სამინისტროდან და მუნიციპალიტეტებიდან (ლარი) 29
დიაგრამა 6. უფასო სასადილოების დანახარჯები 2016-2017 წლებში (ლარი).....30
დიაგრამა 7. კარიტას საქართველოს სასურსათო დანახარჯები (ლარი).....31
დიაგრამა 8. მყარი ნარჩენების შემადგენლობა საქართველოში 35
დიაგრამა 9. მუნიციპალური მყარი ნარჩენების შემადგენლობა 35
დიაგრამა 10. მუნიციპალური მყარი ნარჩენების გენერირების მაჩვენებლები 36
დიაგრამა 11. ემისიები სოფლის მეურნეობის და ნარჩენების დარგებიდან 1990-2017 წ.წ. (Gg CO2-eq).....38
დიაგრამა 12. დაყვანილი წმინდა სარგებელი დაინტერესებული მხარეების მიხედვით (ლარი).....68
დიაგრამა 13. სარგებლის და ხარჯების დაყვანილი ღირებულება (ლარი).....68
დიაგრამა 14. რესპონდენტთა გამოცდილება შეწირულობით მიღებულ სურსათზე.....69
დიაგრამა 15. რესპონდენტების სურვილი, რომ მიიღონ შემოწირული სურსათი.....70

ცხრილების ჩამონათვალი

ცხრილი 1. კვლევის დროს შეგროვებული მონაცემები და ინფორმაცია 6
ცხრილი 2. ადამიანების რიცხვი, 0-30 000 სოციალური ქულით, რომლებიც სოციალურ შემწეობას იღებენ. ჩაშლილია რეგიონისა და წლების მიხედვით.....32
ცხრილი 3. ნუტრიციასთან დაკავშირებული მაჩვენებლები 34
ცხრილი 4. მონაცემები უკანონო ნაგავსაყრელებზე 37
ცხრილი 5. ნარჩენების წარმოქმნის ტემპის შეჯამება.....37
ცხრილი 6. სურსათის ნარჩენების ჯამური რაოდენობა საქართველოში 38
ცხრილი 7. მიზნების შეჯამება.....40
ცხრილი 8. მაკროეკონომიკური ცვლადები.....55
ცხრილი 9. ინფორმაცია სურსათის საცალო მოვაჭრეების მიერ ჩამოწერილი სურსათის შესახებ55
ცხრილი 10. პოლიტიკის ალტერნატივების ხარისხობრივი ზემოქმედება 56
ცხრილი 11. წმინდა სარგებლის წმინდა პოზიტიური ღირებულება (NPV) დაინტერესებული მხარეების ჯგუფების მიხედვით 67
ცხრილი 12. მრავალკრიტერიუმიანი ანალიზი 71

სურათების ჩამონათვალი

სურათი 1. ალტერნატივა 2-ის სტრუქტურა.....51
სურათი 2. ალტერნატივა 3-ის სტრუქტურა.....53

მოკლე მიმოხილვა

სურსათის დანაკარგებისა და ნარჩენების შემცირების მართვა და ადმინისტრირება არის საკმაოდ კომპლექსური კონცეფცია, რომელიც მოიცავს ნარჩენების მართვას და ნარჩენების დაგროვების პრევენციას სურსათის წარმოების, მოსავლის შემდგომი დაბინავების პროცესში, ასევე სურსათის უვნებლობასა და ჰიგიენას, ეტიკეტირებას და თარიღის მითითებას, ოფიციალურ კონტროლსა და დაბეგვრას (დღგ, საშემოსავლო გადასახადი, მოგების გადასახადი).

სურსათის დანაკარგებისა და ნარჩენების შემცირება არის გლობალური გამოწვევა: დიდი რაოდენობით საკვებად ვარგისი სურსათი იკარგება და/ან ნაგავში იყრება ყოველდღიურად, მაშინ როცა შიმშილის პირას მყოფი ადამიანების რიცხვი იზრდება. ,,სურსათის დანაკარგებისა და ნარჩენების ინდექსის'' 2021 წლის ანგარიშის მიხედვით, რომელიც მომზადებულია გაეროს გარემოს დაცვის პროგრამის (UNEP) ფარგლებში, 2019 წელს გლობალურად წარმოიქმნა დაახლოებით 931 მილიონი ტონა სურსათის ნარჩენი, საიდანაც 61% მოდიოდა ოჯახებზე, 26% - კვების მომსახურებებზე და 13% - საცალო ვაჭრობაზე. გარდა ამისა, მსოფლიოში სურსათის წარმოების დაახლოებით 17% გადაიქცევა ნარჩენად: 11% შინამეურნეობებში, 5% კვებით მომსახურებებში და 2% საცალო ვაჭრობაში (გაეროს გარემოს დაცვის პროგრამა, 2021 წ.).

საქართველოშიც დიდი რაოდენობით სურსათი იყრება ნაგავში: ნაგავსაყრელებზე ნარჩენების 40% ორგანულია, საიდანაც მნიშვნელოვანი წილი მოდის სურსათის ნარჩენებზე (CENN 2017 წ.). მოსახლეობის დაახლოებით 9,5%[1] განიცდის მძიმე სასურსათო დაუცველობას საქართველოში, თუმცა ყოველწლიურად დაახლოებით 0,6 მილიონი ტონა სურსათი ხვდება ნაგავსაყრელზე (გაეროს გარემოს დაცვის პროგრამა, 2021 წ.).

,,სურსათის დანაკარგებისა და ნარჩენების შემცირების, სურსათის შეწირულობის შესახებ'' კანონპროექტის რეგულირების ზეგავლენის შეფასების (RIA) განხორციელების ინიცირება გაეროს სურსათისა და სოფლის მეურნეობის ორგანიზაციამ (FAO) გააკეთა. კანონპროექტი მომზადებულია საქართველოს პარლამენტის აგრარული საკითხების კომიტეტის მიერ. აღნიშნული კომიტეტის მხარდაჭერის მიზნით, FAO-მ რეგულირების ზეგავლენის შეფასება დაუკვეთა ISET-ის კვლევით ინსტიტუტს და სთხოვა სურსათის დანაკარგებისა და ნარჩენების შემცირების შესახებ კანონპროექტში სურსათის შეწირულობასთან დაკავშირებული ასპექტების შესწავლა.

მიუხედავად იმისა, რომ სურსათის ნარჩენები ძირითადად შინამეურნეობებში, სასურსათო მომსახურებებსა და საცალო სექტორში წარმოიშვება, მონაცემებისა და ინფორმაციის სიმწირიდან გამომდინარე, რეგულირების ზეგავლენის შეფასებაში გაანალიზებულია საცალო სექტორიდან წარმოქმნილი სურსათის ნარჩენების შემცირების ეკონომიკური, სოციალური და გარემოსდაცვითი ზეგავლენა.

საკანონმდებლო ინტერვენციის ზოგადი მიზანია სურსათის ნარჩენების წარმოქმნის პრევენცია და შემცირება, მასთან ასოცირებული უარყოფითი სოციალური, ეკონომიკური და გარემოსდაცვითი ზეგავლენის შემცირება და სურსათის უსაფრთხოების გაუმჯობესება.

[1] https://data.worldbank.org/indicator/SN.ITK.SVFI.ZS?locations=GE

საკანონმდებლო ინტერვენციის კონკრეტული ამოცანებია:

- სიღარიბის შემცირება და სურსათის უსაფრთხოების გაზრდა სურსათის ღარიბი მოსახლეობისათვის ეფექტიანი განაწილების ხელშეწყობის გზით;
- გარემოზე და ბუნებრივ რესურსებზე უარყოფითი ზემოქმედების შემცირება სურსათის ნარჩენების შემცირების გზით და სურსათის ექსპლუატაციის ვადის გახანგრძლივებით.
- სურსათის მომარაგების ჯაჭვის აქტორების დანახარჯების შემცირება სურსათის ნარჩენების პრევენციისა და მართვის პრაქტიკის გაუმჯობესების გზით;
- ღარიბი მოსახლეობისათვის სურსათის უზრუნველყოფაზე საბიუჯეტო დანახარჯების ეფექტიანობის გაზრდა;
- საზოგადოების ცნობიერების ამაღლება სურსათის ნარჩენების პრევენციის, შემცირების, მართვის, სურსათის განახლებისა და ხელახალი დისტრიბუციის შესახებ.

რეგულირების ზეგავლენის შეფასების პოლიტიკის ალტერნატივები წარმოადგენს პოტენციურ ქმედებებს, რომლებიც სურსათის ნარჩენების პრობლემასთან ბრძოლას ითვალისწინებს, მათ შორის, ისეთ აქტივობებს, რომლებიც სურსათის დანაკარგებისა და ნარჩენების შემცირების კანონპროექტით (ალტერნატივა 1) არის შემოთავაზებული. პოლიტიკის ალტერნატივები მომზადებულია სხვადასხვა დოკუმენტების და ლიტერატურის მიმოხილვის და საერთაშორისო პრაქტიკის ანალიზის, ასევე, დაინტერესებულ მხარეებთან ინტერვიუების საფუძველზე. ამ ანალიზის ფარგლებში გათვალისწინებულია პოლიტიკის შემდეგი ალტერნატივები:

- ალტერნატივა 0 (სტატუს ქვო) - არაფერი იცვლება და ნარჩუნდება მიმდინარე მდგომარეობა;
- ალტერნატივა 1 – საგადასახადო შეღავათები და მხარდაჭერის სხვა ღონისძიებები სურსათის ნარჩენების შესამცირებლად;
- ალტერნატივა 2 – საგადასახადო შეღავათები სურსათის ნარჩენების შესამცირებლად;
- ალტერნატივა 3 – სურსათის შეწირულობა მუნიციპალიტეტების დახმარებით, სურსათის ნარჩენების შესამცირებლად.

საბაზისო სცენარი – სტატუს კვო ხასიათდება საცალო ვაჭრობის შეზღუდული, დაუგეგმავი, სურსათის შეწირულობით საქველმოქმედო ორგანიზაციებისთვის, რომლებიც შემდეგ ანაწილებენ შემოწირულობებს ბენეფიციარებზე. არარეგულარული და ლიმიტირებული შეწირულობა ნიშნავს იმას, რომ სოციალურად დაუცველ ჯგუფებს არასაკმარისი საკვები მიეწოდებათ.

ალტერნატივა 1 ითვალისწინებს ყოვლისმომცველ მიდგომას სურსათის ნარჩენების შემცირების მიმართ, რადგან ის მოიცავს საგადასახადო შეღავათებს კერძო სექტორისთვის და პარალელურად ,,სურსათის/ცხოველის საკვების უსაფრთხოების, ვეტერინარული და მცენარეთა დაცვის კოდექსის'' გადახედვას, აღიარებული საქველმოქმედო ორგანიზაციების მონაცემთა ბაზის შექმნას, სურსათის ნარჩენების მართვისა და განადგურების სახელმძღვანელო პრინციპების შემუშავებას და ცნობიერების ამაღლების კამპანიების ჩატარებას. ამ ალტერნატივაში, კერძო სექტორი, დაბალი რისკის სურსათის ჩამოწერის ნაცვლად,

უზრუნველყოფს მის ტრანსპორტირებას საქველმოქმედო ორგანიზაციებში, რომლებიც ინახავენ მას და შემდეგ აწვდიან ბენეფიციარებს.

ალტერნატივა 2 ითვალისწინებს მხოლოდ საგადასახადო შეღავათების შეთავაზებას კერძო სექტორისთვის. ამის გათვალისწინებით, შეწირული სურსათის რაოდენობის წლიური ზრდის ტემპი ამ სცენარში უფრო დაბალია, ვიდრე 1-ელ ალტერნატივაში. როგორც პირველ ალტერნატივაში, ამ ალტერნატივაშიც, კერძო სექტორი დაბალი რისკის საკვების ჩამოწერის ნაცვლად, უზრუნველყოფს ამ საკვების ტრანსპორტირებას საქველმოქმედო ორგანიზაციებთან, რომლებიც ინახავენ მას და შემდეგ აწვდიან ბენეფიციარებს.

ალტერნატივა 3 ალტერნატივა 1-ის მსგავსია, თუმცა ორი დამატებითი მახასიათებლით გამოირჩევა. სურსათის შეწირულობა ხორციელდება ადგილობრივი თვითმმართველობების საშუალებით, რომლებიც მიღებულ სურსათს 1) პირდაპირ ბენეფიციარებს ურიგებენ მუნიციპალური, სოციალური კაფეების მეშვეობით ან 2) საქველმოქმედო ორგანიზაციებს აწვდიან.

ალტერნატივები შედარებულია მრავალკრიტერიუმიანი ანალიზის საფუძველზე და შედეგები შეჯამებულია ქვემოთმოცემულ იხილეთ ცხრილში:

შეფასების კრიტერიუმები	**ალტერნატივა 0**	**ალტერნატივა 1**	**ალტერნატივა 2**	**ალტერნატივა 3**
წმინდა სარგებლის წმინდა მიმდინარე ღირებულება (NPV) (ლარი)	-	7,331,187	5,677,226	540,973
სიღარიბის შემცირება და სურსათის უსაფრთხოების დონის გაზრდა	-	+++	+	+++
გარემოსა და ბუნებრივ რესურსებზე უარყოფითი ზემოქმედების შეზღუდვა სურსათის ნარჩენების შემცირებისა და სურსათის ექსპლუატაციის ვადის გახანგრძლივების გზით	0	+++	+	+++
სურსათის მომარაგების ჯაჭვის აქტორების დანახარჯების შემცირება სურსათის ნარჩენების პრევენციისა და მართვის პრაქტიკის გაუმჯობესების გზით	0	++	+++	+
სურსათის ღარიბი მოსახლეობისათვის უზრუნველყოფაზე სახელმწიფო დანახარჯების ეფექტიანობის გაზრდა	0	0	0	0
საზოგადოების ცნობიერების ამაღლება სურსათის ნარჩენების პრევენციის, შემცირების, მართვის, სურსათის აღდგენისა და ხელახალი დისტრიბუციის შესახებ	-	+++	+	+++
განხორციელებადობა	0	++	+++	+

რისკების მინიმუმამდე შემცირება	-	+++	+	++

ზემოაღნიშნული მრავალკრიტერიუმიანი ანალიზის საფუძველზე, ალტერნატივა 1 არის უპირატესი, რადგან იგი ასოცირდება ყველაზე მაღალ მონეტარულ და არამონეტარულ სარგებელთან.

1. შესავალი

სურსათის დანაკარგებისა და ნარჩენების შემცირების შესახებ კანონპროექტის რეგულირების ზეგავლენის შეფასების (RIA) ინიცირება მოხდა გაეროს სურსათისა და სოფლის მეურნეობის ორგანიზაციის (FAO) მიერ. 2019 წელს, ENPARD III პროექტის ფარგლებში, FAO-მ განახორციელა საქართველოში სურსათის დანაკარგებთან, ნარჩენებთან, შეწირულობასთან დაკავშირებული კანონმდებლობის და კანონმდებლობის შედარებითი ანალიზი და შეფასება. ამასთან, სურსათის დანაკარგებისა და ნარჩენების შემცირების შესახებ კანონპროექტზე მუშაობს საქართველოს პარლამენტის აგრარულ საკითხთა კომიტეტი FAO-სთან მჭიდრო თანამშრომლობით. პარლამენტის აგრარულ საკითხთა კომიტეტის მხარდასაჭერად, FAO-მ დაიქირავა ISET-ის კვლევითი ინსტიტუტი, რათა ამ უკანასკნელს ჩაეტარებინა კანონპროექტის რეგულირების ზეგავლენის შეფასება (RIA).

სურსათის დანაკარგებისა და ნარჩენების შემცირება არის საქართველოში ნარჩენების მართვასთან დაკავშირებული ერთ-ერთი კრიტიკული საკითხი. ადამიანის მოხმარებისთვის ჯერ კიდევ ვარგისი სურსათის დიდი რაოდენობა იყრება სურსათის ბიზნესის ოპერატორების და მსხვილი საცალო სავაჭრო ობიექტების მიერ შეფუთვის ან ხარისხის პრობლემების, ვარგისიანობის ვადის, ჭარბი მიწოდებისა და არასათანადო მოხმარების ჩვევების გამო, რაც ამ ოპერატორებს მნიშვნელოვან ეკონომიკურ ზარალს აყენებს (FAO, 2018 წ.) და უარყოფითი გავლენას ახდენს სოციალურად დაუცველ ჯგუფებზე, რომლებსაც ხელი არ მიუწვდებათ სათანადო კვებაზე.

რეგულირების ზეგავლენის შეფასება არის ინსტრუმენტი, რომლითაც შესაძლებელია კონკრეტული საკანონმდებლო საკითხების გადასაჭრელად შემუშავებული სხვადასხვა ალტერნატივების შეფასება. RIA გამოიყენება მაშინ, როდესაც მომზადებულია ახალი რეგულაცია და საჭიროა შეფასდეს მისი პოტენციური ზემოქმედება დაინტერესებულ მხარეებზე და დადგინდეს და რაოდენობრივად განისაზღვროს რეგულაციის განხორციელებისა და შესაბამისობის მოსალოდნელი ხარჯები. RIA მიზნად ისახავს გააუმჯობესოს პოლიტიკის შემუშავების პროცედურები სხვადასხვა მიდგომების გამოყენებით, როგორიცაა ღიაობა, საზოგადოების ჩართულობა და ანგარიშვალდებულება. რეგულირების ზეგავლენის შეფასების მიზანი დამოკიდებულია კანონშემოქმედებითი პროცესის სტადიაზე და მიმართულია მმართველობის ხარისხის გაუმჯობესებაზე რეგულირების პროცესის გამჭვირვალობისა და ლეგიტიმურობის გაზრდის გზით (OECD, 2022 წ.). ბევრი ქვეყანა იყენებს RIA-ს გადაწყვეტილების მიღების პროცესების მხარდასაჭერად. განვითარებად ქვეყნებსაც მოუწოდებენ გამოიყენონ RIA და საქართველო არ არის გამონაკლისი. 2020 წელს საქართველოს მთავრობამ დაამტკიცა

რეგულირების ზეგავლენის შეფასების მეთოდოლოგია, რომელიც დაფუძნებულია საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკაზე და დაადგინა იმ საკანონმდებლო აქტების სია, რომლებისთვისაც რეგულირების ზეგავლენის შეფასების განხორციელება სავალდებულოა მათში ცვლილებების შეტანის შემთხვევაში (საქართველოს მთავრობა, 2020 წ.).

მიუხედავად იმისა, რომ კანონპროექტი მხოლოდ სურსათის შეწირულობის საკითხებს არ ეხება, წინამდებარე შეფასების მიზნებია კანონპროექტში სურსათის შეწირულობასთან დაკავშირებული ასპექტების ეკონომიკური, სოციალური და გარემოსდაცვითი ზეგავლენის შეფასება ხარჯსარგებლიანობის ანალიზის და მრავალკრიტერიუმიანი კვლევის ჩატარების გზით. აქედან გამომდინარე, იმისათვის რომ სურსათის შეწირულობის რეგულირებისათვის ყველაზე სათანადო მექანიზმები დადგენილიყო, გაკეთდა კანონის საჭიროებისა და რეგულირების ალტერნატივების შეფასება.

ზემოაღნიშნულის შედეგად, შეფასებაზე მომუშავე ISET-ის კვლევითი ინსტიტუტის გუნდმა შეიმუშავა დასკვნები და რეკომენდაციები, რათა დამატებითი წვლილი შეიტანოს მტკიცებულებებზე დაფუძნებული, ანგარიშვალდებული საკანონმდებლო პროცესის წარმართვაში სურსათის შეწირულობასთან დაკავშირებით.

2. პროცედურული საკითხები და დაინტერესებული მხარეებთან კონსულტაცია

2.1 ორგანიზება და ვადები

სურსათის დანაკარგებისა და ნარჩენების შემცირების შესახებ კანონპროექტის რეგულირების ზეგავლენის შეფასება განხორციელდა შემდეგ პერიოდში: ნოემბერი, 2021 წ.-დეკემბერი, 2022 წ. პირველ ეტაპზე, 2021 წლის ნოემბერში, შეფასების გუნდმა დაიწყო სურსათის დანაკარგებისა და ნარჩენების საკითხებზე არსებული საკანონმდებლო ჩარჩოს შესწავლა, საჭირო მონაცემების შეგროვება და დაინტერესებული მხარეების გამოვლენა.

პირველი საკონსულტაციო შეხვედრა 13 დეკემბერს, 2021 წ. გაიმართა. შეხვედრას ესწრებოდნენ FAO-ს წარმომადგენლები, საქართველოს პარლამენტის აგრარულ საკითხთა კომიტეტის წარმომადგენლები და ISET-ის კვლევითი ინსტიტუტის ჯგუფი. შეხვედრაზე განიხილეს შემოთავაზებული კანონპროექტის მასშტაბი და დამატებითი დეტალები. ამასთან, მხარეები შეთანხმდნენ სამოქმედო გეგმაზე და შეფასების პროცესის წარმართვის შემდეგ ნაბიჯებზე. შემდეგ, ISET-ის კვლევითი გუნდი შეხვდა FAO-ს ექსპერტს სამართლებრივ საკითხებში, რათა განეხილათ არსებული საკანონმდებლო ჩარჩო და კანონპროექტით შემოთავაზებული ცვლილებები.

შემდეგი შეხვედრა გაიმართა 11 თებერვალს, 2022 წ. მას დაესწრნენ FAO-ს და აგრარულ საკითხთა კომიტეტის წარმომადგენლები.

2022 წლის 4 აპრილს გამართულ შეხვედრაზე, ISET-ის კვლევითმა ჯგუფმა წარმოადგინა რეგულირების ზეგავლენის შეფასების პოლიტიკის ალტერნატივები და მიიღო კომენტარები, რჩევები FAO-საგან და საქართველოს პარლამენტის აგრარულს საკითხთა კომიტეტისაგან.

2022 ელის აპრილ-ოქტომბრის პერიოდში, ISET-ის კვლევითი გუნდი რეგულარულად გადიოდა კონსულტაციებს და იღებდა უკუკავშირს FAO-საგან და საქართველოს პარლამენტის აგრარულს საკითხთა კომიტეტისაგან.

2022 წლის დეკემბერში ISET-ის კვლევითმა გუნდმა წარადგინა RIA-ს შედეგები დასკვნით ღონისძიებაზე.

2.2 კონსულტაცია და მონაცემების შეგროვება

შემოთავაზებული რეგულაციის სხვადასხვა დაინტერესებულ მხარეებზე შესაძლო ზემოქმედების შეფასების მიზნით, რეგულირების ზეგავლენის შეფასების გუნდმა გამოიყენა კვლევითი მეთოდების საკმაოდ ფართო სპექტრი, მათ შორის და არა მარტო, არსებული ანგარიშების მიმოხილვა, ექსპერტთა შეფასებების გადახედვა, ოფიციალური მონაცემების გამოთხოვა, სატელეფონო ინტერვიუები, სიღრმისეული/ონლაინ ინტერვიუები გამოვლენილ დაინტერესებულ მხარეებთან.

ცხრილში 1, თავმოყრილია ანალიზში გამოყენებული მონაცემთა ტიპები და მათი წყაროები.

ცხრილი 1. კვლევის დროს შეგროვებული მონაცემები და ინფორმაცია

მონაცემების/ინფორმაციის ტიპი	მონაცემთა/ინფორმაციის წყარო
ჯამური დანახარჯები უფასო მუნიციპალურ სასადილოებზე	თბილისის, რუსთავის, ბათუმის, ქუთაისის, ზუგდისის ბიუჯეტი
უფასო სადილის პროგრამის ბენეფიციართა რაოდენობა	თბილისის, რუსთავის, ბათუმის, ქუთაისის, ზუგდისის ბიუჯეტი
მუნიციპალური ნარჩენების რაოდენობა, რომელიც ნაგავსაყრელზე ნადგურდება	შპს ,,თბილსერვის ჯგუფი'', შპს ,,საქართველოს მყარი ნარჩენების მართვის კომპანია'', ა(ა)პი ,,სანდასუფთავება'', ა(ა)პირ ,,ქობულეთის სანდასუფთავება'', შპს ,,ქედა კომუნალსერვისი''
შემოსავლები, დანახარჯები, პროგრამის ბიუჯეტი და საქართველოს კარიტასის ბენეფიციართა რაოდენობა	კარიტასის აუდიტორის ანგარიში
ადამიანების რაოდენობა, რომლებიც საარსებო შემწეობას იღებენ	სოციალური მომსახურებების სააგენტო
უკიდურესი სიღარიბის ზღვარს ქვემოთ მყოფი მოსახლეობის წილი	საქსტატი
ნარჩენების მართვის ხარჯი	რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო
ნარჩენების შეკრების, გადამუშავებისა და განადგურების პროგრამა	გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტრო
სურსათის უსაფრთხოების მაჩვენებელი	FAO
მონაცემები მყარი ნარჩენების შესახებ	საქართველოს მყარი ნარჩენების სექტორის შეფასების ანგარიშ, 2021 წ.
ემისია სოფლის მეურნეობისა და ნარჩენების მართვის დარგებიდან	საქართველოს მყარი ნარჩენების სექტორის შეფასების ანგარიშ, 2021 წ.

სურსათის ნარჩენების ჯამური სავარაუდო რაოდენობა	სურსათის ნარჩენების ინდექსის ანგარიში
დაბალი რისკის, ჩამოწერილი სურსათის რაოდენობა წლიურად	შემოსავლების სამსახური
დაბალი რისკის, ჩამოწერილი სურსათის ღირებულება წლიურად	შემოსავლების სამსახური
სურსათის ჩამოწერის თაობაზე მიღებული განაცხადების წლიური რაოდენობა	შემოსავლების სამსახური
სურსათის ჩამოწერიდან ბიუჯეტში მიღებული შემოსავლები	შემოსავლების სამსახური
სურსათის შენახვისა და ტრანსპორტირების დანახარჯები	ლოგისტიკური კომპანია

ISET-ის კვლევითმა გუნდმა სხვადასხვა დაინტერესებულ მხარეებთან კონსულტაციები ჩაატარა, რათა შეესწავლა შემოთავაზებული კანონპროექტის ზეგავლენა მათზე. ISET შეხვდა შემოსავლების სამსახურის, საქველმოქმედო ორგანიზაციების, საცალო სექტორის, რესტორატორთა ასოციაციის, ფინანსთა სამინისტროს, სურსათის ეროვნული სააგენტოს, საქართველოს ადგილობრივი უწყებების ეროვნულ ასოციაციის და სხვადასხვა მუნიციპალიტეტების წარმომადგენლებს.

3. პრობლემის განსაზღვრა

3.1 პოლიტიკის კონტექსტი

საქართველოს საკანონმდებლო ჩარჩო

ანგარიშის შემდეგ ნაწილში წარმოდგენილია საქართველოს კანონმდებლობის და ინსტიტუციონალური ჩარჩოს მიმოხილვა სურსათის დანაკარგებისა და ნარჩენების მართვასა და პრევენციასთან დაკავშირებით. მიუხედავად იმის, რომ სპეციფიური კანონმდებლობის ნაკლებობაა, საქართველოს მაინც აქვს სამართლებრივი ინსტრუმენტები, რითაც რეგულირდება სურსათის დანაკარგებისა და ნარჩენების მართვისა და პრევენციის სხვადასხვა ასპექტები.

ქვემოთ მიმოხილულია ყველაზე მნიშვნელოვანი სამართლებრივი აქტები, რომლებიც სურსათის დანაკარგებისა და ნარჩენების რეგულირებასთან არის დაკავშირებული, კერძოდ, საგადასახადო კოდექსი, ნარჩენების მართვის კოდექსი, სურსათის უვნებლობა და ჰიგიენა, ოფიციალური ინსპექტირება.

საგადასახადო კოდექსი

მოქმედი საგადასახადო კანონმდებლობით, სურსათის შეწირულობა ექვემდებარება დამატებითი ღირებულების გადასახადით, ასევე მოგების გადასახადით დაბეგვრას.

შემოწირულობა შეიძლება განხორციელდეს მხოლოდ მას შემდეგ, რაც კომპანია აღიარებს გაუყიდავ პროდუქტს, დანაკლისად. საქართველოს საგადასახადო კოდექსის მე-8 მუხლის (ტერმინების განსაზღვრა) 11-ე პუნქტში, დანაკლისი განიმარტება, როგორც – „გადასახადის გადამხდელის ბუღალტრულ ჩანაწერებთან შედარებისას გამოვლენილი (მათ შორის, ინვენტარიზაციის საშუალებით) სასაქონლო-მატერიალური ფასეულობების ან/და ძირითადი საშუალებების ნაკლებობა''. 160-ე მუხლის (საქონლის მიწოდება) მე-3 პუნქტის ,,თ'' ქვეპუნქტის თანახმად, დანაკლისი ითვლება საქონლის მიწოდებად. 159-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ა" ქვე-პუნქტით, საქონლის მიწოდება ითვლება დღგ-ით დასაბეგრ ოპერაციად. ამასთან, 98[3]-ე მუხლის მე-2 ქვე-პუნქტის თანახმად, დანაკლისი მიიჩნევა მისი გამოვლენის მომენტში ამ საქონლის უსასყიდლოდ მიწოდებად. ხოლო 97-ე მუხლის პირველი პუნქტის „გ" ქვე-პუნქტის თანახმად, მოგების გადასახადით დაბეგვრის ობიექტია საქონლის უსასყიდლოდ მიწოდება.

დანაკარგი არ განიხილება დანაკლისად, თუ იგი ჩამოწერილია, საქართველოს მინისტრის №994 ბრძანების მე-8 თავის შესაბამისად. თუმცა აღნიშნული სამართლებრივი დოკუმენტი ითვალისწინებს ისეთი საქონლის ჩამოწერას და განადგურებას, რომელიც აღარ არის გამოსაყენებლად/მოხმარებისთვის ვარგისი. ამავე დოკუმენტის მიხედვით, 32-ე მუხლით, ჩამოწერილი საქონელი საბოლოოდ სრულდება. საქონლის ჩამოწერის მოთხოვნის ფორმა შეიცავს ინფორმაციას იმ ადგილზე, სადაც უნდა მოხდეს საქონლის დასრულება.

თუმცა, 98[3]-ე მუხლის მე-4 პუნქტის 3ა ქვე-პუნქტის თანახმად, მოგების გადასახადით არ იბეგრება უსასყიდლოდ საქონლის მიწოდება, თუ კალენდარული წლის განმავლობაში საქველმოქმედო ორგანიზაციაზე გაცემული შემოწირულება, კომპანიის წინა კალენდარული წლის განმავლობაში მიღებული წმინდა მოგების 10%-ს არ აღემატება;

აღსანიშნავია, რომ ეს ეხება მხოლოდ მოგების გადასახადს, დღგ მაინც მოქმედებს, მაშინაც კი, თუ საქონელი შემოწირულობის სახით გადაეცემა საქველმოქმედო ორგანიზაციას. ეს უკანასკნელი კვლავ განიხილება როგორც საქონლის დანაკლისი და შესაბამისად დასაბეგრი მიწოდება.

ნარჩენების მართვის კოდექსი

,,ამ კოდექსის მიზანია ნარჩენების მართვის სფეროში სამართლებრივი საფუძვლების შექმნა ისეთი ღონისძიებების განხორციელებისათვის, რომლებიც ხელს შეუწყობს ნარჩენების პრევენციას და მათი ხელახალი გამოყენების ზრდას, ნარჩენების გარემოსთვის უსაფრთხო გზით დამუშავებას (რაც მოიცავს რეციკლირებას და მეორეული ნედლეულის გამოცალკევებას, ნარჩენებიდან ენერგიის აღდგენას, ნარჩენების უსაფრთხო განთავსებას) - მუხლი 1.

მუხლის 3(ა) თანახმად, ,,ნარჩენი'' არის ნებისმიერი ნივთიერება ან ნივთი, რომელსაც მფლობელი იშორებს, განზრახული აქვს მოიშოროს ან ვალდებულია მოიშოროს;

სურსათის დანაკარგები და ნარჩენები არის ბიოდეგრადირებადი ნარჩენების ნაწილი, როგორც ეს განმარტებულია მუხლი 3-ის ,,ზ'' პუნქტში, კერძოდ, ,,ნარჩენები, რომლებიც ექვემდებარება ანაერობულ ან აერობულ დაშლას, მათ შორის, სურსათის/ცხოველის საკვების ნარჩენები, ბაღის/პარკის ნარჩენები, ქაღალდი, მუყაო'';

მე-4 მუხლში განსაზღვრულია ნარჩენების მართვის იერარქია, რომელიც იწყება ყველაზე სასურველი აქტივობით და მთავრდება ნაკლებად სასურველით: ა) პრევენცია; ბ) ხელახალი გამოყენებისთვის მომზადება; გ) რეციკლირება; დ) სხვა სახის აღდგენა, მათ შორის, ენერგიის აღდგენა და ე) განთავსება.

ნარჩენების მართვის კოდექსი ასევე ავალდებულებს კომპეტენტურ უწყებებს ნარჩენების მართვის სფეროში, რომ შეიმუშაონ ნარჩენების მართვის ეროვნული სტრატეგია და ასევე, სტრატეგია მუნიციპალური ბიოდეგრადირებადი ნარჩენების მართვისათვის, კოდექსის მუხლების 6 და 11-ის თანახმად.

მუხლის 12, პუნქტი 7-ის თანახმად, ნარჩენების მართვის ეროვნული სამოქმედო გეგმის გარდა, შესაძლებელია შემუშავდეს ცალკეული სახეობების ნარჩენების მართვის გეგმები, როგორებიცაა მდგრადი ორგანული დამაბინძურებლები, ვერცხლისწყალი, სამედიცინო ნარჩენები, ცხოველური ნარჩენები, აზბესტის ნარჩენები და სხვა. ცალკეული სახეობების ნარჩენების მართვის გეგმები უნდა შეესაბამებოდეს ნარჩენების მართვის ეროვნულ სამოქმედო გეგმას.

სხვა შესაბამისი სამართლებრივი აქტებია: საქართველოს მთავრობის ბრძანებულება N236, რომელიც განსაზღვრავს სურსათის/ცხოველის საკვების ნარჩენების განადგურების წესს. მუხლი 2-ის თანახმად, ,,სურსათის/ცხოველის საკვების განადგურება – სურსათის/ცხოველის საკვების მექანიკური, ფიზიკურ-ქიმიური, ბიოლოგიური ან/და სხვა სახის დამუშავება, განთავსება სპეციალურად გამოყოფილ ადგილზე, დამარხვა, დაწვა, საკანალიზაციო სისტემაში ჩაშვება, ბიოთერმულ ორმოში მოთავსება ან მათი ნებისმიერი კომბინაცია;'' თუმცა, იმავე მუხლის ,,ბ'' პუნქტში სურსათის/ცხოველის საკვების უტილიზაცია განმარტებულია, როგორც ,,სურსათის/ცხოველის საკვების მეორეული გამოყენება მატერიალური ან/და ენერგეტიკული რესურსების სახით (მათ შორის, ცხოველის საკვებად გამოყენება)''; მუხლში 3 აღნიშნულია, რომ ,, სურსათი/ცხოველის საკვები შესაძლებელია დაექვემდებაროს განადგურებას თუ იგი ა) არ შეესაბამება სურსათის/ცხოველის საკვების უვნებლობის, ვეტერინარიისა და მცენარეთა დაცვის კოდექსითა და სხვა ნორმატიული აქტებით დადგენილ მოთხოვნებს ან ბ) ვადაგასულია.

კანონი ,,გარემოს დაცვის შესახებ'', მუხლი 5 განმარტავს გარემოს დაცვის ძირითად პრინციპებს, რომელთა შორის ნარჩენების მინიმიზაციის პრინციპიცაა: ,,საქმიანობის განხორციელებისას უპირატესობა ენიჭება ისეთ ტექნოლოგიას, რომელიც უზრუნველყოფს ნარჩენების მინიმიზაციას; ასევეა, რეციკლირების პრინციპი - ,,საქმიანობის განხორციელებისას უპირატესობა ენიჭება ხელმეორედ გამოყენებად ან გადამუშავებად, ბიოლოგიურად დეგრადირებად ან გარემოსათვის უვნებლად დაშლად ნივთიერებებს, მასალებს და ქიმიურ ნაერთებს''.

სურსათის უვნებლობა და ჰიგიენა

სურსათის/ცხოველის საკვების უვნებლობის, ვეტერინარიისა და მცენარეთა დაცვის კოდექსი სურსათის უვნებლობისა და ცხოველთა ჯანმრთელობის სფეროში მთავარი საკანონმდებლო დოკუმენტია. ამ კოდექსით რეგულირდება სურსათის უვნებლობისა და ცხოველთა ჯანმრთელობის და პესტიციდების მართვის ყველა აქტივობა. კანონს ძირითადი და პირდაპირი ზეგავლენა აქვს სურსათის დანაკარგებისა და ნარჩენების პრევენციისა და მართვის სფეროზე და მოითხოვს, რომ ნებისმიერი სასურსათო პროდუქტი, რომელიც მომხმარებლამდე აღწევს იყოს უვნებელი, მიუხედავად იმისა, იგი შემოწირულობის სახითაა გადაცემული თუ სხვაგვარად.

კოდექსის მუხლი 18 განსაზღვრავს სურსათის ბიზნეს ოპერატორის პასუხისმგებლობას უზრუნველყოს სურსათის/ცხოველის საკვების უვნებლობა წარმოების, გადამუშავებისა და დისტრიბუციის ეტაპებზე.

საქართველოს მთავრობის დადგენილება N17356 უზრუნველყოფს ჰიგიენასთან დაკავშირებულ ზოგად და გამარტივებულ მოთხოვნებს სურსათისა და ცხოველთა საკვების უვნებლობისათვის. დადგენილებაში განსაზღვრულია ჰიგიენის დაცვოს მოთხოვნები სურსათის ბიზნეს ოპერატორებისათვის. სურსათის/ცხოველის საკვების უვნებლობის, ვეტერინარიისა და მცენარეთა დაცვის კოდექსი სურსათის ბიზნეს ოპერატორს განსაზღვრავს, როგორც იურიდიულ პირს, რომლის საქმიანობა უკავშირდება სურსათის/ცხოველის საკვების, ცხოველის, მცენარის, ცხოველური და მცენარეული პროდუქტების, ვეტერინარული პრეპარატის, პესტიციდის, აგროქიმიკატის წარმოებას, პირველად წარმოებას, გადამუშავებას, დისტრიბუციას, მათ შორის, სურსათის გადაცემას საქველმოქმედო მიზნებისათვის. ზოგადი ჰიგიენის დაცვის წესები დამტკიცებულია ყველა ბიზნეს ოპერატორისათვის, გარდა იმ მცირე ოპერატორებისათვის, რომლებიც ტრადიციულ მეთოდებს იყენებენ და/ან აქვთ სასურსათო პროდუქტების არასაქარხნო წარმოება, გადამუშავება და დისტრიბუცია. ამგვარი შემთხვევები რეგულირდება დადგენილებით ,,სურსათის/ცხოველის საკვების ჰიგიენის დაცვის გამარტივებული წესები''.

სურსათის ეტიკეტირება და თარიღის მითითება

საქართველოს მთავრობის ტექნიკური რეგლამენტი N301 (2016 წ.) ადგენს სურსათის ეტიკეტზე განთავსებულ ინფორმაციასთან დაკავშირებულ ზოგად პრინციპებს, მოთხოვნებს და ინფორმაციის წარდგენის პროცედურებს. აღნიშნული რეგლამენტი მომზადდა ასოცირების შეთანხმების ფარგლებში და შეესაბამება ევროკავშირის რეგულაციას მომხმარებლებისათვის სურსათის შესახებ ინფორმაციის მიწოდების შესახებ. რეგლამენტში განსაზღვრულია ვარგისიანობის ვადის შესახებ ინფორმაციის გადაცემის მექანიზმები, სურსათის შენახვისა და უსაფრთხო მოხმარების წესები, რათა მომხმარებელმა სათანადოდ შეძლოს ეტიკეტზე ვარგისიანობის ვადის გაგება.

აღნიშნული რეგლამენტის მე-2 მუხლის თანახმად, თითეული ბიზნეს ოპერატორი (მწარმოებელი, საცალო მოვაჭრე, გამყიდველი) ვალდებულია მიუთითოს კონკრეტული ინფორმაცია პროდუქტის ეტიკეტზე, მათ შორის ,,გამოიყენება ...მდე'', ვარგისიანობის ვადა და უსაფრთხო მოხმარების ვადა. მუხლი 23, ევროკავშირის რეგულაციის შესაბამისად, მოითხოვს, რომ სურსათი, რომელიც მიკრობიოლოგიური თვალსაზრისით განსაკუთრებით მალფუჭებადია და შესაძლოა ხანმოკლე პერიოდში წარმოქმნას ადამიანის ჯანმრთელობასთან დაკავშირებული რისკები, „ვარგისიანობის მინიმალური ვადა“ უნდა შეიცვალოს „გამოიყენება ... მდე“ ვადით, რომლის გასვლის შემდეგ სურსათი მიიჩნევა მავნედ სურსათის/ცხოველის საკვების უვნებლობის, ვეტერინარიისა და მცენარეთა დაცვის კოდექსის შესაბამისად. ამასთან, ამავე რეგლამენტის დანართი 9 დეტალურად აღწერს წესებსა და ინსტრუქციებს ვარგისიანობის ვადასთან და ვადის გასვლასთან დაკავშირებული აბრევიატურების გამოყენების შესახებ. დანართში მოცემულია თუ როგორ და როდის უნდა იქნას გამოყენებული მითითებები: მინიმალური ვარგისიანობის ვადა, ,,გამოიყენება ...მდე'' და ,,ვარგისია ...მდე .

სახელმწიფო კონტროლი

საქართველოს მთავრობის დადგენილება N533 (2015 წ.) უზრუნველყოფს სახელმწიფო კონტროლის განხორციელების პრინციპებს, დეტალურ წესებსა და პროცედურებს (ინსპექტირება, მონიტორინგი, ზედამხედველობა, დოკუმენტების მიმოხილვა, ლაბორატორიული ანალიზი, ა.შ.) სურსათისა და ცხოველის საკვების უვნებლობის უზრუნველყოფის მიზნით.

საქართველოს მთავრობის N55 დადგენილებაში (2015 წ) ჩამოთვლილია ცხოველის საკვებზე სახელმწიფო კონტროლის განხორციელების წესები. აღნიშნულ დადგენილებას ნეიტრალური ზემოქმედება აქვს სურსათის დანაკარგებისა და ნარჩენების მართვასა და

პრევენციაზე და არ არეგულირებს სურსათის შემოწირულობასა და გადამუშავებასთან დაკავშირებულ საკითხებს.

საქართველოს მთავრობის დადგენილება (2015 წ.) უზრუნველყოფს ევროკავშირის ,,სურსათის/ცხოველის საკვების სისტემასთან'' (RASFF) ინტეგრირების წესებს. აღნიშნულის მიზანია ეფექტიანი სისტემის შექმნა და ამოქმედება (შეტყობინება, ინფორმაციის გაცვლა, ინფორმაციის გაცვლის პროცედურები და ფორმები) და მისი ინტეგრირება RASFF-თან ადამიანის ჯანმრთელობისა და სიცოცხლის დასაცავად.

ევროკავშირის შესაბამისი საკანონმდებლო და სამართლებრივი ინსტრუმენტები

ევროკავშირი და ევროკავშირის ქვეყნები ვალდებულებას იღებენ შეასრულონ მდგრადი განვითარების მიზანი 12.3, რომელიც მიზნად ისახავს 2030 წლისთვის საცალო და სამომხმარებლო დონეზე სურსათის ნარჩენების განახევრებას და სურსათის დანაკარგების შემცირებას სურსათის წარმოებისა და მიწოდების ჯაჭვებში.

2014 და 2015 წლებში ევროკავშირმა შეიმუშავა შემდეგი საკანონმდებლო დოკუმენტები: „ცირკულარული ეკონომიკისკენ: ნულოვანი ნარჩენების პროგრამა ევროპისთვის“[2] და „მარყუჟის დახურვა – ევროკავშირის სამოქმედო გეგმა ცირკულარული ეკონომიკისთვის“[3]. აღნიშნულის მიზანია უფრო ცირკულარულ ეკონომიკაზე გადასვლა, სადაც პროდუქტების, მასალების და რესურსების ღირებულება შენარჩუნებულია ეკონომიკაში რაც შეიძლება დიდხანს და მინიმუმამდეა დაყვანილი ნარჩენების წარმოქმნა (სურსათის ნარჩენების ჩათვლით).

სურსათის ნარჩენებთან მიმართებით, მდგრადი განვითარების მიზნის 12.3 მიღწევის მხარდასაჭერად და ყველა აქტორის ჩართულობის მაქსიმალურად გაზრდის მიზნით, ,,ცირკულარული ეკონომიკის შესახებ კომუნიკემ'' (2015) ევროკომისიას მოუწოდა დაეარსებინა პლატფორმა, რომელიც მიეძღვნებოდა სურსათის ნარჩენების პრევენციას. ამრიგად, 2016 წელს, შეიქმნა ევროკავშირის პლატფორმა სურსათის დანაკარგებისა და სურსათის ნარჩენების შემცირების შესახებ (FLW). ეს პლატფორმა აერთიანებს ევროკავშირის ინსტიტუტებს, ექსპერტებს ევროკავშირის ქვეყნებიდან, საერთაშორისო ორგანიზაციებსა და შესაბამის დაინტერესებულ მხარეებს, რომლებიც შეირჩევა ღია ტენდერის საშუალებით. პლატფორმის მიზანია ყველა აქტორის მხარდაჭერა სურსათის ნარჩენების თავიდან ასაცილებლად საჭირო ზომების განსაზღვრაში; საუკეთესო პრაქტიკის გაზიარებაში და დროთა განმავლობაში მიღწეული პროგრესის შეფასებაში.[4]

2017 წელს, ცირკულარული ეკონომიკის სამოქმედო გეგმის ფარგლებში, ევროკომისიამ დაამტკიცა ,,ევროკავშირის სახელმძღვანელო პრინციპები სურსათის შეწირულობის შესახებ'' [5], რათა ხელი შეუწყოს უსაფრთხო, საკვებად ვარგისი სურსათის განახლებასა და ხელახლა დისტრიბუციას მათთვის ვისაც ამის საჭიროება აქვს. სახელმძღვანელო პრინციპები მიზნად ისახავს: ხელი შეუწყოს ჭარბი სურსათის მიმწოდებლებისა და მიმღებების მხრიდან ევროკავშირის მარეგულირებელ მოთხოვნებთან შესაბამისობის უზრუნველყოფას (მაგ. სურსათის უვნებლობა, სურსათის ჰიგიენა, მიკვლევადობა, პასუხისმგებლობა, დღგ და ა.შ.) და

[2] COM(2014) 398 საბოლოო,/2
[3] COM (2015) 614 საბოლოო
[4] https://ec.europa.eu/food/safety/food-waste/eu-actions-against-food-waste/eu-platform-food-losses-and-food-waste_en
[5] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2017:361:FULL&from=EN

წაახალისოს ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოების მარეგულირებელი უწყებები, რომ ჭარბი სურსათის ხელახალ დისტრიბუციასთან მიმართებით გამოიყენონ საერთო წესები და ამ წესების საერთო ინტერპრეტაცია.

2020 წელს, ევროკომისიამ გამოაქვეყნა მითითებები სურსათის უვნებლობის მართვის სისტემების შესახებ საცალო ვაჭრობის სფეროს საქმიანობისათვის[6], მათ შორის სურსათის შემოწირულობებთან დაკავშირებით. აღნიშნული მითითებების მიზანია სურსათის ბიზნეს ოპერატორების მხარდაჭერა, კერძოდ, როგორიცაა საყასბოებები, საცხობები, სასურსათო მაღაზიები და ნაყინის მაღაზიები, სურსათის ბანკები და სხვა საქველმოქმედო ორგანიზაციები, ევროკავშირის წესების განხორციელებაში, რათა უზრუნველყოფილ იქნას მომხმარებლისთვის მიწოდებული სურსათის უსაფრთხო წარმოება. ევროკავშირის სურსათის შეწირულობის სახელმძღვანელო პრინციპების საფუძველზე, აღნიშნული მითითებები დამატებით ხელშეწყობას ითვალისწინებს სურსათის შეწირულობასთან დაკავშირებით და წარმოადგენს რამდენიმე მარტივ დამატებით პრაქტიკულ რჩევებს ჰიგიენის დაცვის კუთხით, რაც ხელს შეუწყობს ჭარბი სურსათის უსაფრთხო ხელახალ დისტრიბუციას.

საქართველოს 2016-2020 წლების ნარჩენების მართვის ეროვნული სტრატეგია ეფუძნება ,,გარემოს დაცვის სამოქმედო მე-6 პროგრამას'', რომელიც ევროპის პარლამენტმა და საბჭომ 2002 წელს მიიღეს. მასში განსაზღვრულია გარემოს დაცვის კანონმდებლობის ჩარჩო ევროკავშირში 2002-2012 წლებისათვის და ხაზგასმულია ის ქმედებები, რომლებიც აღნიშნული პროგრამის განსახორციელებლად არის საჭირო. მოგვიანებით, ,,გარემოს დაცვის მე-7 სამოქმედო პროგრამის[7]'' ფორმულირება გაკეთდა, რათა მას წარემართა გარემოს დაცვის კანონმდებლობის განხორციელება 2020 წლამდე და ასევე, მომზადდა მე-8 პროგრამის შეთავაზება 2030 წლამდე პერიოდისათვის.

გარდა ასეთი საკმაოდ ყოვლისმომცველი საკანონმდებლო კონტექსტისა, რამდენიმე სპეციალური რეგულაციაც არსებობს სურსათის დანაკარგებისა და ნარჩენების შემცირების მართვის სფეროში, მათ შორის ისეთ საკითხებზე, როგორიცაა სურსათის ნარჩენების მართვა და პრევენცია, სურსათის უვნებლობა და ჰიგიენა, ოფიციალური კონტროლი და საგადასახადო კოდექსი.

სურსათის ნარჩენების მართვა და პრევენცია

ევროპის პარლამენტისა და ევროსაბჭოს დირექტივა 2008/98/EC[8] ნარჩენების მართვის შესახებ და რამდენიმე სხვა დირექტივა განსაზღვრავს ზომებს გარემოს და ადამიანების ჯანმრთელობის დასაცავად ნარჩენების წარმოქმნისა და მართვის უარყოფითი შედეგების პრევენციის ან შემცირების გზით და რესურსების გამოყენების საერთო ზემოქმედების შემცირებით, ასევე, რესურსების ეფექტიანად და რაციონალურად გამოყენების გაუმჯობესებით. დირექტივაში წარმოდგენილია გარემოს დაცვის სიფრთხილისა და მდგრადობის ზოგადი პრინციპები, ტექნიკური საკითხები და ეკონომიკური მნიშვნელობა, რესურსების დაცვა და ზოგადად, გარემოს, ადამიანების ჯანმრთელობისა და სოციალური კეთილდღეობის დაცვის

[6] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C_.2020.199.01.0001.01.ENG&toc=OJ%3AC%3A2020%3A199%3ATOC
[7] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32013D1386
[8] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32008L0098

პრინციპები. ამ დირექტივის არაოფიციალური კონსოლიდირებული ვერსიის ბოლო რედაქტირება (2018 წ.) მოხდა ევროპარლამენტისა და საბჭოს ბოლო დირექტივით (EU) 2018/851[9].

ევროკავშირის დირექტივას (EU) 2018/850[10] ცვლილებები შეაქვს დირექტივაში 1999/31/EC, რომელიც შეეხება ნაგავსაყრელებს. მუხლში 5 რამდენიმე დამატება შევიდა: ,,წევრმა სახელმწიფოებმა უნდა უზრუნველყონ, რომ 2030 წლისათვის, ყველა ის ნარჩენი, რომელიც ექვემდებარება გადამუშავებას და სხვაგვარად განახლებას, განსაკუთრებით მუნიციპალურ ნარჩენებთან დაკავშირებით, აღარ მიიღონ ნაგავსაყრელებმა, გარდა იმ ნარჩენებისა, რომლებზეც ნაგავსაყრელი იყენებს საუკეთესო მეთოდებს გარემოს დასაცავად და გარემოზე უარყოფითი ზემოქმედების შესამცირებლად დირექტივა 2008/98/EC-ის მე-4 მუხლის შესაბამისად''. ამასთან, ,,წევრმა სახელმწიფოებმა უნდა განახორციელონ ყველა საჭირო ღონისძიება, რომ 2035 წლისათვის, მუნიციპალური ნარჩენები ნაგავსაყრელზე შემცირდეს 10%-მდე ან მთლიანი გენერირებული მუნიციპალური ნარჩენების (წონით) უფრო ნაკლებ მოცულობამდე''.

სურსათის უვნებლობა და ჰიგიენა

სურსათის ჰიგიენის წესები 2004 წლის აპრილში დამტკიცდა ევროპარლამენტისა და საბჭოს მიერ (რეგულაცია (EC) No 852/2004, 853/2004 და 2017/625). წესები ამოქმედდა 2006 წელს. 2004 წელს დამტკიცებულმა წესებმა გააერთიანა, ჰარმონიზაციაში მოიყვანა და გაამარტივა ჰიგიენის დეტალური და კომპლექსური მოთხოვნები, რომლებიც ადრე ევროსაბჭოს რამდენიმე დირექტივაში იყო გაფანტული.

2006 წლიდან მოქმედი წესები ინოვაციურია, რადგან ქმნის ჰიგიენასთან დაკავშირებულ ერთიან, გამჭვირვალე პოლიტიკას, რომელიც შეეხება სურსათის პროდუქტებს და სურსათის მომარაგების ჯაჭვის ყველა მონაწილეს („ფერმიდან ჩანგალამდე“). ისინი აერთიანებენ ეფექტურ ინსტრუმენტებს სურსათის უვნებლობის მისაღწევად და მომავალში შესაძლო სასურსათო კრიზისის სამართავად სურსათის მომარაგების მთელი ჯაჭვის მასშტაბით.

ოფიციალური ინსპექტირება

ამ კუთხით მნიშვნელოვანია ევროპარლამენტისა და საბჭოს 2017 წლის რეგულაცია (EU) 2017/625[11] „სახელმწიფო კონტროლისა და სხვა ოფიციალური ღონისძიებების შესახებ, რომლებიც ხორციელდება სურსათისა და ცხოველის საკვების შესახებ კანონის, ცხოველთა ჯანმრთელობისა და კეთილდღეობის წესების, მცენარეთა ჯანმრთელობისა და მცენარეთა დაცვის საშუალებების გამოყენების უზრუნველსაყოფად''. ეს რეგულაცია ადგენს წესებს შემდეგზე: (ა) წევრი სახელმწიფოების კომპეტენტური ორგანოების მიერ ოფიციალური კონტროლისა და სხვა ოფიციალური ღონისძიებების განხორციელება; (ბ) ოფიციალური კონტროლის დაფინანსება (c) ადმინისტრაციული დახმარება და თანამშრომლობა წევრ სახელმწიფოებს შორის წესების სწორი გამოყენების მიზნით; (დ) კომისიის მიერ კონტროლის განხორციელება წევრ სახელმწიფოებში და მესამე ქვეყნებში; (ე) პირობების მიღება, რომელიც უნდა შესრულდეს მესამე ქვეყნიდან ევროკავშირში შესული ცხოველებისა და საქონლის მიმართ; (ვ) კომპიუტერიზებული

[9] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32018L0851
[10] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32018L0850
[11] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32017R0625

საინფორმაციო სისტემის ჩამოყალიბება ოფიციალურ კონტროლთან დაკავშირებული ინფორმაციისა და მონაცემების სამართავად.

საგადასახადო კოდექსი

ევროსაბჭოს დირექტივა 2006/112/EC[12] ქმნის საკანონმდებლო ბაზას ევროკავშირში დამატებითი ღირებულების გადასახადის (დღგ) საერთო სისტემისთვის. დამატებით სახელმძღვანელო პრინციპებს უზრუნველყოფს დღგ-ის სპეციალური კომიტეტი. დღგ-ს ოდენობა დამოკიდებულია შემოწირულობის მომენტში საბაზრო ღირებულებაზე. ზოგიერთ ქვეყანაში, თუ პროდუქტის გაყიდვა შეუძლებელია, მისი ფასი და, შესაბამისად, პროდუქტის დღგ გამოითვლება როგორც „ნულოვანი“. ხოლო ევროკავშირის სხვა წევრ ქვეყნებში, შემოწირულობით გაცემული პროდუქტის ფასს ითვლიან, ისე როგორც მისი შესყიდვის ფასი, შესაბამისად, დღგ გამოითვლება იმავე დონეზე.

საერთაშორისო გამოცდილება სურსათის დანაკარგებისა და ნარჩენების მართვისა და ადმინისტრირების სფეროში

სურსათის დანაკარგებისა და ნარჩენების მართვისა და ადმინისტრირების სფეროში სხვადასხვა ქვეყანა სხვადასხვა რეგულაციებს იყენებს. საფრანგეთს აქვს ერთ-ერთი ყველაზე მკაცრი რეგულირება სურსათის ნარჩენების მართვასთან დაკავშირებით. 2016 წელს საფრანგეთმა მიიღო კანონი[13] სურსათის ნარჩენებთან ბრძოლის შესახებ და ამ კანონის მიხედვით სუპერმარკეტებს ეკრძალებათ გაუყიდავი საკვები პროდუქტების განადგურება და ვალდებულნი არიან შეწირულობით გასცენ. ეს კანონი გახდა სურსათის ნარჩენების წინააღმდეგ ბრძოლის ამოსავალი წერტილი სურსათის განადგურების აკრძალვით და შეწირულობის ხელშეწყობით. მიღების შემდეგ, კანონის ფარგლები დამატებით გაფართოვდა ახალი დადგენილებებითა და კანონებით.

სურსათის ნარჩენების მართვაზე საუბრისას ერთ-ერთი საკითხი პასუხისმგებლობაა. იტალია ცდილობს მოაგვაროს ეს საკითხი „კარგი სამარიტელის კანონით“, რომელიც მიღებულია 2003 წელს. „კარგი სამარიტელის კანონი“ სურსათის ბანკებს აღიარებს, როგორც სურსათის მომარაგების ჯაჭვის ბოლო რგოლს (ანუ შემოწირული პროდუქტების საბოლოო მომხმარებლები) და ფიზიკურ პირებს, რომლებიც სურსათის იღებენ სურსათის ბანკებიდან უკრძალავს სარჩელი შეიტანონ სურსათის დონორის წინააღმდეგ, რომელმაც მიაწოდა სურსათი ბანკს. ეს კანონი აღიარებულია წევრ სახელმწიფოებში ერთ-ერთ საუკეთესო პრაქტიკად სურსათის შეწირულობის ხელშეწყობისთვის და ერთ-ერთ მარეგულირებელ ინსტრუმენტად, რომელსაც ყველაზე დიდი გავლენა აქვს ჭარბი სურსათის შეწირულობაზე.

კიდევ ერთი აღსანიშნავი სამართლებრივი დოკუმენტია კანონი No 166/2016 ,,სურსათისა და ფარმაცევტული პროდუქტების შეწირულობა სოციალური სოლიდარობისა და სურსათის ნარჩენების პრევენციისათვის[14]. ამ კანონის მიზანია სურსათის ნარჩენებთან ბრძოლა. მასში განსაზღვრულია დებულებები, რომელიც მარეგულირებელი ჩარჩოს რეორგანიზაციას აკეთებს სურსათის შეწირულობის შესახებ, რაც ნიშნავს, რომ იგი ამარტივებს, ჰარმონიზაციაში მოჰყავს და ხელს უწყობს პროცესს. კანონი პრიორიტეტად განსაზღვრავს სურსათის აღდგენასა და ჭარბი

[12] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A32006L0112
[13] https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000032036289/
[14] http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/ita160906.pdf

სურსათის ხელახლა დისტრიბუციას ყველაზე შეჭირვებული მოსახლეობისათვის იტალიაში. კანონში მოხსენიებულია განსხვავება ,,გამოიყენეთ ...ამ თარიღისთვის'' და ,,ვარგისია ამ თარიღამდე'' და განმარტებულია, რომ სასურსათო პროდუქტების შეწირულობა შეიძლება მას შემდეგაც, თუ ,,ვარგისია ამ თარიღამდე'' გასულია. გარდა ამისა, კანონში მოცემულია სხვა სასარგებლო ინსტრუმენტები, როგორიცაა მაგალითად ჩამორთმეული სასურსათო პროდუქციის შეწირულობა, ე.ე. ,,ოჯახის ჩანთა'', ადგილობრივი უწყებების მიერ ნარჩენების გადასახადის შემცირება ბიზნეს ოპერატორების წახალისების მიზნით, რათა მათ სურსათის შეწირულობა მოახდინონ.

3.2 პრობლემის განსაზღვრა

სურსათის დანაკარგებისა და ნარჩენების მართვა და ადმინისტრირება არის მრავალგანზომილებიანი კონცეფცია, რომელიც მოიცავს ნარჩენების მართვას და პრევენციას სურსათის წარმოებისა და მოსავლის აღების ეტაპებზე, ასევე სურსათის უვნებლობასა და ჰიგიენას, ეტიკეტირებას და თარიღის მითითებას, ოფიციალურ კონტროლსა და დაბეგვრას (დღგ, საშემოსავლო გადასახადი, მოგების გადასახადი). FAO სურსათის დანაკარგს განსაზღვრავს, როგორც „სურსათის რაოდენობის ან ხარისხის შემცირება, რომელიც გამოწვეულია სურსათის მომარაგების ჯაჭვში აქტორების გადაწყვეტილებებისა და ქმედებების შედეგად წარმოების ეტაპიდან მოყოლებული, თუმცა საცალო მოვაჭრეების, სურსათის მომსახურების მომწოდებლებისა და მომხმარებლების გამოკლებით“[15]. უფრო კონკრეტულად, სურსათის დანაკარგი წარმოიშვება სურსათს მომარაგების ჯაჭვში მოსავლის აღების შემდგომ დამუშავების/საქონლის დაკვლის მომენტიდან საცალო ვაჭრობის ეტაპამდე. ხოლო რაც შეეხება სურსათის ნარჩენებს, იგი განსაზღვრულია შემდეგნაირად „სურსათის რაოდენობის ან ხარისხის შემცირება საცალო მოვაჭრეების, სურსათის მომსახურების მიმწოდებლებისა და მომხმარებლების გადაწყვეტილებებისა და ქმედებების შედეგად“[16].

სურსათის დანაკარგები გლობალური გამოწვევაა: დიდი რაოდენობით საკვებად ვარგისი სურსათი იკარგება და/ან ნაგავში იყრება ყოველდღიურად, მაშინ როცა შიმშილის წინაშე მყოფი ადამიანების რიცხვი იზრდება. ,,სურსათის ნარჩენების ინდექსის'' 2021 წლის ანგარიშის მიხედვით, რომელიც მომზადდა გაეროს გარემოს დაცვის პროგრამის (UNEP) ფარგლებში, 2019 წელს გლობალურად წარმოიქმნა დაახლოებით 931 მილიონი ტონა სურსათის ნარჩენები, საიდანაც 61% მოდიოდა შინამეურნეობებზე, 26% - კვების ობიექტებზე და 13% - საცალო ვაჭრობიდან. გარდა ამისა, მსოფლიო სურსათის წარმოების დაახლოებით 17% გადაიქცევა ნარჩენებად: 11% შინამეურნეობებში, 5% კვების სექტორში და 2% საცალო ვაჭრობაში (გაეროს გარემოსდაცვითი პროგრამა, 2021).

მიუხედავად იმისა, რომ საცალო ვაჭრობის სექტორში წარმოქმნილი სურსათის ნარჩენების წილი შედარებით დაბალია, საცალო ვაჭრობის სექტორი არის ერთგვარი ჭიშკარი სურსათის მომარაგების ჯაჭვში და შესაბამისად, გადამწყვეტ როლს თამაშობს სურსათის

[15] FAO. 2021. ქცევის ნებაყოფლობითი კოდექსი სურსათის დანაკარგებისა და ნარჩენების შემცირების შესახებ.
[16] FAO. 2021. Voluntary Code of Conduct for Food Loss and Waste Reduction

ნარჩენების მინიმუმამდე შემცირებაში (Gruber, Holweg, & Teller, 2015 წ.). ვინაიდან მომარაგების ჯაჭვში საცალო ვაჭრობის დონე განთავსებულია ჯაჭვის ბოლოსკენ, საცალო ვაჭრობის თაროებზე მოხვედრილი სურსათი მოიცავს ყველა რესურსს, რომელიც გამოიყენება საკვების მომარაგების ჯაჭვის მასშტაბით (მაგ., რესურსები, რომლებიც გამოიყენება სურსათის წარმოებაში, გადამუშავებაში, შეფუთვასა და დისტრიბუციაში) და ასახავს გარემოზე ზემოქმედებას, რომელიც მთელი პროცესის შედეგად წარმოიქმნა. FAO-ს მონაცემებით, „თანამედროვე საცალო ვაჭრობის შედეგად წარმოქმნილი სურსათის მთლიანი დანაკარგი შეფასებულია მინიმუმ 11,4 მილიონი აშშ დოლარად წელიწადში, საიდანაც 3,4-დან 4,6 მილიონ აშშ დოლარამდე ღირებულების პროდუქტის განახლება და ხელახალი დისტრიბუციაა შესაძლებელი! თანამედროვე საცალო ვაჭრობის მოცულობა შეადგენს სურსათის მთლიანი დისტრიბუციის 20%-ს“ (FAO, 2019 წ.). როგორც უკვე აღვნიშნეთ, საცალო ვაჭრობის დონეზე სურსათის ნარჩენების შემცირება მკაფიოდ არის აღნიშნული გაეროს (გაერო) მდგრადი განვითარების მიზნის ქვე-მიზანში 12.3.

საქართველოშიც დიდი რაოდენობის სურსათი იყრება: ნაგავსაყრელებზე ნარჩენების 40% ორგანულია, საიდანაც მნიშვნელოვანი წილი მოდის სურსათის ნარჩენებზე (CENN 2017). საქართველოში მოსახლეობის დაახლოებით 9,5%[17] სურსათის დეფიციტს განიცდის, მაშინ როცა ყოველწლიურად დაახლოებით 0,6 მილიონი ტონა სურსათი ნაგავში ხვდება (გაეროს გარემოსდაცვითი პროგრამა, 2021 წ.).

UNEP-ის სურსათის ნარჩენების ინდექსის 2021 წლის ანგარიშში მოცემულია ინფორმაცია სურსათის ნარჩენების რაოდენობაზე საყოფაცხოვრებო, კვების ობიექტებისა და საცალო ვაჭრობის დონეზე. 2014 წელს საქართველოს შემთხვევაში, გამოთვლები გაკეთდა საყოფაცხოვრებო ნარჩენების ნიმუშის საფუძველზე, რომელიც საცხოვრებელი ტერიტორიიდან აიღეს. კვლევის თანახმად, საყოფაცხოვრებო სურსათის ნარჩენების სავარაუდო რაოდენობაა 101 კგ/ერთ სულ მოსახლეზე/წელიწადში, რაც ჯამში შეადგენს 403,573 ტონას წელიწადში. საყოფაცხოვრებო სურსათის ნარჩენების ძირითადი ნაწილი არის არასწორი დაგეგმვისა და ჭარბი შესყიდვის შედეგი. ამასთან, დაბალია ინფორმირებულობა, თუ როგორ შეიძლება დარჩენილი პროდუქტის გამოყენება კომპოსტირებისათვის ან ახალი კერძის მოსამზადებლად, ასევე დაბალია ცნობიერება სურსათის ეტიკეტზე ინფორმაციის სწორად წაკითხვის კუთხით (თაყვარელია, 2021 წ.). იმავდროულად, კვების ობიექტებში, საშუალო ნარჩენი იყო 28 კგ/ერთ სულ მოსახლეზე/წელიწადში, რაც შეადგენს 110,471 ტონას წელიწადში (გაეროს გარემოსდაცვითი პროგრამა, 2021 წ.). საქართველოში, საკვებად ვარგისი სურსათის დიდ რაოდენობას სასურსათო ბიზნეს ოპერატორები და სასურსათო პროდუქტების მსხვილი საცალო ვაჭრობის ობიექტები ყრიან. ეს ძირითადად გამოწვეულია შეფუთვის ან ხარისხის პრობლემების, ვარგისიანობის ვადის მიზეზით, ჭარბი მიწოდებისა და მოხმარების ჩვევებით (მაგ., შვედური მაგიდა სასტუმროებში) და ა.შ. (FAO, 2019a). სურსათის ნარჩენების სავარაუდო მოცულობა საცალო სექტორიდან არის 16 კგ/ერთ სულ მოსახლეზე/წელიწადში, რაც შეადგენს 62,505 ტონას წელიწადში (გაეროს გარემოსდაცვითი პროგრამა, 2021 წ.). აღსანიშნავია, რომ შეფასებები ეყრდნობა 2011 წელს შეგროვებულ მონაცემებს, შესაბამისად, ბოლო მაჩვენებლები შეიძლება იყოს განსხვავებული და უფრო მაღალიც.

[17] https://data.worldbank.org/indicator/SN.ITK.SVFI.ZS?locations=GE

მიუხედავად იმისა, რომ ხელმისაწვდომი მონაცემები ლიმიტირებულია, არსებული მონაცემებით მაინც ჩანს, რომ საქართველოში საცალო ვაჭრობის სექტორში წარმოქმნილი სურსათის ნარჩენების წილი უფრო მცირეა (მასის დაახლოებით 11%), ვიდრე სამომხმარებლო და მომსახურების სფეროებში. თუმცა, როგორც ზემოთ აღინიშნა, საცალო ვაჭრობის სექტორი წარმოადგენს სურსათის მომარაგების ჯაჭვის მნიშვნელოვან აქტორს, რომელიც მნიშვნელოვან გავლენას ახდენს სურსათის ზედა და ქვედა რგოლების მართვაზე. გარდა ამისა, საცალო ვაჭრობის სექტორში სურსათის ნარჩენები როგორც ჩანს, შედარებით მართვადია, რადგან ეს ნარჩენები შედგება კარგი ხარისხის ჩამოწერილი ან ჭარბი სასურსათო პროდუქტებისგან, რომლებიც ძირითადად ჯერ კიდევ ვარგისია ადამიანის მოხმარებისთვის და შესაბამისად, მათი შეგროვება და შეწირულობა შესაძლებელია (Schneider & Eriksson, 2020 წ.). ამჟამად საქართველოში არ არსებობს საკანონმდებლო ბაზა, რომელიც დაარეგულირებდა და წაახალისებდა სურსათის შეწირულობას. არსებული საგადასახადო რეგულაციების მიხედვით, სურსათის შეწირულობა არ არის ხელსაყრელი ბიზნესისთვის. სუპერმარკეტები და სხვა ბიზნეს ოპერატორები უარს ამბობენ ზედმეტი სურსათის გაცემაზე, რადგან შეწირულობით გაცემული სურსათი ექვემდებარება დღგ-თი (15%) და მოგების გადასახადით (18%) დაბეგვრას. შესაბამისად, საქართველოში დიდი რაოდენობით სურსათი ფუჭად იხარჯება.

მიუხედავად იმისა, რომ სურსათის ნარჩენები წარმოიქმნება შინამეურნეობებში, კვების ობიექტებსა და საცალო ვაჭრობის სექტორში, მოქმედი კანონპროექტი აქცენტს აკეთებს საცალო ვაჭრობის სექტორში სურსათის ნარჩენების მართვაზე. ამგვარად, რეგულირების ზეგავლენის წინამდებარე შეფასების ფარგლებში, გაკეთდება საცალო ვაჭრობის სექტორიდან სურსათის ნარჩენების შემცირების ეკონომიკური, სოციალური და ეკოლოგიური ზეგავლენის ანალიზი, როგორც ეს გათვალისწინებულია კანონში.

პრობლემის გამომწვევი მიზეზები

საცალო სექტორში სურსათის ნარჩენების შემცირებისა და სურსათის ვარგისიანობის ვადის გახანგრძლივების მიზნით, მნიშვნელოვანია კარგად გავაცნობიეროთ პრობლემის ძირეული მიზეზი. სურსათის დანაკარგები და ნარჩენები წარმოიქმნება წარმოებისა და მომარაგების ჯაჭვის არასწორი ფუნქციონირების, ასევე ინსტიტუციონალური და საკანონმდებლო ჩარჩოს არ არსებობის გამო (მაგალიღად, მენეჯერული და ტექნიკური შეზღუდვები, სათანადო საწყობის არ არსებობა, სურსათის გადამუშავების არასათანადო პრაქტიკა, შეფუთვის პრობლემები, ბაზრის არასაკმარისი სისტემები, ა.შ.) (FAO, 2011).

ლიტერატურის ანალიზი (Broad Leib, Shapiro, Jagdagdorj, & Hill, 2021 წ; Colombo de Moraes, Costa, Pereira, Da Silva, & Delai, 2020 წ.; Schneider & Eriksson, 2020 წ.) ცხადყოფს, რომ საცალო ვაჭრობის სექტორიდან სურსათის ნარჩენების წარმოქმნის ძირითადი მიზეზი, როგორც წესი, არის საკანონმდებლო ჩარჩო, რომელიც სურსათის შეწირულობას აფერხებს. საქართველოში არ არის ხელმისაწვდომი გაიდლაინები სასურსათო პროდუქტების აღდგენისა და ხელახალი დისტრიბუციისათვის, რომელიც განსაზღვრავდა სურსათის შეწირულობის უსაფრთხოების პროცედურებს. საცალო მოვაჭრეები ხშირად არ არიან დარწმუნებული, თუ სურსათის უვნებლობის რომელი რეგულაციები ვრცელდება შემოწირულ საკვებზე და მათ არ იციან რა ნაბიჯებია საჭირო ან რა სამართლებრივი ნორმები უნდა დაიცვან სურსათის უსაფრთხოდ

შეწირულობისთვის. ეს გაურკვევლობა გამომდინარეობს იქიდან, რომ არ არსებობს ძირითადი აქტორებისა და კონცეფციების ზუსტი განმარტება/განსაზღვრება სურსათის შეწირულობის და მათი პასუხისმგებლობის კონტექსტში. დღესდღეობით, არ არსებობს რაიმე კონკრეტული გაიდლაინი ან საკანონმდებლო ჩარჩო, რომელიც სპეციფიურად სურსათის დანაკარგებსა და სურსათის ნარჩენების მართვას ეხება და სხვადასხვა ასპექტები გაფანტულია სხვადასხვა სამართლებრივ აქტშებში (FAO, 2019b). მაგალითად, ასოცირების შეთანხმების შესაბამისად, საქართველომ უკვე მიიღო ნარჩენების მართვისა და პრევენციის სფეროში ძირითადი სამართლებრივი აქტი, საქართველოს კანონი - „ნარჩენების მართვის კოდექსი“ (WMC), რომელიც გარკვეულწილად არეგულირებს სურსათის დანაკარგებისა და ნარჩენების მართვის საკითხებს. თუმცა, მას ვერ ვუწოდებთ ყოვლისმომცველსა და ამომწურავს.

გარდა ამისა, სურსათის შეწირულობასთან ასოცირდება დამატებითი ადმინისტრაციული ტვირთი. სურსათის ნარჩენების მართვის მკაფიო და კონკრეტული გაიდლაინებისა და პროცედურების არარსებობა საცალო მოვაჭრეებისათვის ართულებს (და პოტენციურად აძვირებს) სურსათის შემოწირულობების მართვასა და ადმინისტრირებას. შედეგად, უსაფრთხო, ჭარბი სურსათი, რომლის შეწირულობაც შეიძლებოდა საქველმოქმედო ორგანიზაციებისათვის, რათა მათ გაჭირვებული მოსახლეობისთვის დაერიგებინათ, ნაგავსაყრელზე ხვდება.

კიდევ ერთი მიზეზი, რაც ხელს უშლის სურსათის შეწირულობას და, შესაბამისად, იწვევს სურსათის ნარჩენებს, არის ფისკალური პრობლემები (FAO, 2019b). საქართველოში ჭარბი სურსათის შეწირულობა ძვირია სუპერმარკეტებისა და საცალო ვაჭრობისთვის, რადგან შეწირულობა ექვემდებარება დაბეგვრას (დღგ-ს 18% და მოგების გადასახადის 15%), გარდა საქველმოქმედო ორგანიზაციებისთვის შეწირულობებისა, როგორც ზემოთ განვიხილეთ. ამასთან, სურსათის ბიზნეს ოპერატორებმა დროც უნდა დახარჯონ შემწირულობის პროცედურებზე: ჭარბი სურსათის შეფუთვა, დასაწყობება და ტრანსპორტირება, რომელიც სხვაგვარად მარტივად შეუძლიათ გადაყარონ, როგორც წესი, ყოველგვარი დანახარჯის გარეშე. გარდა ამისა, საქართველოს არ აქვს სათანადო დაბეგვრის სქემა სურსათის ნარჩენებისთვის. აქედან გამომდინარე, არსებული საკანონმდებლო ჩარჩოს მიხედვით, სურსათის დაუყოვნებლივ განკარგვის ხარჯები ბევრად უფრო დაბალია, ვიდრე მისი შემოწირულობის ხარჯები და ბიზნესს ურჩევნია უბრალოდ ნაგავში გადააგდოს პროდუქტი. მოქმედი საგადასახადო სისტემის მიერ შემოთავაზებული შეღავათები/გადასახადისგან გათავისუფლება არასაკმარისია. შედეგად, საქველმოქმედო ორგანიზაციებს უჭირთ სასურსათო შემოწირულობის მოზიდვა, რათა ბენეფიციარები საკვებით უზრუნველყონ და შეუმსუბუქონ შიმშილი.

ცნობიერების დაბალი დონე ასევე იწვევს სურსათის ნარჩენების გაზრდილ ოდენობას (Huang, et al., 2021; Killeen Davis, 2015). საქართველოში სურსათის ნარჩენების მართვის პრაქტიკის შესახებ ინფორმაციის ნაკლებობაა კვების მრეწველობაში, საცალო მოვაჭრეებსა და მომხმარებლებში. მაღაზიებში სურსათის ჭარბი რაოდენობა და მომხმარებელთა დამოკიდებულება იწვევს სურსათის ნარჩენების დიდ მოცულობას. მომხმარებლები მაღაზიებისგან მოელიან პროდუქციის ფართო ასორტიმენტს. საცალო მოვაჭრეები თაროებზე ათავსებენ სხვადასხვა სახის სურსათს და ბრენდებს, რაც ზრდის ალბათობას, რომ ზოგიერთი მათგანი გაყიდვამდე მიაღწევს გამოყენების თარიღს. საცალო მოვაჭრები მომხმარებლებს სხვადასხვა პაკეტებს სთავაზობენ, მაგ. ,,შეიძინე და მიიღე ერთი უფასოდ'', რაც მომხმარებელს აცდუნებს შეიძინოს იმაზე მეტი საკვები, ვიდრე სჭირდება, ეს კი შესაბამისად სურსათის

ნარჩენების ოდენობას ზრდის. სტუმარმასპინძლობის (HoReCa) სექტორში სასტუმროებს ხშირად აქვთ ,,შვედური მაგიდის'' ტიპის საუზმე, ასევე რესტორნებს აქვთ ფიქსირებულ ფასად ღია ,,ბუფეტი''. ეს უბიძგებს ადამიანებს, თეფშები აავსონ და იმაზე მეტი საკვები გადაიღონ, ვიდრე რეალურად შეუძლიათ მიირთვან (FAO, 2011 წ.).

სურსათის ნარჩენების კიდევ ერთი მიზეზი არის მარკირების პრობლემები. შეფუთვაზე არის ორი სახის ვარგისიანობის ვადა: „საუკეთესო ...მდე“ და „გამოიყენეთ ...მდე “. ეტიკეტის არასწორად წაკითხვა და დაბალი ინფორმირებულობა სურსათის ნარჩენების გამომწვევი მნიშვნელოვანი მიზეზია. პროდუქტებს, რომლებიც ახლოსაა ან გასცდა „საუკეთესო ...მდე“ თარიღს, საცალო მოვაჭრეები და მომხმარებლები ხშირად ნაგავში ყრიან, მაშინ როცა ისინი ჯერ კიდევ შეიძლება იყოს საკვებად ვარგისი და სათანადო ადამიანის მიერ მოხმარებისთვის. თუმცა, ამის საპირისპიროდ, პროდუქტი სახიფათოა და უნდა განადგურდეს გამოყენების ვადის (,,გამოიყენეთ ....მდე) გასვლის შემდეგ (FAO, 2011 წ.). გარდა ამისა, მომხმარებლები ხშირად ყრიან პროდუქტებს, რომლებიც ვარგისიანობის ვადას მოახლოებულია.

სურსათის დამატებითი ნარჩენები გამოწვეულია დისტრიბუციის, ტრანსპორტირებისა და შენახვის სირთულეებით, ასევე საცალო ვაჭრობის სექტორის არაეფექტური პრაქტიკით. სათანადო სატრანსპორტო საშუალებების ნაკლებობა და ცუდი/არაეფექტური ლოჯისტიკა აფერხებს მალფუჭებადი საქონლის სათანადო შენახვას დისტრიბუციის პროცესში (HLPE, 2014). ახალი პროდუქტები, როგორიცაა ხილი, ბოსტნეული, ხორცი და თევზი პირდაპირ ფერმიდან ან დაჭერის შემდეგ, შეიძლება გაფუჭდეს ტრანსპორტირებისა და შენახვის ინფრასტრუქტურის არარსებობის გამო.

სურსათის უვნებლობისა და ჰიგიენის ცუდი პრაქტიკა, მათ შორის არასათანადო შენახვა, შეიძლება გახდეს სურსათის დანაკარგებისა და ნარჩენების მიზეზი. სხვადასხვა ფაქტორები არსებობს, რამაც შეიძლება გამოიწვიოს გარკვეული საფრთხეები: ბუნებრივად წარმოქმნილი ტოქსინები თავად საკვებში, პესტიციდების არაუსაფრთხო გამოყენება, ვეტერინარული წამლების ნარჩენები, დაბინძურებული წყალი და ა.შ. საკვები პროდუქტების არასათანადო და ჰიგიენური ნორმების დარღვევით დამუშავება და შენახვა დიდი რისკის შემცველია და სახიფათოა ადამიანის ჯანმრთელობისათვის და, შესაბამისად, იწვევს სურსათის ნარჩენებს (FAO, 2011 წ.).

მეორეს მხრივ, მომხმარებლებს უფრო მოსწონთ გარეგნულად კარგი, ხარისხიანი პროდუქცია (,,გარეგნობის ხარისხის მაღალი სტანდარტები''), განსაკუთრებით ახალ ხილსა და ბოსტნეულთან მიმართებაში და ყურადღებას არ აქცევენ ზოგიერთ პროდუქტს, რომელიც ჯერ კიდევ ვარგისია ადამიანის მოხმარებისთვის, რაც გამოწვეულია ხარისხის მკაცრი სტანდარტებით: ზომა, ფორმა, გარეგნობა და შეფუთვა (Grewal, Hmurovic, Lamberton და Reczek, 2018). ასეთი დამოკიდებულება თავისთავად ზრდის სურსათის ნარჩენებს.

სურსათის შეწირულობის გზით სურსათის ნარჩენების შემცირებას მნიშვნელოვნად აფერხებს პასუხისმგებლობის საკითხი. ბიზნესებს ეშინიათ, რომ პასუხისმგებლობა დაეკისრებათ თუ ვინმე დაავადდება შემოწირული სურსათის მოხმარების შემდეგ (FAO, 2019a). ამ შიშის და შეშფოთების შესამსუბუქებლად, ბევრმა ქვეყანამ (მაგ., ბელგია, ჩეხეთი, საფრანგეთი, აშშ) მიიღო პასუხისმგებლობის დაცვის რეგულაციები: დონორი პასუხისმგებელია სურსათზე, ვიდრე მას გადასცემს შეწირულობით (Akwii, Broad Leib, Shapiro, & Paparo, 2021). შეწირულობის შემდეგ, პასუხისმგებლობა გადადის სურსათის დახმარების ორგანიზაციებზე. გარდა ამისა, ბიზნესს ისიც

აწუხებს, რომ პროდუქციის ხარისხის შემცირებამ გავლენა არ მოახდინოს მათი ბრენდის იმიჯზე (FAO, 2019a).

არსებული ლიტერატურის ანალიზი (Broad Leib, Shapiro, Jagdagdorj, & Hill, 2021; გაეროს გარემოსდაცვითი პროგრამა, 2021; Colombo de Moraes, Costa, Pereira, Da Silva, & Delai, 2020) აჩვენებს, რომ სურსათის ნარჩენებთან დაკავშირებით საკმარისი მონაცემები არ არსებობს: კვლევა შემოიფარგლება ძირითადად ინდუსტრიული ქვეყნებით და საცალო ქსელებით ან სუპერმარკეტებით და ცოტა მონაცემებია შეკრებილი საბითუმო მოვაჭრეების, ქუჩის ბაზრებისა და მცირე სასურსათო მაღაზიების სასურსათო ნარჩენების შესახებ. ქვეყნის დონეზე, გარკვეული ინფორმაციისა და მონაცემების შეგროვება, როგორც ხარისხობრივი ისე რაოდენობრივი, აუცილებელია, რათა დაინტერესებულ მხარეებმა და გადაწყვეტილების მიმღებებმა იმოქმედონ და აღასრულონ კანონმდებლობა იმ გამოწვევების დასაძლევად, რაც იწვევს სურსათის ნარჩენების გაზრდილ რაოდენობას. სურსათის ნარჩენების პრევენცია შეიძლება მოიცავდეს ტექნიკურ გადაწყვეტილებებს, როგორიცაა გაუმჯობესებული ლოჯისტიკა, პროგნოზირება და შეფუთვა, ასევე წამახალისებელ ფაქტორებს, რომლებიც საცალო ვაჭრობის სფეროს უბიძგებენ სურსათის შეწირულობისაკენ (Schneider & Eriksson, 2020წ).

პრობლემის შედეგები

სურსათის ნარჩენები სულ უფრო და უფრო დიდი პრობლემა ხდება ეკონომიკური, სოციალური და გარემოსდაცვითი ხარჯების გამო, რომლებიც მასთან ასოცირდება. ეს არ არის მხოლოდ ღირებული ნუტრიციული რესურსების გაფანტვა, არამედ წყლის, მიწის, კაპიტალის და ენერგიის ფუჭად ხარჯვაც. სურსათის ნარჩენები უარყოფით გავლენას ახდენს გარემოზე და ინდივიდუალური ქვეყნების ეკონომიკაზე. ,,სურსათის ნაგავში გადაყრა'' არის დაკარგული შესაძლებლობა გლობალური სასურსათო დაუცველობის გაუმჯობესებისათვის და ამავე დროს, გარემოსდაცვითი ზემოქმედებისა და სურსათის ჯაჭვში გამოყენებული რესურსების შერბილებისათვის" (FAO, 2013).

გარემოსდაცვითი ხარჯები

სურსათის წარმოება არის ერთ-ერთი ყველაზე რესურს-ინტენსიური სფერო და ასოცირდება სახიფათო ნივთიერებების მაღალ გამოფრქვევასთან. სურსათის ნარჩენების წარმოქმნით, სურსათის წარმოებაში, ტრანსპორტირებასა თუ დისტრიბუციაში გამოყენებული ყველა წყარო ფუჭად იხარჯება. სურსათის ნარჩენები ასოცირდება გარემოზე ზემოქმედების ოთხ კატეგორიაზე - სათბურის აირების გამოფრქვევა, წყლის, მიწის ოკუპაცია/დეგრადაცია და პოტენციური ზემოქმედება ბიომრავალფეროვნებაზე.

სურსათის ნარჩენები ხელს უწყობს ბიოგენური სათბურის აირების ემისიას, როგორიცაა მეთანი (CH4) და აზოტის ოქსიდი (N2O). მეთანი და აზოტის ოქსიდი მნიშვნელოვანი სათბურის აირებია, რადგან წვლილი შეაქვთ გლობალურ დათბობაში. მეთანი 25-ჯერ უფრო ძლიერია (წონის ფაქტორი) ვიდრე ნახშირორჟანგი (CO2) , ხოლო აზოტის ოქსიდი 298-ით (FAO, 2013 წ.). სურსათის ნარჩენების სწორმა მართვამ და მისი შემადგენლობის ცვლილებებმა შეიძლება შეცვალოს გამოფრქვევის ტიპი - სათანადო კომპოსტირების შემთხვევაში, მეთანის ნაცვლად ჰაერში გამოიყოფა ნაკლებად მავნე ნახშირორჟანგი (Seberini, 2020). ვარაუდობენ, რომ ამჟამად გლობალური სათბურის აირების ემისიების 8-10% დაკავშირებულია სურსათთან, რომლის მოხმარება არ მოხდა - სურსათის დანაკარგები და ნარჩენები (გაეროს გარემოსდაცვითი პროგრამა,

2021 წ.). მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოსთვის არ არსებობს სათანადო კვლევა, რომელიც ცალკე დათვლიდა თუ რა რაოდენობის სათბურის აირები გამოიფრქვევა სურსათს ნარჩენებიდან, ამ გლობალური პროცენტული მაჩვენებლის მისადაგება საქართველოსთვის ნიშნავს, რომ დაახლოებით 797 448 - 996 809 ტონა CO2-ს ექვივალენტური სათბურის აირების ემისია დაკავშირებულია სურსათის დანაკარგებთან და ნარჩენებთან (2020[18] წ).

სურსათის ნარჩენების დაშლის ეტაპზე გამოთავისუფლებული სათბურის აირების რაოდენობა და ტიპი დამოკიდებულია სურსათის კატეგორიაზე. მარცვლეულის, ხორცისა და ბოსტნეულის ნარჩენებზე მოდის ყველაზე მნიშვნელოვანი წილი ნახშირბადის ანაბეჭდში - სათბურის აირების მთლიანი რაოდენობა გამოხატული CO2-ს ეკვივალენტების კილოგრამებში. FAO-ს შეფასებით, ერთად აღებული, ისინი მთელ მსოფლიოში ნახშირბადის ნაკვალევის 75%-ზე მეტს ქმნიან. მარცვლეული პროდუქტების ნარჩენები ნახშირბადის 34%-ს შეადგენენ; ხორცი – 21%-ს და ბოსტნეული – 21%-ს. ცხოველური წარმოშობის პროდუქტები შეადგენს სურსათის ნარჩენების ნახშირბადის ნაკვალევის მხოლოდ 15%-ს (FAO, 2013 წ.). აღსანიშნავია, რომ საქართველოში, რადგან ხორბალი არის ძირითადი მარცვლეული და არა ბრინჯი, მოელიან, რომ მარცვლეულის ნარჩენების წვლილი სათბურის აირების ემისიაში უფრო დაბალი უნდა იყოს, რადგან ხორბალი ნაკლებად ნახშირბად-ინტენსიური პროდუქტია. ბოსტნეულის შემთხვევაში, ბოსტნეულის მოყვანა სათბურებში ზრდის მათ ნახშირბად-ინტენსიურობას.

სურსათის დანაკარგებისა და ნარჩენების კიდევ ერთი გარემოზე ზემოქმედება დაკავშირებულია წყლის მოხმარებასთან. კერძოდ, წყლის რაოდენობა „რომელიც აღარ არის ხელმისაწვდომი უშუალო წყლის პირდაპირ გარემოში, რადგან, მაგალითად, წყლის ადგილას გაჩნდა მცენარეები (წყალი აორთქლდა), გაერია პროდუქტებში ან მოხდა მისი მოხმარება ხალხის ან პირუტყვის მიერ“ (FAO, 2013 წ.). წყლის ნაკვალევი მნიშვნელოვნად განსხვავდება რეგიონებსა და ქვეყნებში და დამოკიდებულია კულტურების ტიპებსა და მოსავლიანობაზე. მაგალითად, ევროპას აქვს შედარებით მცირე წყლის ნაკვალევი ერთ ტონა მარცვლეულის კულტურებზე, რადგან მას აქვს შედარებით მაღალი საშუალო მოსავლიანობა. კულტურებს, რომელთა ბიომასისი დიდი ნაწილის მოკრეფა ხდება, ჩვეულებრივ, უფრო მცირე წყლის კვალს ტოვებენ ერთ ტონაზე (მაგ. სახამებლიანი ფესვები, ხილი ან ბოსტნეული). ამის საპირისპიროდ, კულტურები, რომელთაც დაბალი მოსავლიანობა აქვთ ან მათი ბიომასის მცირე წილი (მაგ. მარცვლეული, ზეთიანი კულტურები) იკრიფება, წყლის ნაკვალევი გაცილებით მაღალი აქვთ ერთ ტონაზე (FAO, 2013). ცხოველის საკვებთან დაკავშირებული სურსათის ნარჩენები უფრო მეტ წყალს მოიხმარს ერთ ტონა პროდუქტზე, ვიდრე მცენარეთა კულტურები, რადგან ცხოველებს სჭირდებათ სასმელი წყალი და ცხოველის საკვების წარმოებასაც სჭირდება წყალი. რეალურად, ამ უკანასკნელზე მოდის ცხოველურ პროდუქტებთან დაკავშირებული წყლის ნაკვალევის უდიდესი წილი.

ამრიგად, წყლის ნაკვალევის საერთო რაოდენობა, რომელიც დაკავშირებულია სურსათის ნარჩენებთან, დიდწილად დამოკიდებულია პროდუქციის წარმოების რეგიონსა და ტიპზე. სამწუხაროდ, საქართველოსთვის ცალკე შეფასება არ არსებობს, მაგრამ ჩვენ ვიცით, რომ ევროპაში

[18] ავტორების კალკულაციები დაფუძნებულია წლიურ წარმოებაზე დაფუძნებულ ნახშირბადის 8-10%-იან ემისიაზე (CO2). ეს მონაცემები ეფუძნება ტერიტორიულ ემისიებს, რომელიც არ მოიცავს ვაჭრობაში ჩაშვებული საქონლის ემისიას. ,,წყარო: გლობალური ნახშირბადის პროექტი''. (2021). გლობალური ნახშირბადის პროექტის დამატებითი მონაცემები, 2021 წ. (1.0) [მონაცემთა ნაკრები]. Global Carbon Project. https://doi.org/10.18160/gcp-2021.

წყლის საშუალო ინტენსივობა შედარებით დაბალია. ჯამში, წყლის ნაკვალევში სურსათის ნარჩენების გლობალური შენატანი 5-10%-ია. ერთ სულ მოსახლეზე წყლის ნაკვალევი სურსათის ნარჩენების შედეგად ევროპაში არის დაახლოებით 25 $მ^3$ ერთ სულ მოსახლეზე, ხოლო გლობალური საშუალო არის დაახლოებით 40$მ^3$ (FAO, 2013).

სურსათი, რომელიც არ მიირთვეს და დაიკარგა ასოცირდება მიწასთან დაკავშირებულ გარემოზე ზემოქმედებასთან, საკვების წარმოებისთვის გამოყენებული მიწის ზედაპირის გათვალისწინებით და სასოფლო-სამეურნეო მიწის და საძოვრების ჩათვლით. FAO-მ შეაფასა მიწის ზედაპირი, რომელიც გამოიყენება საკვები პროდუქტების დასამზადებლად იმ პროდუქტებთან მიმართებით, რომლის ათვისება არ მოხდა, რადგან ნაგავში გადაიყარა. 2007 წელს, გლობალურად, სურსათის გადაყრის მთლიანი მოცულობა დაახლოებით 1,4 მილიარდ ჰექტარს მოიცავდა, რაც იმ დროისთვის მსოფლიოს სასოფლო-სამეურნეო მიწის ფართობის დაახლოებით 28 პროცენტის ტოლი იყო (FAO, 2013 წ.). თუ ქვეყნების სიდიდის მიხედვით დავითვლით, ნარჩენებთან ასოცირებული ყველაზე დიდი მიწის ფართობი რუსეთის ფედერაციას ექნება, რადგან მისი ზომა 1,7 მილიონი ჰექტარია. გამოთვლების თანახმად, სურსათის ნარჩენების მიხედვით მიწის დაკავებაში ძირითადი წილი მოდის ხორცისა და რძის პროდუქტებზე - მთლიანი ზედაპირის 78%, მაშინ როცა მათი წვლილი სურსათის ნარჩენების მთლიან მოცულობაში მხოლოდ 11%-ია. ზეთოვანი კულტურები, ხილი, ბოსტნეული, სახამებლიანი ფესვიანი ბოსტნეული, თითოეული შეადგენს სურსათის ნარჩენების მთლიანი ოკუპაციის დაახლოებით 5%-ს, ხოლო მარცვლეული დაახლოებით 10%-ს. ევროპის წვლილი სურსათის ნარჩენების მიერ მიწების ოკუპაციაში შეფასდა გლობალური მიწის ფართობის დაახლოებით 7%-ის ოდენობით, რაც დაკავშირებულია სურსათის ნაგავში გადაყრასთან და ეს აღმოჩნდა ყველაზე დაბალი მაჩვენებელი რეგიონებს შორის. ეს შედარებით დაბალი მაჩვენებელი განპირობებულია იმით, რომ რეგიონი ნაკლებად არის დამოკიდებული საძოვრებზე და საძოვრები უფრო პროდუქტიულია. გარდა ამისა, ცხოველის საკვები რაციონი დიდი რაოდენობით კონცენტრატებს შეიცავს, რაც უფრო მეტად იწვევს სახნავ-სათესი მიწების დაკავებას და ნაკლებად არასახნავ-სათესი მიწების დაკავებას. ამ ყველაფრის შედეგად, ევროპაში მიწის მთლიანი დაკავების ინტენსივობა მცირდება.

თუმცა, აუცილებლად გასათვალისწინებელია ის ფაქტი, რომ სურსათის ნარჩენებთან ასოცირებული მიწის ფართობის გლობალური მაჩვენებელი რეალურ ზემოქმედებას არ ასახავს, რადგან მასში არ არის გათვალისწინებული ტყეების განადგურების, ურბანიზაციის, ნიადაგის დაბეტონებისა თუ ნიადაგის ხარისხის ზემოქმედება, რაც ნიშნავს იმას, რომ რეალურად ზემოქმედება გაცილებით მაღალია.

ბიომრავალფეროვნებაზე გავლენას ახდენს სურსათის დანაკარგები და ნარჩენები ,,ეკოსისტემის დონეზე სოფლის მეურნეობის შედეგად ტყეების განადგურების გზით და სახეობების დონეზე, წითელ წიგნში შეტანილი ძუძუმწოვრების, ჩიტებისა და ამფიბიების მეშვეობით, რომელთაც საფრთხეს უქმნის სოფლის მეურნეობა''. მესამე მიმართულება არის სათევზე მეურნეობების გავლენა წყლის ეკოსისტემაზე (FAO, 2013 წ.). ბიომრავალფეროვნებაზე გავლენა სხვადასხვაა სხვადასხვა ქვეყნებში და დამოკიდებულია ქვეყნის განვითარების დონზე. რაც უფრო მაღალია განვითარების დონე, მით უფრო დაბალია საფრთხე ბიომრავალფეროვნებისათვის. კერძოდ, ა) საშუალოდ, მცენარეთა კულტურები პასუხისმგებელია სახეობების მიერ შექმნილი საფრთხეების 44%-ზე, მაშინ როცა ეს მაჩვენებელი 72%-ია

განვითარებად ქვეყნებში; ბ) მეცხოველეობის დარგის შემთხვევაში, განვითარებული ქვეყნები ზოგადად ასოცირდება საფრთხის 21%-თან, ხოლო იგივე მაჩვენებელი 34%-ია განვითარებადი ქვეყნებისათვის.

სოციალურ-ეკონომიკური ხარჯები

სურსათის ნარჩენების დიდი მოცულობა ასოცირდება სოციალურ დანახარჯებთანაც და წარმოადგენს ქვეყნისთვის დაკარგულ შესაძლებლობას, რომ გადაჭრას სიღარიბისა და სურსათის დეფიციტის პრობლემები. სურსათის ნარჩენები საკვების ფასს ზრდის და განაპირობებს სასურსათო დაუცველობას, რადგან ღარიბი ოჯახების შემოსავლების დიდი წილი სწორედ სურსათზე იხარჯება.

სიღარიბე და სასურსათო დაუცველობა საქართველოსთვისაც გამოწვევაა. მსოფლიო ბანკის მონაცემებით, სასურსათო დაუცველობა საქართველოში 2019 წელს შეადგენდა მოსახლეობის 9.5%[19]. შინამეურნეობა კლასიფიცირდება, როგორც ყველაზე სასურსათოდ დაუცველი, როცა ,,ოჯახში სულ მცირე ერთი ზრდასრული ამბობს, რომ წლის მანძილზე ჰქონია პერიოდულად, რამდენიმე საკმაოდ მძიმე გამოცდილება... რაც ნიშნავს, რომ მოუწია სურსათის რაოდენობა შეემცირებინა, გამოეტოვებინა კვება, ყოფილა მშიერი და მთელი დღე არაფერი უჭამია, რადგან არ ჰქონდა ფული, ან ჰქონდა სხვა მიზეზი”[20]. ამგვარად, სურსათის ნარჩენები, ერთის მხრივ, დაკარგული შესაძლებლობაა ღარიბი ოჯახების დასახმარებლად და მეორეს მხრივ, იგი განაპირობებს მათთვის სურსათის მწირ ხელმისაწვდომობას (სურსათის ფასის მომატების ან მცირე რაოდენობის გამო).

ამგვარად, სურსათის ნარჩენების დიდი რაოდენობით არსებობა ამძაფრებს **არასრულფასოვანი კვების** პრობლემას. არასრულფასოვან კვებას სამი ფორმა გააჩნია: ა) არასაკმარისი კვება, ბ) ჭარბი წონა და სიმსუქნე; გ) მიკრონუტრიენტების დეფიციტი. ხშირად, სამივე ფორმა ერთად არსებობს და ქმნიან ე.წ. ,,არასრულფასოვანი კვების სამმაგ ტვირთს” (FAO, 2018). უახლესი ხელმისაწვდომი მონაცემების თანახმად:

- საქართველოში არასრულფასოვანი კვების გავრცელება[21] 2019 წელს იყო მოსახლეობის 8.7%;
- ჭარბი წონის გავრცელება[22] (მოდელირებული დაშვება, ხუთწლამდე ასაკის ბავშვთა %) - 7.6%;
- ანემიის გავრცელება[23] რეპროდუქციული ასაკის ქალებში (15-49 წლის ასაკის ქალთა %) 2019 წელს - 27.5%.

[19] მონაცემთა წყარო: World Development Indicators. ბოლო განახლება - 16/12/2021.

[20] წყარო: მსოფლიო ბანკი, მსოფლიოს განვითარების ინდიკატორები. მძიმე სასურსათო დაუცველობის გავრცელების განმარტება მოსახლეობაში (მაჩვენებელი(%).

[21] Prevalence of undernourishments is the percentage of the population whose habitual food consumption is insufficient to provide the dietary energy levels that are required to maintain a normal active and healthy life

[22] ჭარბწონიანობის გავრცელება ხუთწლამდე ასაკის ბავშვებში შეიმჩნევა, ეს ნიშნავს, რომ მათი წონა სიმაღლესთან შედარებით ორჯერ აღემატება სტანდარტიდან გადახვევას მედიანაზე იმავე ასაკის საერთაშორისო პოპულაციაში. სტანდარტები დადგენილია WHO-ს მიერ, ,,ბავშვთა ზრდის ახალი სტანდარტები'', 2006.

[23] რეპროდუქციული ასაკის ქალებში ანემიის გავრცელება ნიშნავს, არაფეხმძიმე ქალებში გემოგლობინის დონეს, რომელიც 12 g/dL-ს ქვემოთაა და ფეხმძიმე ქალებში, გემოგლობინის დონე, რომელიც 11 g/dL-ს ქვემოთაა.

სურსათის გადაყრა, როცა ქვეყანაში სიღარიბის და სასურსათო დაუცველობის მაღალი დონეა, ქვეყნისათვის გაშვებული შესაძლებლობაა. 2020 წელს, საქართველოში მოსახლეობის 21.3% ცხოვრობდა უკიდურესი სიღარიბის ზღვარს ქვემოთ. მათი უმეტესობა სოფლის ტიპის დასახლებებში ცხოვრობს – სოფლის მოსახლეობის 27.5% და 17 წელს ასაკის ქვემოთ ბავშვები. 2020 წელს, 0-17 ასაკობრივი კატეგორიის ბავშვთა 26.4% ცხოვრობდა უკიდურესი სიღარიბის ზღვარს ქვემოთ. კოვიდ 19-ის პანდემიამ ვითარება კიდევ უფრო გააუარესა და სიღარიბის ზღვარს ქვემოთ მყოფი მოსახლეობის წილი გაზარდა. სურსათის ნარჩენების შემცირებამ შეიძლება გაზარდოს სურსათის ხელმისაწვდომობა მათთვის, ვისაც საკვების დეფიციტი აქვს და ასევე, წვლილი შეიტანოს სასურსათო დაუცველობის გაუმჯობესებაში (FAO, 2011).

სურსათის ნარჩენები დამატებით ხარჯს უქმნის საზოგადოებას, რადგან მომარაგების ჯაჭვში მონაწილე აქტორებს ეზრდებათ ხარჯები (მათ შორის, პროდუქტის განადგურების მაღალი ხარჯი), კერძოდ, კერძო სექტორს, მთავრობას, საქველმოქმედო ორგანიზაციებს და საბოლოო მომხმარებელს. შედეგად, მრეწველობებს, რომლებიც სურსათის იყენებენ როგორც შუალედურ პროდუქტს, უძვირდებათ ნედლეულის/რესურსების ღირებულება.

საქართველოს შემთხვევაში, მოქმედი საკანონმდებლო ჩარჩო არ არის სურსათის შეწირულობის წამახალისებელი და საქველმოქმედო ორგანიზაციებს უწევთ სურსათის ყიდვა. სურსათის ნარჩენები ასოცირდება ყველა ზემოხსენებულ უარყოფით ზემოქმედებასთან და სურსათის საქველმოქმედო ორგანიზაციებსაც უზრდის ხარჯებს. იგივე ეხება ადგილობრივ ბიუჯეტს, რადგან ზოგ მუნიციპალიტეტში უფასო სადილის პროგრამები სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ფინანსდება სოციალურად დაუცველი მოსახლეობისათვის. ჯამში, საქართველოს ხუთ დიდ ქალაქში (თბილისი, ბათუმი, ქუთაისი, რუსთავი და ზუგდიდი) ამგვარ პროგრამებზე 2020 წელს 24.8 მილიონი ლარი დაიხარჯა და ეს ტენდენცია წლების მიხედვით ზრდას აჩვენებს[24].

სურსათის ნარჩენების შემცირების მნიშვნელობა 2023 წლის ,,მდგრადი განვითარების დღის წესრიგში''

სურსათის დანაკარგები და ნარჩენები მდგარდი განვითარების მიზნებში (SDG), კერძოდ, მე-12 მიზანშიც არის მოხსენიებული (,,მდგრადი მოხმარებისა და წარმოების უზრუნველყოფა). ქვე-მიზანი 12.3 მკაფიოდ განსაზღვრავს: ,,2030 წლისთვის, განახევრდეს ერთ სულ მოსახლეზე სურსათის დანაკარგი, როგორც საცალო ასევე, სამომხმარებლო დონეზე; შემცირდეს წარმოების, მოსავლის შემდგომი და მიწოდების პროცესში სურსათის დანაკარგების მოცულობა[25].'' საქართველომ ჩვიდმეტივე მდგრადი განვითარების მიზანი ეროვნულ პრიორიტეტებად გამოაცხადა 2017 წელს და დაასრულა ,,მდგრადი განვითარების მიზნების'' ნაციონალიზაციის პროცესი, მოახდინა მათი ადაპტირება ადგილობრივ პირობებსა და კონტექსტზე (2019 წ.). მიუხედავად იმისა, რომ ქვე-მიზანი არ არის ნაციონალიზირებული და ქვეყანა მხოლოდ ერთს (11 სამიზნე შედეგიდან) უჭერს მხარს, კერძოდ 12.8-ს (2030 წლისთვის, ნებისმიერ ადგილას მყოფი ადამიანებისთვის შესაბამისი ინფორმაციისა და ცოდნის უზრუნველყოფა მდგრადი განვითარების და ბუნებასთან ჰარმონიული ცხოვრების წესის შესახებ[26]), სურსათის ნარჩენების შემცირებას მნიშვნელოვანი წვლილის შეტანა შეუძლია გარემოს დაცვის კუთხით მდგრადობიზ

[24] წყარო: ავტორების კალკულაციები დაფუძნებულია თბილისის, რუსთავის, ბათუმის, ქუთაისის, ზუგდიდის ადგილობრივ ბიუჯეტებზე.
[25] წყარო: https://sdgs.un.org/goals/goal12
[26] წყარო: https://sdg.gov.ge/goals-details-inner/12/1

უზრუნველყოფაში და მდგრადი განვითარების მიზნების განხორციელებაში საერთოდ ქვეყანაში. სურსათის ნარჩენების პრობლემის არასათანადოდ გადაჭრა იქნება შემზღუდველი ფაქტორი მდგრადი განვითარების მიზნების განხორციელებაში ქვეყანაში.

სურსათის დანაკარგებისა და ნარჩენების სათანადო მართვა მჭიდროდ არის დაკავშირებული და წვლილი შეაქვს ქვეყნის მიერ ეროვნულ დონეზე დამტკიცებული სამიზნე შედეგების განხორციელებაში, კერძოდ, ეს სამიზნე შედეგებია (ქვე-მიზნები):

მიზანი 2 - ,,არა შიმშილს'', სურსათის უსაფრთხოებისა და გაუმჯობესებული ნუტრიციის უზრუნველყოფა, მდგრადი სოფლის მეურნეობის ხელშეწყობა. სურსათის დანაკარგებისა და ნარჩენების შემცირება ხელს შეუწყობს სასოფლო-სამეურნეო წარმოების გაუმჯობესებულ ეფექტიანობას და საბოლოოდ, სურსათისა და კვების უსაფრთხოებას (HLPE, 2014). ამასთან, გადაყრილი სურსათის რაოდენობის შემცირება არის მდგრადი სოფლის მეურნეობის ხელშეწყობისა და მიღწევის წინაპირობა. სურსათის ნარჩენებთან მჭიდროდ დაკავშირებულია შემდეგი ეროვნული სამიზნე შედეგები:

2.2. 2030 წლისთვის კვების დეფიციტის აღმოფხვრა, ხოლო 2025 წლისთვის მიღწეული იქნას მიზნობრივი მაჩვენებლები 5 წლამდე ასაკის ბავშვების ზრდის შეფერხების შემცირების მიმართულებით; ასევე დაკმაყოფილებული იქნეს მოზარდი გოგონების, ორსულობისა და ლაქტაციის პერიოდში მყოფი ქალების, ასევე ასაკოვანი პირების კვებითი საჭიროებები;

2.4. 2030 წლისათვის სურსათის წარმოების მდგრადი სისტემების უზრუნველყოფა და სიცოცხლისუნარიანი სასოფლო-სამეურნეო პრაქტიკის დანერგვა, რომელიც გაზრდის პროდუქტიულობას და წარმოების მოცულობას, ხელს შეუწყობს ეკოსისტემების შ88ენარჩუნებას, რაც გააძლიერებს კლიმატის ცვლილებასთან, ექსტრემალურ ამინდთან, გვალვასთან, წყალდიდობასა და სხვა სახის კატაკლიზმებთან ადაპტირების უნარს და თანდათანობით გააუმჯობესებს მიწის ნაკვეთებისა და ნიადაგის ხარისხს''

2.8. სურსათის სასაქონლო ბაზრების გამართული ფუნქციონირებისა და საბაზრო ინფორმაციაზე დროული წვდომის უზრუნველყოფა, მათ შორის საკვები პროდუქტების რეზერვების შესახებ, რათა თავიდან იქნეს აცილებული და სურსათის ფასების მკვეთრი რყევები.

მიზანი 6: ,,სუფთა წყალი და სანიტარია'' - წყლის ხელმისაწვდომობისა და მდგრადობის უზრუნველყოფა და სანიტაცია ყველასათვის. მტკნარი წყლის რესურსებზე მოთხოვნა გლობალურად იზრდება და საკმაოდ არამდგრადი ტემპით; სოფლის მეურნეობისათვის გამოყენებული წყალი არის ერთ-ერთი მთავარი და ყველაზე დიდი პრობლემა (FAO, 2015). რადგან სურსათის ნარჩენები ასოცირდება დიდი რაოდენობით წყლის მოხმარებასთან, სურსათის ნარჩენების შემცირება უზრუნველყოფს ,,ეფექტიან წყალსარგებლობას სოფლის მეურნეობის სექტორში და შეარბილებს წყლის უსაფრთხოებასთან დაკავშირებულ რისკებს. ამასთან, სურსათის დანაკარგებისა და ნარჩენების შემცირება უზრუნველყოფს რესურსების უფრო მდგრად გამოყენებას და ნაკლებ ტვირთად დააწვება ეკოსისტემებს, მათ შორის, საწყლოსნო და წყალთან დაკავშირებულ სისტემებს ((Wieben, 2015).“ ამგვარად, სურსათის ნარჩენებთან შემდეგი ეროვნული სამიზნე შედეგია მჭიდროდ დაკავშირებული:

6.1. 2030 წლისთვის ყველა ადამიანისთვის უსაფრთხო და ხელმისაწვდომ სასმელ წყალზე საყოველთაო და თანაბარი წვდომის უზრუნველყოფა.

მიზანი 15: დედამიწის ეკოსისტემების დაცვა, აღდგენა და მდგრადი მოხმარების ხელშეწყობა, ტყეების მდგრადი მართვა, გაუდაბნოებასთან ბრძოლა და მიწის დეგრადირების და ბიომარავალფეროვნების რღვევის შემცირება. სურსათის წარმოება არის მთავარი კონკურენტი ,,მიწისათვის, რადგან იგი იწვევს მიწის დეგრადაციას, გაუდაბნოებას, ტყის განადგურებას და ბიომარავლფეროვნების დაკარგვას (Wieben, 2015)". ნიადაგის, წყლის და ბიომრავალფეროვნების დაკარგვა, ასევე, სურსათის ნარჩენებთან დაკავშირებული კლიმატის ცვლილების უარყოფითი ზეგავლენა არის საზოგადოებისათვის ძალიან დიდი დანახარჯი (ღირებულება). სურსათის ნარჩენების შემცირება გამოიწვევს მიწის უფრო ეფექტიან მოხმარებას და შეამცირებს მის გავლენას ქვეყნის ბიომრავალფეროვნებაზე. ამგვარად, სურსათის ნარჩენების შემცირება წვლილს შეიტანს შემდეგი სამიზნე შედეგების შესრულებაში:

15.1. 2030 წლისთვის საერთაშორისო ხელშეკრულებებით ნაკისრი ვალდებულებების შესაბამისად, უზრუნველყოფილი იქნეს მიწისზედა და შიდა მტკნარი წყლების ეკოსისტემების კონსერვაცია, აღდგენა და მდგრადი გამოყენება

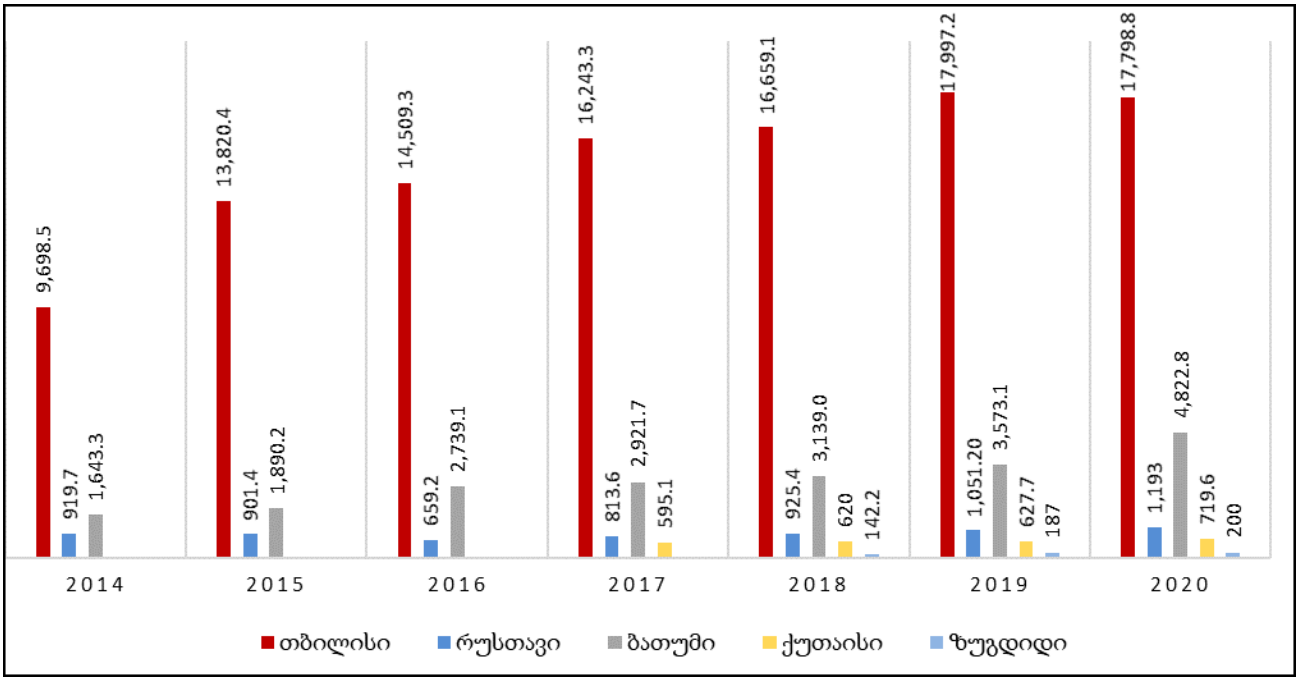
15.5. დაუყოვნებელი და მნიშვნელოვანი ზომების მიღება ბუნებრივი ჰაბიტატების დეგრადაციის შესამცირებლად, ბიომრავალფეროვნების კარგვის შესაჩერებლად და 2020 წლისთვის გადაშენების საფრთხის წინაშე არსებული სახეობების დაცვა და მათი გადაშენების თავიდან აცილება.

3.3 საბაზისო სცენარის აღწერა

საბაზისო სცენარი აღწერს საქართველოში სურსათის ნარჩენების მართვასთან დაკავშირებულ ძირითად ტენდენციებს. აქ წარმოდგენილ პრობლემას ორი ძირითადი მხარე აქვს, იგი ეხება საქართველოში სურსათის ნარჩენების მართვისა და რესურსების რაციონალური გამოყენების საკითხებს და ამავდროულად ითვალისწინებს ისეთ სოციალურ ფაქტორებს, როგორიცაა სურსათის უსაფრთხოება.

საქართველოში, მუნიციპალიტეტები ახორციელებენ უფასო სასადილოების პროგრამებს სოციალურად დაუცველი მოსახლეობისათვის. თბილისში სულ 62 სასადილოა, რომელიც სოციალურად დაუცველ მოსახლეობას ემსახურება, მაშინ როცა რუსთავსა და ბათუმში, 4 და 6 სასადილო (შესაბამისად) ემსახურება სოციალურად დაუცველ ადამიანებს. საქართველოს უმსხვილესი ქალაქების მუნიციპალურ სასადილოებზე ჯამური დანახარჯები დროთა განმავლობაში ზრდის ტენდენციას აჩვენებს (დიაგრამა 1). ეს ეხება საქართველოს ექვსიდან ხუთ უმსხვილეს ქალაქს (გორის მონაცემები არ არის ხელმისაწვდომი ქვემოთ მოცემულ ყველა წელზე) - თბილისი, ბათუმი, ქუთაისი, რუსთავი და ზუგდიდი. ბენეფიციარების ყველაზე დიდი რაოდენობის გამო თბილისი ისტორიულად ბევრად მეტს ხარჯავს მუნიციპალურ სასადილოებზე, ვიდრე სხვა ქალაქები: 2020 წელს 17 მილიონი ლარი, ხოლო ბათუმი - 4 მილიონი ლარი (მეორე პოზიციაზე).

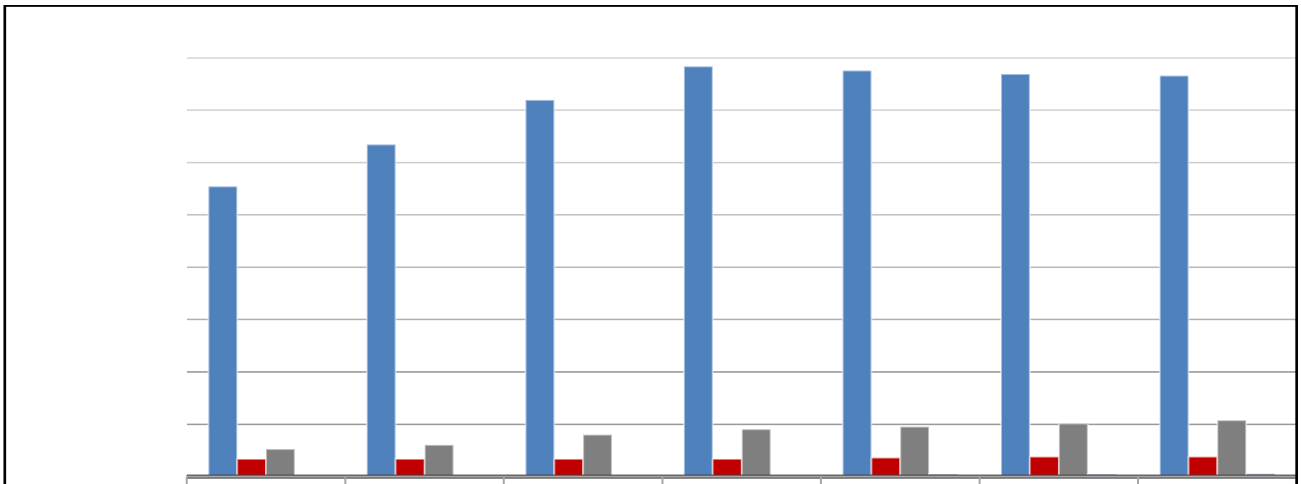
დიაგრამა 1. ჯამური დანახარჯი მუნიციპალურ უფასო სასადილოებზე (ათასი ლარი)



წყარო: თბილისის, რუსთავის, ბათუმის, ქუთაისის და ზუგდიდის ბიუჯეტები.

თბილისში ბენეფიციარების რაოდენობა 2017 წლამდე გაიზარდა და შემდეგ დაიწყო უმნიშვნელო კლება, ხოლო სხვა დიდ ქალაქებში ტენდენციამ დროთა განმავლობაში მოიმატა (დიაგრამა 2). გასაკვირი არ არის, რომ თბილისი, როგორც ყველაზე მჭიდროდ დასახლებული ქალაქი საქართველოში, ბენეფიციარების რაოდენობითაც ლიდერობს. 2020 წელს დედაქალაქის მუნიციპალურ სასადილოები სულ 38 319 ბენეფიციარს მოემსახურა, ხოლო ბათუმის, რუსთავისა და ზუგდიდის სასადილოები,5 379, 1900 და 280 ბენეფიციარს, შესაბამისად.

დიაგრამა 2. უფასო სასადილოების პროგრამის ბენეფიციართა რიცხვი

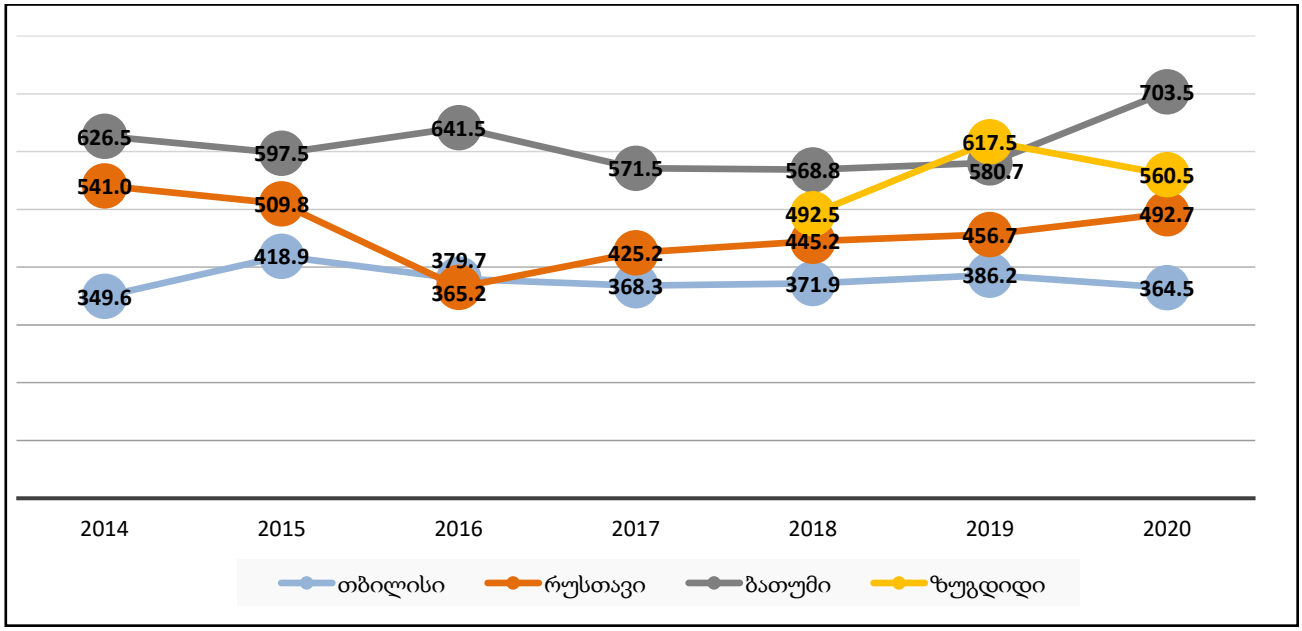


	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
თბილისი	27,745	31,720	35,991	39,185	38,793	38,472	38,319
რუსთავი	1,700	1,700	1,700	1,700	1,800	1,900	1,900
ბათუმი	2,623	3,042	4,021	4,542	4,779	5,079	5,379
ზუგდიდი					250	250	280

წყარო: თბილისის, რუსთავის, ბათუმის, ზუგდიდის ბიუჯეტები

რეალური წლიური დანახარჯი ერთ ადამიანზე ქალაქების მიხედვით დიდი ცვლილებით არ გამოირჩევა წლების განმავლობაში (დიაგრამა 3). მაგალითად, თბილისის სასადილოებში 2020 წელს ერთ ადამიანზე საშუალოდ 364 ლარი იყო გამოყოფილი, რაც დღეში 1 ლარზე ნაკლებს ნიშნავს. ერთ ადამიანზე წლების განმავლობაში გამოყოფილი ბიუჯეტის ცვალებადობა თბილისში ყველაზე დაბალია. ბოლო შვიდი წლის განმავლობაში ეს რიცხვი შედარებით სტაბილური იყო. წლების მიხედვით, ერთ ადამიანზე ყველაზე დიდი დაფინანსება გახლდათ 419 ლარი 2015 წელს, ხოლო ყველაზე მცირე 350 ლარი - 2014 წელს. თბილისი სხვა მუნიციპალიტეტებზე ნაკლებს ხარჯავს ერთ ადამიანზე, რაც შეიძლება აიხსნას ბენეფიციარების დიდი რაოდენობითა და მასშტაბის ეკონომიით. რაც შეეხება სხვა ქალაქებს, დაფინანსება აშკარად უფრო არასტაბილურია, ვიდრე დედაქალაქში. მაგალითად, 2016 წელს რუსთავის რეალური ხარჯები ერთ ადამიანზე 28%-ით შემცირდა ამ კონკრეტულ წელს დაფინანსების შემცირების გამო, თუმცა შემდეგ წლებში მაჩვენებელი მუდმივად იზრდებიოდა. 2020 წელს ბათუმში ერთ ბენეფიციარზე დაფინანსება 21%-ით გაიზარდა, სახელმწიფო პროგრამისთვის გამოყოფილი გაზრდილი ბიუჯეტის გამო (2019 წლიდან 2020 წლამდე ბენეფიციარების რაოდენობა მკვეთრად არ შეცვლილა). 2020 წელს ბათუმსა და რუსთავში ერთ ბენეფიციარზე დანახარჯები გაიზარდა, ხოლო ზუგდიდსა და თბილისში ეს რიცხვი შემცირდა.

დიაგრამა 3. მუნიციპალური სასადილოს რეალური ხარჯები ერთ ადამიანზე წელიწადში 2014 წლის ბაზით (ლარი)



წყარო: ავტორების გამოთვლები

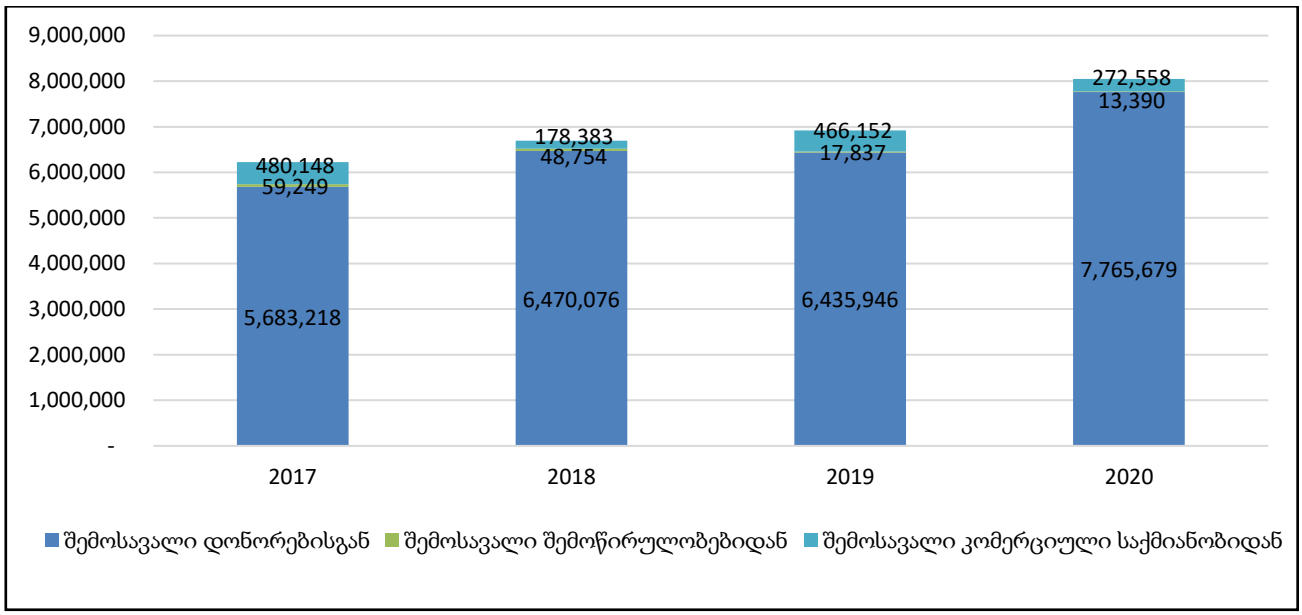
საქველმოქმედო ორგანიზაციების სასურსათო პროგრამები

მუნიციპალური სასადილოების გარდა, სოციალურად შეჭირვებული ჯგუფების საბაზისო კვების უზრუნველყოფაში საქველმოქმედო ორგანიზაციებიც მონაწილეობენ. საქველმოქმედო ორგანიზაციების დანახარჯების შესახებ რაიმე სახის გაერთიანებული მონაცემი ხელმისაწვდომი

არ არის. თუმცა, საჯარო ინფორმაცია მოიპოვება ზოგიერთ საქველმოქმედო ორგანიზაციებზე, როგორიცაა მაგ. ,,კარიტას ჯორჯია'', საერთაშორისო ჰუმანიტარული კავშირი ,,კათარზისი'' და ,,ჩერნოვეცკის ფონდი''.

საქველმოქმედო ფონდ „საქართველოს კარიტასს" ჰუმანიტარული სასადილოები აქვს თბილისსა და ქუთაისში. საქართველოს კარიტასის ჰუმანიტარული სასადილოები ფუნქციონირებს სურსათისა და ფულადი შემოწირულობების ხარჯზე და ემსახურება სოციალურად დაუცველ მოხუცებს, სიღარიბის ზღვარს მიღმა მცხოვრებ ადამიანებს, მრავალშვილიან ოჯახებს, სოციალურად დაუცველ ბავშვებსა და ახალგაზრდებს. ფონდის შემოსავლები სტაბილურ ზრდას აჩვენებს ბოლო ოთხი წლის განმავლობაში (დიაგრამა 4).

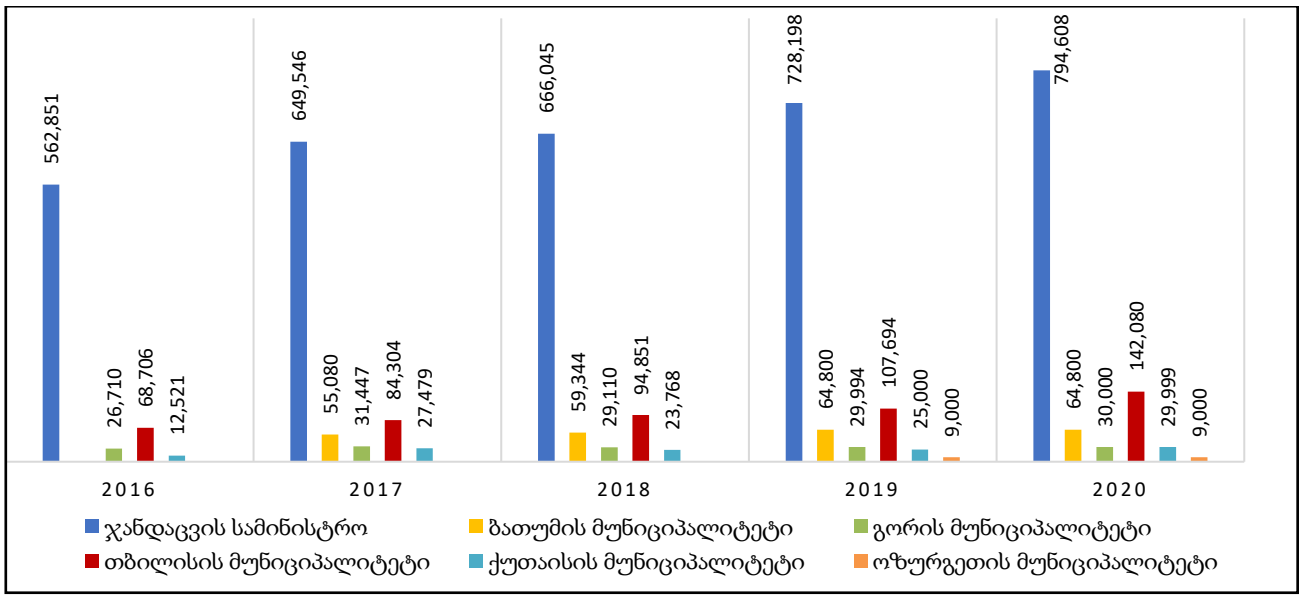
დიაგრამა 4. ,,კარიტას საქართველოს'' ჯამური შემოსავლები



წყარო: კარიტასის აუდიტორის ანგარიში

ფონდის შემოსავლების ძირითადი წყარო დონორი ორგანიზაციებია. ჯანდაცვის სამინისტროსა და მუნიციპალიტეტების პირდაპირი დაფინანსება ფონდის შემოსავლების დაახლოებით 13-14%-ს შეადგენს (დიაგრამა 5). რაც შეეხება კომერციულ საქმიანობას (საიჯარო შემოსავალი, სამედიცინო მომსახურება, სადურგლო სკოლა, ა.შ.), იგი ფონდის ძირითადი შემოსავლების 3-8%-ს შეადგენს.

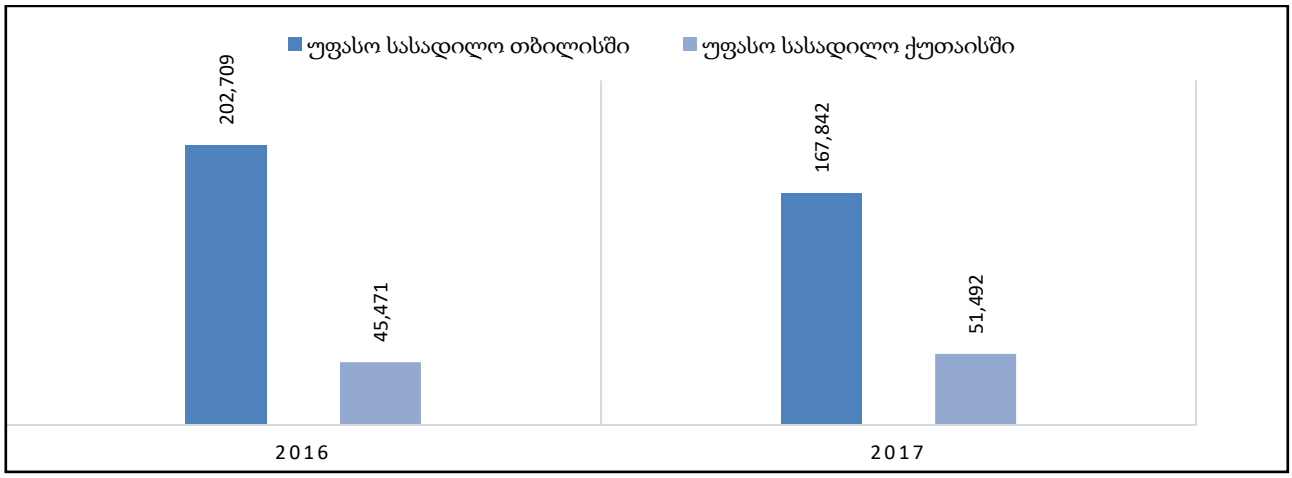
დიაგრამა 5. კარიტას საქართველოს შემოსავლები ჯანდაცვის სამინისტროდან და მუნიციპალიტეტებიდან (ლარი)



წყარო: კარიტასის აუდიტორის ანგარიში

თბილისში, ფონდის სასადილოები დღეში 410-430 ადამიანს ემსახურება, რაც 203 000 ლარი დაჯდა 2016 წელს და 168 000 ლარი 2017 წელს. ეს შეადგენს ფონდის მთლიანი შემოსავლების დაახლოებით 5% და 3% შესაბამის წლებში (დიაგრამა 6). რაც შეეხება ქუთაისის სასადილოს, იგი დღეში დაახლოებით 170 ბენეფიციარს ემსახურება და 2016 წელს, 45 000 ლარი დახარჯა უფასო სადილებზე, ხოლო 2017 წელს - 51 000 ლარი, რაც ორივე წლის შემოსავლების 1%-ს შეადგენს. სამწუხაროდ, ბოლო წლებში სასადილოების ხარჯები საჯაროდ არ არის ხელმისაწვდომი.

დიაგრამა 6. უფასო სასადილოების დანახარჯები 2016-2017 წლებში (ლარი)

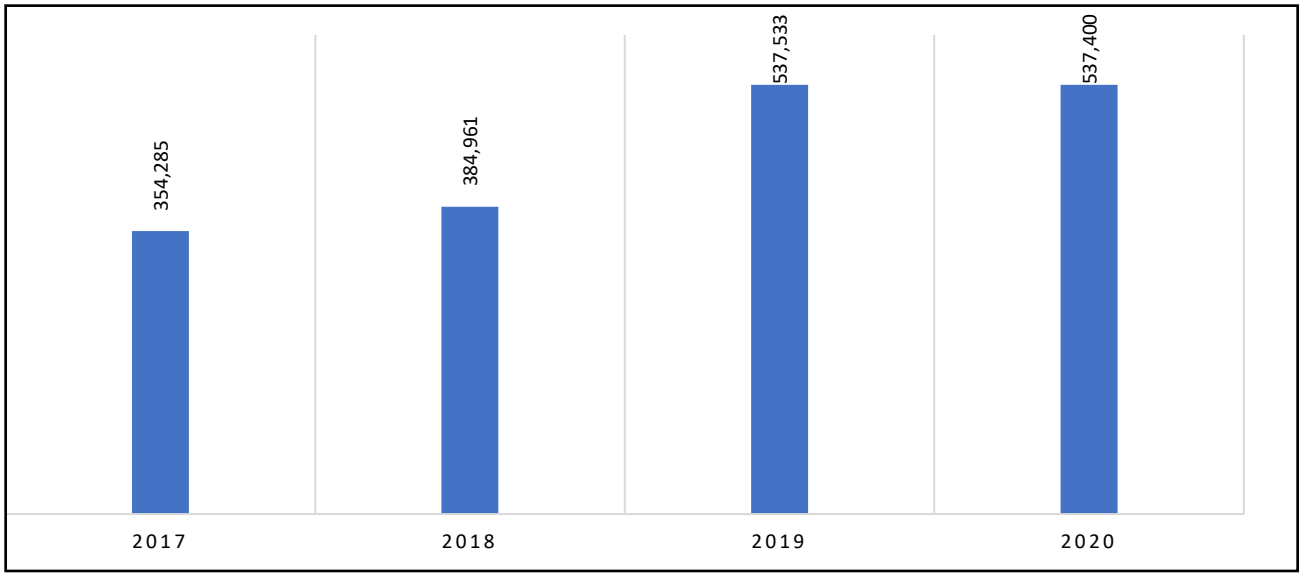


წყარო: კარიტასის აუდიტორული ანგარიში

კარიტასი უფასო კვების სხვა პროგრამებსაც ახორციელებს. მაგალითად, 2016 წლის დეკემბერში ფონდმა განახორციელა სურსათის დარიგების პროგრამა თბილისში, ქუთაისში, გორში, რუსთავსა და ოზურგეთში. პროგრამის ბიუჯეტი 40 000 ლარი იყო და 801 ბენეფიციარს

მოიცავდა[27]. ასევე, 2018-2019 წლებში უსახლკარო ადამიანებს კვირაში 3-ჯერ უმასპინძლდებოდნენ 80-90 ულუფა წვნიანით. ამ ტიპის პროგრამებზე ფონდმა მნიშვნელოვანი კაპიტალი დახარჯა კვების ხარჯებზე (დიაგრამა 7). „საქართველოს კარიტასის“ სურსათის ხარჯები ბოლო ოთხი წლის განმავლობაში იზრდებოდა, თუმცა 2020 წელს უმნიშვნელო კლება დაფიქსირდა.

დიაგრამა 7. კარიტას საქართველოს სასურსათო დანახარჯები (ლარი)



წყარო: კარიტასის აუდიტორის ანგარიში

საქართველო კარიტასის მსგავსად, საერთაშორისო ჰუმანიტარული კავშირი ,,კათარზისი'' უფასო სადილს სოციალურად დაუცველი მოხუცებისთვისაც უზრუნველყოფს. „სასადილო სამადლო“ ფუნქციონირებს 1990 წლიდან დღემდე და ყოველდღიურად 430 სოციალურად დაუცველ ადამიანს ემსახურება. კათარზისმა, 2020 წლის ბოლოსთვის 3,11 მილიონზე მეტი ღირებულების მომსახურება უზრუნველყო. მარტო 2020 წელს უფასო სასადილო 80 000 ბენეფიციარს მოემსახურა. გარდა ამისა, კავშირი უზრუნველყოფს უფასო კვებით ყველას, ვინც კათარზისში მივა გამოცხადებულ დღეს. ღონისძიებამდე 5-6 დღით ადრე, თბილისის ქუჩებში კიდებენ 10 საგზაო დროშას წარწერით „ლანჩი ყველასთვის“ (სურვილისამებრ, ბანერზე სპონსორის ლოგოტიპია დატანებული), რაც სოციალურად დაუცველი თბილისელებისთვის უკვე კარგად ნაცნობი თემაა; გარდა ამისა, საქართველოს საზოგადოებრივი მაუწყებელი სოციალურ ვიდეოს უშვებს პროექტის შესახებ. პროექტი 2002 წლიდან ხორციელდება და დღემდე 90-ზე მეტი მსგავსი ღონისძიება გაიმართა. თითოეულ ღონისძიებაზე 1100-2000 ბენეფიციარს ემსახურებიან. 2019 წელს, 8 ასეთი ღონისძიება გაიმართა და თითოეული ამ ღონისძიების ბიუჯეტი 5000-7000 ლარი იყო.

[27] ამ კონკრეტული პროგრამის ბენეფიციარები არიან ადამიანები, რომელთაც ლიმიტირებული არ შეუძლიათ დამოუკიდებლად არსებობა, რადგან დროებითი ან მუდმივი ფიზიკური თუ მენტალური ავადმყოფობა აწუხებთ; ადამიანები, რომელთაც ქრონიკული დაავადებები აქვთ ან გამოჯანმრთელების პროცესში არიან. მარტოხელა ადამიანები, რომელთაც კომუნიკაციის პრობლემა აქვთ. სოციალურად დაუცველი ადამიანები სოფლებში.

ჩერნოვეცკის ფონმა უფასო სასადილოს პროგრამა ქუთაისში 2018-2019 წლებშიც განახორციელა. 2019 წელს, სასადილოს მთლიანი ხარჯი იყო 113, 426 ლარი, საიდანაც 26,812 ლარი დაიხარჯა სურსათის შეძენაზე. სასადილო დღეში 400 ბენეფიციარს უმასპინძლდებოდა. იგი 2019 წლის აპრილში დაიხურა და ბიუჯეტი სხვა სოციალურ პროექტებში გადაირიცხა.

სასურსათო დაუცველობა საქართველოში

როგორც უკვე აღინიშნა, დროთა განმავლობაში მუნიციპალური სასადილოების ბენეფიციართა რაოდენობა ნელ-ნელა იზრდებოდა. თუმცა, მთლიანი სურათის სანახავად, საინტერესო იქნება გადაიხედოს იმ ადამიანების საერთო რაოდენობა, ვინც შეიძლება სასურსათო დახმარების პოტენციური ბენეფიციარი იყოს. 2020 წელს ყველა რეგიონში დაფიქსირდა საარსებო შემწეობის მიმღებთა (სოციალური ქულა 0-30000) რიცხვის ზრდა, რაც სავარაუდოდ პანდემიას უკავშირდება (ცხრილი 2). ეს არის სოციალურად ყველაზე დაუცველი ადამიანები, რომლებიც, სავარაუდოდ, უფასო სასადილო პროგრამებში მონაწილეობენ. აშკარაა, რომ 30 000-ზე ნაკლები სოციალური ქულის მქონე ადამიანების რაოდენობა მნიშვნელოვნად არ განსხვავდება უფასო სასადილო ბენეფიციართა რაოდენობისაგან: ბენეფიციარების რაოდენობა თბილისში 2020 წელს დაახლოებით 38 319 იყო, ხოლო სოციალურად ყველაზე დაუცველი პირების რაოდენობა 47 151; 2019 წელს ეს რიცხვი იყო 38 415 და 38 472, შესაბამისად. ბათუმში, 2020 წელს, ეს რიცხვები იყო 5379 და 4924, ხოლო რუსთავში 1900 და 2515, შესაბამისად. როგორც სტატისტიკა აჩვენებს, ყველაზე დაბალი სოციალური ქულის მქონე ადამიანების რაოდენობა ემთხვევა უფასო სასადილოს პროგრამების ბენეფიციართა რაოდენობას. უფასო სასადილოს პროგრამები, თეორიულად, მიმართულია ნებისმიერ ადამიანზე, რომელიც სოციალურად დაუცველია. სოციალური მომსახურების სააგენტოს მონაცემებით, ჯამში იმ ადამიანთა რაოდენობა, ვინც მიზნობრივ სოციალურ შემწეობას იღებს, დაახლოებით 4-ჯერ მეტია, ვიდრე ყველაზე დაბალი ქულის მქონე პირების რიცხვი (საქართველოში სულ 524 598 სოციალურად დაუცველი ადამიანია და 2020 წლის დეკემბერში[28] ყველაზე დაბალი ქულის ჯგუფში 142 869 ადამიანი ფიქსირდება). აქედან გამომდინარე, აშკარაა, რომ საჭიროა მუნიციპალური სასადილოების დაფარვის გაზრდა, რადგან პოტენციურად, მათ გაცილებით მეტი ბენეფიციარი შეიძლება ჰყავდეთ.

ცხრილი 2. ადამიანების რიცხვი, 0-30 000 სოციალური ქულით, რომლებიც სოციალურ შემწეობას იღებენ. ჩაშლილია რეგიონისა და წლების მიხედვით

რეგიონები	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**
თბილისი	38,860	48,082	46,900	38,415	47,151
გურია	4,931	3,895	3,921	3,565	4,039
რაჭა-ლეჩხუმი-ქვემო სვანეთი	4,162	3,671	3,841	3,660	4,187
კახეთი	15,020	13,704	12,582	9,967	12,679
იმერეთი	18,214	12,868	12,332	10,010	12,261
მცხეთა-მთიანეთი	4,763	4,680	4,223	3,368	4,124
სამეგრელო-ზემო სვანეთი	14,366	15,586	16,110	16,330	19,387
სამცხე-ჯავახეთი	2,601	2,604	2,486	2,335	2,658

[28] http://ssa.gov.ge/index.php?lang_id=&sec_id=1540.

ქვემო ქართლი	12,171	13,172	13,260	13,076	16,486
შიდა ქართლი	13,283	11,560	10,551	8,623	10,386
აჭარის ავტ. რესპუბლიკა	8,425	8,059	7,943	7,730	9,511
ჯამი	136,796	137,881	134,149	117,079	142,869

წყარო: სოციალურ მომსახურებათა სააგენტო

სასურსათო დაუცველობა დგინდება არასრულფასოვანი კვების, ჭარბი წონის, სიმსუქნისა და ანემიის პრობლემებთან ერთად, რამაც შესაძლოა მნიშვნელოვანი გავლენა მოახდინოს ინდივიდუალურ ჯანმრთელობაზე. იმის გასაანალიზებლად თუ რამდენად ღრმაა ეს პრობლემა, რეგულირების ზეგავლენის შეფასების ჯგუფმა შეისწავლა საქართველოში არასრულფასოვანი კვების პრობლემის მქონე მოსახლეობის წილი. ვითარება საკმაოდ საგანგაშო და შემაშფოთებელი აღმოჩნდა. FAO-დან მიღებული მონაცემების მიხედვით, მიუხედავად იმისა, რომ 2011 წელს საქართველო (4%) საკმაოდ ჩამორჩებოდა არასრულფასოვანი კვებით დაზარალებული მოსახლეობის მსოფლიო საშუალოს (10%), 2020 წლისთვის საქართველო თითქმის გაუთანაბრდა მსოფლიოს საშუალო მაჩვენებელს. როგორც მსოფლიო საშუალო, ისე საქართველოს საშუალო მაჩვენებელი ბოლო სამი წლის განმავლობაში შეადგენდა 9%-ს. ეს არის მოსახლეობის ის წილი, რომელსაც არასრულფასოვანი კვება/კვების დარღვევა აქვს (დიაგრამა 8). შედარებისთვის, აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებისთვის, იგივე სტატისტიკა 2%-ს შეადგენს, ხოლო დაბალი საშუალო შემოსავლის მქონე ქვეყნებში დაახლოებით 13%-ია. თუმცა, საქართველოს შემთხვევა განსაკუთრებით შემაშფოთებელია, რადგან სხვა ქვე-ჯგუფებისგან განსხვავებით, ქვეყანაში აღმავალი ტენდენცია შეინიშნება (ცხრილი 3).

განსაკუთრებით საინტერესოა არასრულფასოვანი კვების გავლენის ანალიზი ადამიანთა ცალკეულ ჯგუფებზე, რადგან ეს გავლენა შეიძლება განსხვავდებოდეს ჯგუფების მიხედვით. პირველ რიგში, მოსახლეობის ერთ-ერთი ყველაზე მოწყვლადი ჯგუფი არის ბავშვები და ისინი შეიძლება ყველაზე მეტად დაზარალდნენ არასრულფასოვანი კვების გამო. 2005 წელს ბავშვების 3% მოექცა ნარჩენების ზემოქმედების ქვეშ. მას შემდეგ რიცხვი მცირდება (2018 წელს 0,6%-ს მიაღწია), რაც იმაზე მიუთითებს, რომ ბავშვები ნაკლებად არიან დაზარალებული. საქართველოშიც მცირდება ბავშვების წილი, რომელთაც ზრდის შეჩერებასთან დაკავშირებული პრობლემები აქვთ. საქართველოს სტატისტიკა (6%) გაცილებით დაბალია მსოფლიო საშუალო მაჩვენებელზე (22%) და ყოველწლიურად მცირდება.

თუმცა, ბავშვთა სტატისტიკის საპირისპიროდ, ზრდასრულ მოსახლეობაში (18 წელზე უფროსი ასაკის მოზარდები) სიმსუქნის დონე მნიშვნელოვნად აღემატება მსოფლიო საშუალო მაჩვენებელს (2016 წელს საქართველოს მოსახლეობის 22%, მსოფლიოს 13%-თან შედარებით). სიმსუქნის ტენდენცია აღმავალია ყველა შესაბამისი ქვეყნის ჯგუფისთვის; თუმცა, საქართველოში ეს ტენდენცია უფრო სწრაფად იზრდება, ვიდრე სხვა ქვეყნებში (ცხრილი 3).

რეპროდუქციული ასაკის ქალებში (15-49 წელი) ანემიის შესახებ მონაცემების შესწავლისას, აღმოჩნდა, რომ ტენდენციები შედარებით სტაბილურია შესაბამისი ქვეყნებების ჯგუფებში და ასევე, საქართველოშიც (ცხრილი 3). ბოლო წლებში, ყველა ჯგუფში უმნიშვნელო ზრდა შეინიშნება. აღსანიშნავია ისიც, რომ საქართველოში იზრდება სხვაობა მსოფლიოს საშუალო მაჩვენებელთან (მსოფლიო საშუალო მაჩვენებელი უფრო მაღალია).

მონაცემები დაბადების წონის შესახებ შესაძლოა გარკვეულწილად მიუთითებდეს არასრულფასოვანი კვების პრობლემებზე. ამ სტატისტიკაში საქართველომ მსოფლიო საშუალო მაჩვენებელზე მნიშვნელოვნად დაბალი ქულა აიღო (ცხრილი 3). 2015 წელს მსოფლიოში დაბადებული ჩვილების 15%-ს დაბალი წონა ახასიათებს, საქართველოში კი იგივე მაჩვენებელი 6%-ია. თუმცა, ბოლო ტენდენცია საქართველოსთვის იმედისმომცემი არ ჩანს. 2011 წლიდან ტენდენცია მზარდია, ხოლო მსოფლიო სტატისტიკა სტაბილურად კლებულობს. ეს შეიძლება მიუთითებდეს, რომ სხვაობა (ნაპრალი) მალე შემცირდება, თუ არაფერი შეიცვლება.

ცხრილი 3. ნუტრიციასთან დაკავშირებული მაჩვენებლები

წელი	არასრულფასოვანი კვების სიხშირის მაჩვენებელი (სამწლიანი საშუალო)	ხუთწლამდე ასაკის ბავშვთა პროცენტული მაჩვენებელი, რომელთაც ზრდის შეფერხება აქვთ [29]	სიმსუქნის სიხშირის მაჩვენებელი ზრდასრულ მოსახლეობაში (18 წელზე ზემოთ)	ანემიის გავრცელება რეპროდუქციული ასაკის ქალებში (15-49 წელი)	დაბადებისას დაბალი წონის გავრცელება	ხუთწლამდე ასაკის ბავშვთა პროცენტული მაჩვენებელი, რომელთაც ჭარბი წონა აქვთ (მოდელირებული გამოთვლები)
2011	4%	10%	17%	27%	6%	15%
2012	5%	9%	17%	27%	5%	14%
2013	4%	9%	18%	27%	5%	13%
2014	5%	8%	18%	27%	5%	12%
2015	7%	8%	19%	27%	5%	12%
2016	8%	7%	19%	27%	5%	11%
2017	8%	7%	20%	27%	5%	11%
2018	8%	7%	21%	27%	5%	10%
2019	8%	7%	21%	27%	6%	10%
2020	9%	7%	22%	28%	6%	10%

წყარო: FAO, 2022 წ.

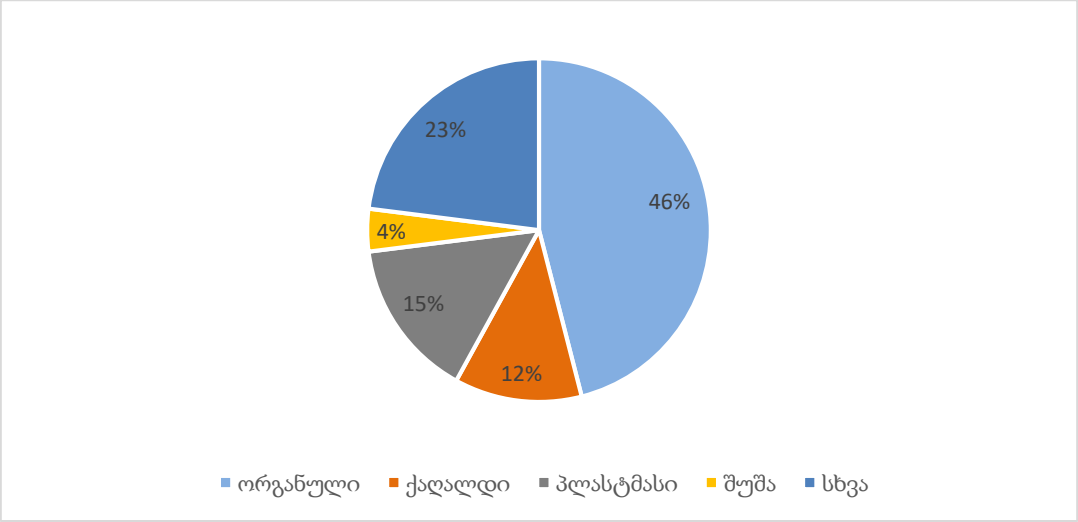
სურსათის ნარჩენები

სურსათის ნარჩენები გარკვეულწილად არაპირდაპირ გავლენას ახდენენ ბუნებაზე. სურსათის ნარჩენები სხვადასხვა ნაგავსაყრელზე გროვდება, სადაც ფორმირდება მყარი ნარჩენების დიდი მასა. ნარჩენების მართვა საკმაოდ ძვირადღირებული საქმიანობაა. გარდა ამისა, ჭარბი სურსათის ნარჩენებთან დაკავშირებულია რამდენიმე უარყოფითი გარეგანი ფაქტორი (მაგალითად, აირების გამოფრქვევა). საქართველოში ნარჩენების შემადგენლობისა და მასში სურსათის ნარჩენების წილის შესასწავლად, რეგულირების ზეგავლენის შეფასების (RIA) გუნდმა

[29] ზრდაში ჩამორჩენა ნიშნავს ასაკისთვის შეუფერებელ სიმაღლეს. მაჩვენებელი ზომავს ხუთი წლის ასაკის ბავშვებს, რომელთა სიმაღლე მათი ასაკისთვის არის ორჯერ ან მეტჯერ გადახვევა სტანდარტიდან, შესაბამისი ასაკის პოპულაციის საშუალო სიმაღლიდან. ზრდაში ჩამორჩენას იწვევს ნუტრიენტების ქრონიკული დეფიციტი და/ან ავადმყოფობა

გადახედა მსოფლიო ბანკის შეფასების ანგარიშს საქართველოს მყარი ნარჩენების სექტორის შესახებ (2021 წ.). მყარი ნარჩენების მთლიან რაოდენობაში, 46% მოდის ორგანულ ნარჩენებზე, რაც მოიცავს სურსათის ნარჩენებს (ორგანული ნარჩენების უმეტესი ნაწილი) ბაღებისა და პარკების ნარჩენებთან ერთად. ნარჩენების დარჩენილი 54% აერთიანებს ქაღალდის, პოლიეთილენის, მინისა და სხვა სახის ნარჩენებს (დიაგრამა 8).

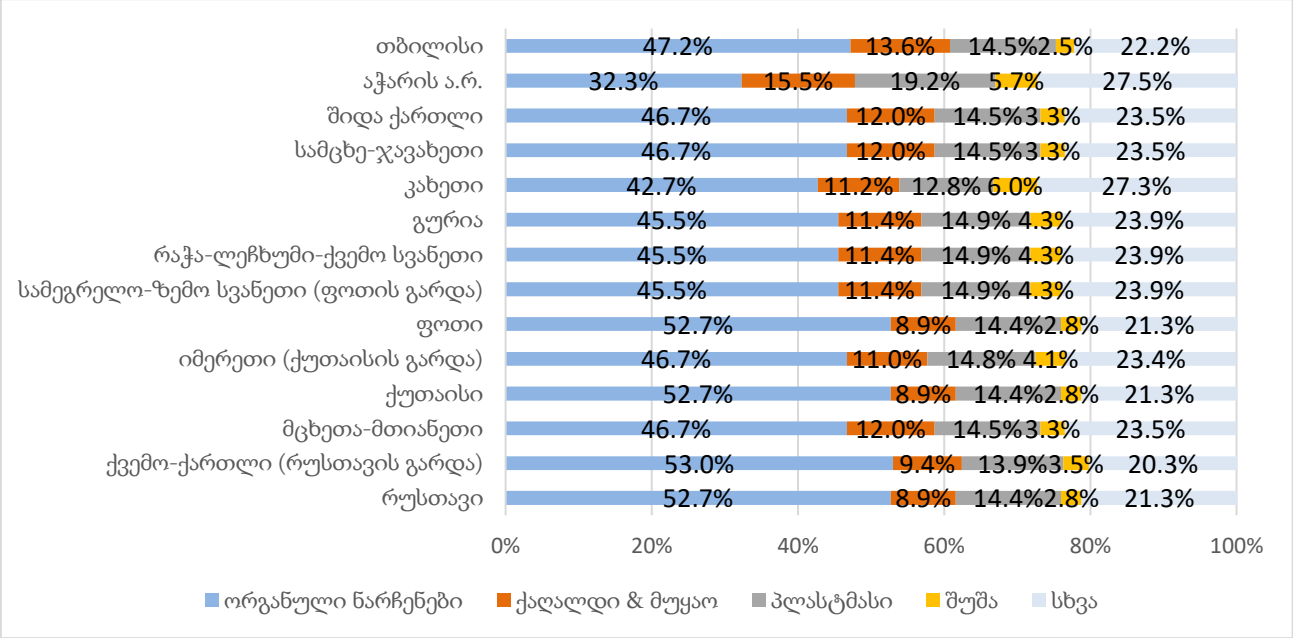
დიაგრამა 8. მყარი ნარჩენების შემადგენლობა საქართველოში



წყარო: საქართველოს მყარი ნარჩენების სექტორის შეფასების ანგარიში, 2021 წ.

სურსათის ნარჩენები არის აკუმულირებული მყარი ნარჩენების ყველაზე დიდი შემადგენელი ნაწილი, არა მხოლოდ საქართველოში, გლობალურადაც – მყარი ნარჩენების 44% მოდის სურსათზე და მწვანე ნარჩენებზე (Kaza et al. 2018 წ.). აქედან გამომდინარე, სექტორის ოპტიმიზაციისათვის, ძალიან მნიშვნელოვანია ფრთხილი ანალიზი. მსოფლიო ბანკის მიერ ჩატარებული კვლევის თანახმად, ბიო ნარჩენების (ორგანული ნარჩენები) წილი ნარჩენების საერთო მოცულობაში განსხვავებულია საქართველოს მუნიციპალიტეტების/ქალაქების მიხედვით. ამ კვლევისათვის, მსოფლიო ბანკმა შეისწავლა ოთხი ნაგავსაყრელი და გამოთვალა სხვადასხვა ტიპის ნარჩენების განაწილება საქართველოს სხვადასხვა ქალაქებში. ბიო ნარჩენების ყველაზე მაღალი წილი აღმოჩნდა ქუთაისში, ფოთში და რუსთავში (მთლიანი ნარჩენების 52.7% არის ბიო ნარჩენები), ხოლო აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკაში, ყველაზე დაბალი მაჩვენებელი დაფიქსირდა (32%). (დიაგრამა 9).

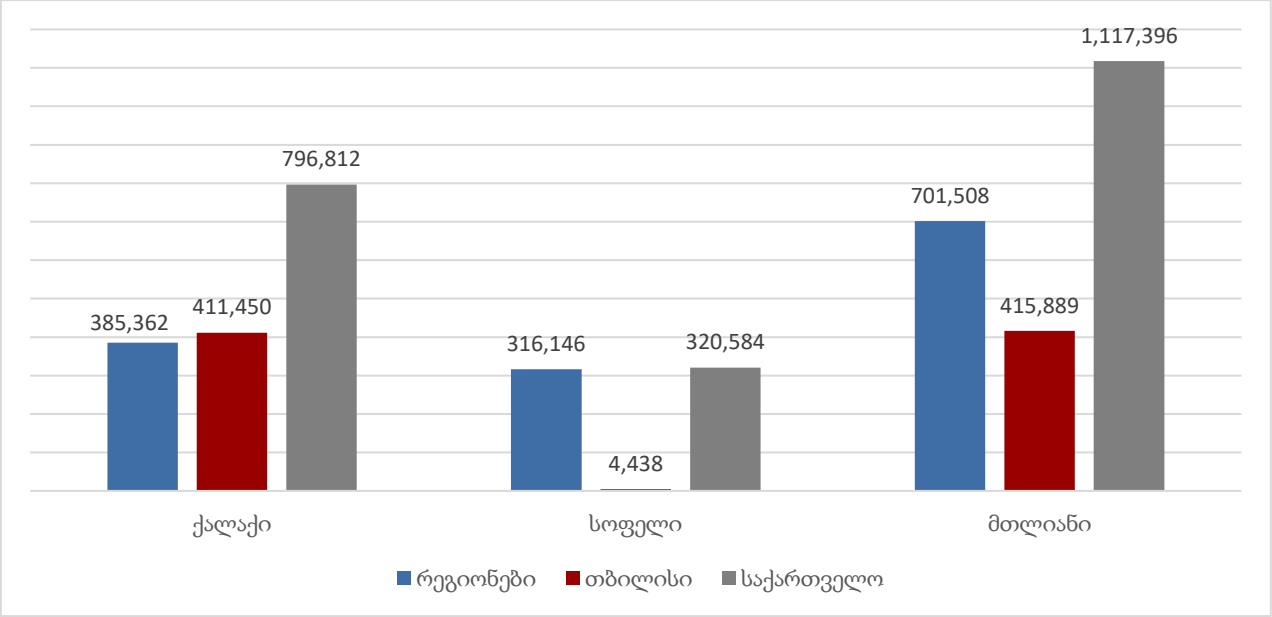
დიაგრამა 9. მუნიციპალური მყარი ნარჩენების შემადგენლობა



წყარო: საქართველოს მყარი ნარჩენების სექტორის შეფასების ანგარიში, 2021 წ.

ნარჩენების დიდი ნაწილი გროვდება ურბანული ტიპის დასახლებებში. შესაბამისად, არაფერია გასაოცარი იმაში თუ თბილისი ნარჩენების ყველაზე დიდი ,,გენერატორია''. ურბანული ნარჩენების ნახევარზე მეტი და სულ ნარჩენების ერთ მესამედზე მეტი დედაქალაქზე მოდის. (დიაგრამა 10).

დიაგრამა 10. მუნიციპალური მყარი ნარჩენების გენერირების მაჩვენებლები



წყარო: საქართველოს მყარი ნარჩენების სექტორის შეფასების ანგარიში, 2021 წ.

აუცილებლად გასათვალისწინებელია უკანონო ნაგავსაყრელების რაოდენობა საქართველოში. მათი უმეტესობა თბილისს გარეთ მდებარეობს. მსოფლიო ბანკის შეფასების თანახმად, უკანონო ნაგავსაყრელების უმეტესობა აჭარაში ფიქსირდება (244). ასევე მაღალია

მაჩვენებელი რაჭა-ლეჩხუმსა და ქვემო სვანეთში (231) და კახეთში (164) (ცხრილი 4). უკანონო ნაგავსაყრელების საერთო ფართობის მიხედვით, კახეთი ლიდერია, უკანონო ნაგავსაყრელებს 14.5 ჰექტარი უკავია. თბილისის მონაცემები სრულად არ არის ხელმისაწვდომი, თუმცა ერთი შეხედვით ჩანს, რომ დედაქალაქში უკანონო ნაგავსაყრელები მთავარი პრობლემა არ არის.

ცხრილი 4. მონაცემები უკანონო ნაგავსაყრელებზე

რეგიონი/ქალაქი	**დახურული ნაგავსაყრელები**	**მოქმედი ნაგავსაყრელები**	**დაახლ. ფართობი, ჰა**
აჭარის ავტ. რესპუბლიკა	96	244 მცირე	1.2 ჰა
		3 დიდი	40 ჰა, ბათუმის ნაგავსაყრელის ჩათვლით
მცხეთა-მთიანეთი	66	41 (50 - UNDP PMS პროექტის საბაზისო კვლევის მიხედვით)	4.4 ჰა (3.125 ჰა, UNDP PMS პროექტის საბაზისო კვლევის მიხედვით)
შიდა ქართლი	85	26	22 ჰა
იმერეთი	144	104 (103 ჰა, UNDP PMS პროექტის საბაზისო კვლევის მიხედვით)	1.7 ჰა (1.5 ჰა, UNDP PMS პროექტის საბაზისო კვლევის მიხედვით)
რაჭა-ლეჩხუმი, ქვემო სვანეთი	53	231	4.9 ჰა
კახეთი	66	164	41.5 ჰა
სამეგრელო-ზემო სვანეთი	131	156	1.9 ჰა
გურია	45	უცნობია	7 ჰა
სამცხე-ჯავახეთი	80	51	17.1 ჰა
ქვემო ქართლი	88	24 (22 - UNDP PMS პროექტის საბაზისო კვლევის მიხედვით)	17.6 ჰა (16.2 ჰა, UNDP PMS პროექტის საბაზისო კვლევის მიხედვით)
თბილისი	არ არის ხელმისაწვდომი	9, გლდანის ნაგავსაყრელის ჩათვლით	არ არის ხელმისაწვდომი

წყარო: საქართველოს მყარი ნარჩენების სექტორის შეფასების ანგარიში, 2021 წ.

თბილისში ერთ სულ მოსახლეზე დღეში უფრო მეტი ნარჩენი წარმოიქმნება ვიდრე საქართველოს სხვა რეგიონებში, კერძოდ, თბილისი 1 კგ ნარჩენი წარმოიქმნება ერთ სულ მოსახლეზე დღეში, ხოლო რეგიონებში იგივე სტატისტიკა 0,78 კგ-ს შეადგენს. თბილისში შინამეურნეობები ერთ სულ მოსახლეზე დღეში 0,75 კგ. ნარჩენს ყრიან, კომპანიები და დაწესებულებები კი – მესამედს. ანალოგიური სურათია რეგიონებშიც. შინამეურნეობები არიან ნარჩენების პირველადი გენერატორები რეგიონებშიც (ცხრილი 5). მთლიანობაში, მსოფლიო ბანკის შეფასებით, 2019 წელს საქართველოში წარმოიქმნა 576 588 ტონა სურსათის ნარჩენი. ამ ნარჩენების 70% მოდის შინამეურნეობებზე, 19% კვების ობიექტებზე, ხოლო დანარჩენი 11% საცალო ვაჭრობაზე (ცხრილი 5). 2019 წელს საქართველოში წარმოქმნილი მთლიანი მყარი ნარჩენების შეფასებამ აჩვენა, რომ 1,117,396 ტონა ნარჩენი წარმოიქმნა, შესაბამისად, სურსათის ნარჩენების წილი საერთო მოცულობაში დაახლოებით 52%-ის ტოლია.

ცხრილი 5. ნარჩენების წარმოქმნის ტემპის შეჯამება

წყარო	რეგისტრირებული მოსახლეობა	რეგისტრირებული და არარეგისტრირებული მოსახლეობა
თბილისი	1.0კგ/ერთ სულზე/დღეში	0.86კგ/ერთ სულზე/დღეში
შინამეურნეობები	0.75კგ/ერთ სულზე/დღეში	0.645კგ/ერთ სულზე/დღეში
კომპანიები, დაწესებულებები, ინდუსტრიები	0.25კგ/ერთ სულზე/დღეში	0.215კგ/ერთ სულზე/დღეში
რეგიონები	0.78კგ/ერთ სულზე/დღეში	
შინამეურნეობები	0.585კგ/ერთ სულზე/დღეში	
კომპანიები, დაწესებულებები, ინდუსტრიები	0.195/ერთ სულზე/დღეში	

წყარო: მყარი ნარჩენების სექტორის შეფასების ანგარიში, 2021 წელი

ერთ სულ მოსახლეზე სურსათის ნარჩენების წარმოქმნის კუთხითაც შინამეურნეობები ლიდერობენ (ცხრილი 6).

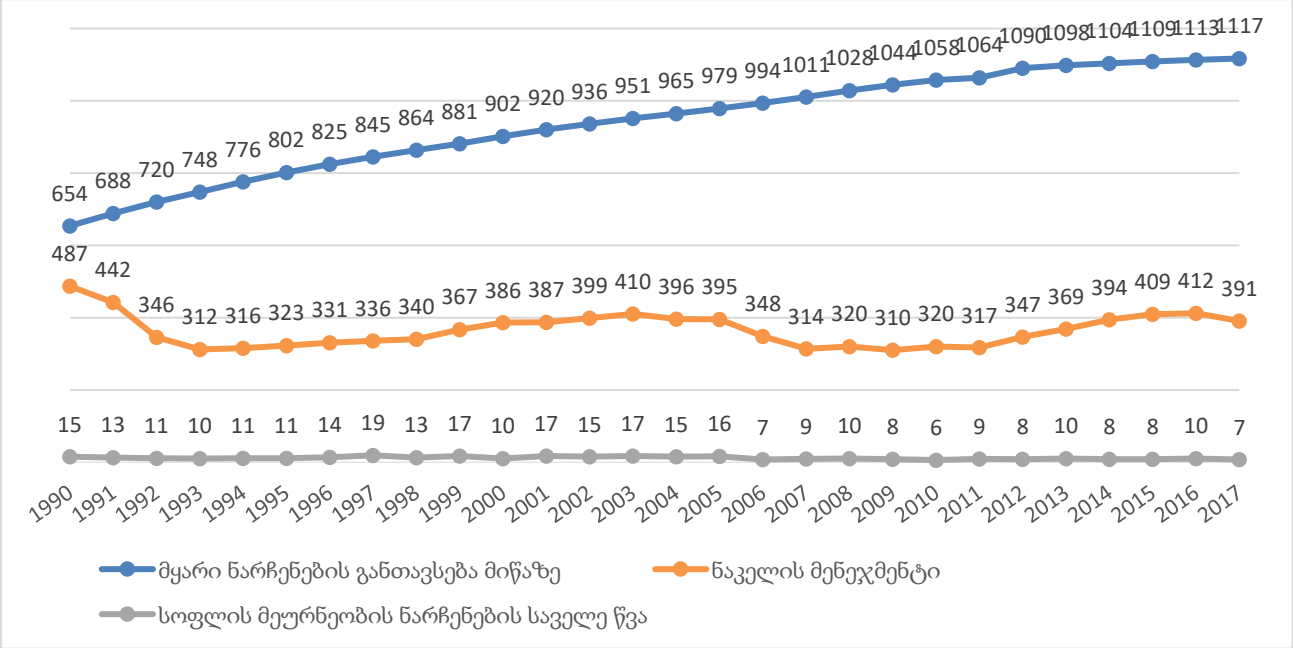
ცხრილი 6. სურსათის ნარჩენების ჯამური რაოდენობა საქართველოში

წყარო	კგ/ერთ სულ მოსახლეზე/წელიწადში	ტონა/წელიწადში
შინამეურნეობები	101	403,573
კვების ობიექტები	28	110,504
საცალო ვაჭრობის სფერო	16	62,511
ჯამი		576,588

წყარო: სურსათის ნარჩენების ინდექსი, 2021 წლის ანგარიში

სურსათის ნარჩენების მართვის ცუდი პრაქტიკა სხვა უარყოფით შედეგებსაც იწვევს (გარე ფაქტორები), რომელთაგან ყველაზე მნიშვნელოვანია დამაბინძურებელი აგენტების გამოფრქვევა ბუნებაში. სურათზე 20 კარგად ჩანს, რომ ნარჩენებიდან გამოფრქვევა (გიგაგრამი *CO_2-ის* ექვივალენტი)დროთა განმავლობაში იზრდება და ამ ზრდის ყველაზე დიდი ნაწილი მოდის ნარჩენებზე, რომლებიც პირდაპირ მიწაზე ნადგურდება (დიაგრამა 11). როგორც ზემოთ აღინიშნა, სურსათის ნარჩენები მის მნიშვნელოვან წილს წარმოადგენს.

დიაგრამა 11. ემისიები სოფლის მეურნეობის და ნარჩენების დარგებიდან 1990-2017 წ.წ. (Gg CO2-eq)



წყარო: საქართველოს მყარი ნარჩენების სექტორის შეფასების ანგარიში, 2021 წ.

ამგვარად, ზემოაღნიშნულის შეჯამება ცხადად აჩვენებს, რომ ჯერ კიდევ არსებობს მუნიციპალური სასადილოების და საქველმოქმედო ორგანიზაციების მიერ სურსათის შეწირულობის დამატებითი რესურსების საჭიროება, ვინაიდან სოციალურად დაუცველი ადამიანების რაოდენობა ჩამორჩება ბენეფიციარების აღრიცხულ რაოდენობას. ამგვარი ორგანიზაციების ბენეფიციარები მხოლოდ ერთ მეოთხედს წარმოადგენენ ამ საჭიროების მქონე სოციალურად დაუცველი მოსახლეობის საერთო რაოდენობაში. სურსათის ნარჩენები ასევე მნიშვნელოვან წილს ქმნიან საქართველოში მყარი ნარჩენების საერთო მოცულობაში, რაც შეიძლება მიუთითებდეს საქართველოში სურსათის ნარჩენების მართვის არაეფექტურ პრაქტიკაზე. ამასთან, სექტორზე მოდის დამაბინძურებელი აგენტების გამოფრქვევის დიდი წილიც, რაც აძლიერებს მის უარყოფით ეფექტებს და ბოლოს, საქართველოში ჯერ კიდევ სერიოზული პრობლემაა მოსახლეობისათვის საკმარისი კვებითი ღირებულების მქონე კვების უზრუნველყოფა. არასრულფასოვანი და არასაკმარისი კვების პრობლემა დროთა განმავლობაში კიდევ უფრო მწვავდება. ეს საგანგაშოა, რადგან არასწორი კვება გავლენას ახდენს ჩვილების ჯანმრთელობაზე და შესაძლოა გამოიწვიოს ჯანმრთელობის სხვადასხვა პრობლემები გრძელვადიან პერსპექტივაში. საბაზისო სცენარის ანალიზი აჩვენებს, რომ არსებობს შეუსაბამობა ხელმისაწვდომ რესურსებსა და პოტენციური ბენეფიციარების საჭიროებებს შორის. ამრიგად, მომავალზე ორიენტირებული პოლიტიკა მნიშვნელოვან წვლილს შეიტანს სურსათის ნარჩენებთან, რესურსების არაეფექტურობასა და სასურსათო დაუცველობასთან დაკავშირებული პრობლემების გადაჭრაში.

4. მიზნები

4.1 ზოგადი მიზნები

საკანონმდებლო ინტერვენციის ზოგადი მიზანია:

- სურსათის ნარჩენების, მასთან ასოცირებული უარყოფითი სოციალური, ეკონომიკური და გარემოსდაცვითი ზემოქმედების შემცირება და სურსათის უსაფრთხოების გაუმჯობესება.

4.2 სპეციფიური და საოპერაციო მიზნები

საკანონმდებლო ინტერვენციის სპეციფიური მიზნებია:

- სიღარიბის შემცირება და სასურსათო უსაფრთხოების გაზრდა ღარიბებისთვის სურსათის ეფექტური განაწილების ხელშეწყობის გზით;
- გარემოზე და ბუნებრივ რესურსებზე უარყოფითი ზემოქმედების შემცირება სურსათის ნარჩენების შემცირებით და სურსათის ვარგისიანობის ვადის გახანგრძლივებით;
- სურსათის მომარაგების ჯაჭვში მონაწილე აქტორების ხარჯების შემცირება სურსათის ნარჩენების პრევენციისა და მართვის პრაქტიკის გაუმჯობესების გზით;
- მოსახლეობის სურსათით უზრუნველყოფაზე სახელმწიფოს დანახარჯების ეფექტიანობის გაზრდა;
- საზოგადოების ცნობიერების ამაღლება სურსათის ნარჩენების პრევენციის, შემცირების, მართვის, სურსათის განახლებისა და ხელახალი დისტრიბუციის შესახებ.

ცხრილი 7. მიზნების შეჯამება

მიზნები	ინდიკატორი	პასუხისმგებლობა	ვადა
სპეციფიური მიზანი 1 - სიღარიბის შემცირება და სასურსათო უსაფრთხოების გაზრდა ღარიბებისთვის საკვების ეფექტური განაწილების ხელშეწყობის გზით			
საოპერაციო მიზანი 1.1. სურსათის გაზრდილი ხელახალი დისტრიბუცია ღარიბებისათვის შემოწირულობების დარიგების გზით	საქველმოქმედო ორგანიზაციებში შემოწირულობის სახით შესული სურსათის წილი	საქველმოქმედო ორგანიზაციები, გარემოს დაცვასა და სოფლის მეურნეობაზე პასუხისმგებელი სამინისტრო	ყოველწლიური
	მუნიციპალურ სასადილოებში შემოწირულობების სახით შესული სურსათის წილი	მუნიციპალიტეტები	ყოველწლიურად
	საცალო სექტორიდან ღარიბი მოსახლეობისათვის შემოწირულობით შესული სურსათი	შემოსავლების სამსახური	ყოველწლიურად
	შემოწირულობების განმკარგავი შუამავალი	შუამავალი ოპერატორები (მაგ.	ყოველწლიურად

	ოპერატორების მიერ მიღებული სურსათის რაოდენობა	საქველმოქმედო ორგანიზაციები)	
საოპერაციო მიზანი 1.2. მძიმე სასურსათო დაუცველობის გავრცელების შემცირება	საშუალო კვებითი ენერგიის მომარაგების ადექვატურობა (%)	საქსტატი	ყოველწლიურად
	მოსახლეობაში არასრულფასოვანი კვების გავრცელება (%)	ჯანმრთელობის, შრომის და სოციალურ საკითხთა სამინისტრო	ყოველწლიურად
	ჭარბი წონის გავრცელება	ჯანმრთელობის, შრომის და სოციალურ საკითხთა სამინისტრო	ყოველწლიურად
	ანემია რეპროდუქციული ასაკის ქალებში	ჯანმრთელობის, შრომის და სოციალურ საკითხთა სამინისტრო	ყოველწლიურად
საოპერაციო მიზანი1.3. ღარიბი ოჯახებისათვის სურსათის დანახარჯების ტვირთის შემსუბუქება	ბენეფიციართა წილი, რომლებიც სურსათს იღებენ საქველმოქმედო ორგანიზაციების დახმარებით და მუნიციპალური სასადილოებიდან, უკიდურესი სიღარიბის ზღვარს მიღმა მყოფი მოსახლეობის საერთო რაოდენობაში	TBD	ყოველწლიურად
	ოჯახის ბიუჯეტიდან სურსათზე დახარჯული თანხა მოწყვლად ოჯახებში	TBD	ყოველწლიურად
	იმ ბენეფიციართა კმაყოფილების დონე, რომლებიც სურსათს საქველმოქმედო ორგანიზაციების, მუნიციპალური სასადილოების ან სხვა შუამავლების მეშვეობით იღებენ. სურსათზე დანახარჯების წილი საერთო დანახარჯებში წლების მიხედვით (წყარო: (ბენეფიციართა კვლევა) სამიზნე ჯგუფის შემადგენლობა ასაკის, სქესის, რეგიონის მიხედვით	TBD	ერთხელ ყოველ სამ წელიწადში ყოველწლიურად ყოველწლიურად

სპეციფიური მიზანი 2 – გარემოზე და ბუნებრივ რესურსებზე უარყოფითი ზემოქმედების შეზღუდვა სურსათის ნარჩენების შემცირებით და სურსათის ვარგისიანობის ვადის გახანგრძლივებით.			
საოპერაციო მიზანი2.1. სურსათის ნარჩენების და მასთან ასოცირებული სათბურის აირების გამოფრქვევის შემცირება	სურსათის ნარჩენები ერთ სულ მოსახლეზე	გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტრო	ყოველწლიურად
	სურსათს ნარჩენები ერთ სულ მოსახლეზე ნარჩენების წყაროს მიხედვით (სტუმარმასპინძლობის სექტორი, შინამეურნეობები, საცალო ვაჭრობის სექტორი, ა.შ.)		
	სურსათის ნარჩენების წილი ნარჩენების მთლიან მოცულობაში	გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტრო	ყოველწლიურად
	სათბურის აირების გამოფრქვევა რომელიც სურსათის ნარჩენებთან ასოცირდება	გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტრო	ყოველწლიურად
	სურსათის ნარჩენების მორფოლოგიური შემადგენლობა	გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტრო	ერთხელ ყოველ სამ წელიწადში
საოპერაციო მიზანი 2.2. წყლის, ნიადაგის ოკუპაციის/დეგრადაციის და ბიომრავალფეროვნებაზე პოტენციური ზემოქმედების ნაკვალევის შემცირება	დამუშავებული ნიადაგის ფართობები, სადაც ადგილობრივ ბაზარზე გაყიდვადი სურსათი იწარმოება ზოგადი ზემოქმედების ღონისძიება ამგვარ ფართობზე კულტივაციის ბიომრავალფეროვნებაზე ამგვარ ფართობზე კულტივაციის წყლის ხარისხზე ზოგადი ზემოქმედების ღონისძიება ამგვარ ფართობზე კულტივაციის ნიადაგის ხარისხზე ზოგადი ზემოქმედების ღონისძიება	გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტრო	ერთხელ ყოველ სამ წელიწადში

საოპერაციო მიზანი 2.3. ნარჩენების წარმოქმნის შემცირება გაუმჯობესებული შეფუთვისა და ვარგისიანობის ვადის გახანგრძლივების გზით	შეფუთვისა და ეტიკეტირების დეტალური გაიდლაინების შემუშავება კომპანიების წილი, რომლებიც სრულად და/ან ნაწილობრივ შეესაბამებიან შეფუთვისა და ეტიკეტირების შეფუთვის გაიდლაინებს	გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტრო	ერთჯერადად ყოველწლიურად
სპეციფიური მიზანი 3 - სურსათის მომარაგების ჯაჭვში მონაწილე აქტორების ხარჯების შემცირება სურსათის ნარჩენების პრევენციისა და მართვის პრაქტიკის გაუმჯობესების გზით;			
საოპერაციო მიზანი3.1. საცალო ვაჭრობის ორგანიზაციების წახალისება სურსათის შემოწირულობისათვის	ცვლილება შესაბამის კანონმდებლობაში, რათა საცალო ვაჭრობის სექტორისათვის სურსათის შემოწირულობის ხარჯი უფრო ნაკლების იყოს, ვიდრე სურსათის განადგურება სურსათის შეწირულობის დეტალური გაიდლაინის შემუშავება პოტენციურად დაზარალებული კომპანიების წილი, რომლებიც რეალურად იხდიან გადასახადებს და/ან იღებენ სუბსიდიებს სურსათის შემოწირულობასთან დაკავშირებით სურსათის შეწირულობასთან დაკავშირებული ჯამური გადასახადები/სუბსიდიები კანონმდებლობის ცვლილების მაჩვენებლის ევოლუცია (ცვლილება დაბეგვრის რეჟიმში/სუბსიდიები) დროთა განმავლობაში	საქართველოს მთავრობა და პარლამენტი გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტრო შემოსავლების სამსახური	ერთჯერადად ყოველწლიურად ყოველწლიურად ყოველწლიურად

	შეწირულობით მიღებული/გაცემული სურსათის თანაფარდობა სურსათის ნარჩენებთან		
საოპერაციო მიზანი 3.2. კომპანიების წახალისება, რომ სურსათის ნარჩენების მართვაში გამოიყენონ მდგრადი პრაქტიკა	კომპანიების რიცხვი, რომლებიც ინოვაციურ მიდგომებს იყენებენ სურსათის ნარჩენების სამართავად (მაგ. ჭკვიანი ურნები, თვითმომსახურების აღჭურვილობა, მიწის გაშლა, კომერციული კომპოსტირება, ა.შ.)	გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტრო	ყოველწლიური
	კომპანიების წილი, რომელთაც შეუმცირდათ გადაყრილი სურსათის რაოდენობა	გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტრო; შემოსავლების სამსახური	ყოველწლიური
სპეციფიური მიზანი 4 - მოსახლეობის სურსათით უზრუნველყოფაზე სახელმწიფოს დანახარჯების ეფექტიანობის გაზრდა;			
საოპერაციო მიზანი 4.1. სურსათის შემოწირულობის სახელმწიფო მომსახურებების ხარისხის და ხარჯეფექტურობის გაზრდა	სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯი ერთ ფაქტიურ ბენეფიციარზე ფაქტიური ბენეფიციარების რაოდენობა პოტენციური ბენეფიციარების რაოდენობა სახელმწიფო სასადილოებში დღიურად უზრუნველყოფილი კერძების კვებითი შემადგენლობა სასადილოების რიცხვი და მათი ტევადობა, მათი გადანაწილება რეგიონების მიხედვით კმაყოფილების ხარისხი და/ან განაწილებული სურსათის ხარისხი/კვებითი ღირებულება	ფინანსთა სამინისტრო მუნიციპალიტეტები მუნიციპალიტეტები მუნიციპალიტეტები	
სპეციფიური მიზანი 5 - საზოგადოების ინფორმირებულობის გაზრდა სურსათის ნარჩენების პრევენციის, შემცირების, მართვის, სურსათის განახლებისა და ხელახალი დისტრიბუციის შესახებ.			

საოპერაციო მიზანი 5.1. **უზრუნველყოფა იმისა, რომ საზოგადოებას ჰქონდეს შესაბამისი ინფორმაცია და ცნობიერება სურსათის ნარჩენების მდგრადი პრევენციის, შემცირების, მართვის, სურსათის აღდგენისა და ხელახალი დისტრიბუციის შესახებ**	ინფორმაცია სურსათის ნარჩენების მდგრადი მართვის მიზნებისათვის (ა) ეროვნული განათლების კანონმდებლობაში; (ბ) სასწავლო პროგრამებში; (გ) მასწავლებელთა განათლებაში. კამპანიის ორგანიზება სურსათის ნარჩენების მართვის მნიშვნელობასთან დაკავშირებით ცნობიერების ამაღლების მიზნით მომხმარებელთა ცნობიერების დონე სურსათის ნარჩენების შემცირების მნიშვნელობაზე/გზებზე და მის შედეგებზე/ხარჯებზე (გამოთვლები კვების საფუძველზე) კომპანიების რაოდენობა, რომლებიც იყენებენ სურსათის მართვის მდგრად პრაქტიკას	გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტრო / განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრო გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტრო გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტრო	

5. პოლიტიკის ალტერნატივები

რეგულირების ზეგავლენის შეფასების პოლიტიკის ალტერნატივები წარმოადგენს პოტენციურ ქმედებებს სურსათის ნარჩენების პრობლემის გადასაჭრელად საქართველოში; ასევე, ქმედებებს, რომელთაც გვთავაზობს სურსათის დანაკარგებისა და ნარჩენების შემცირების კანონპროექტი (ალტერნატივა 1). პოლიტიკის ალტერნატივები მომზადდა ლიტერატურის მიმოხილვისა და საერთაშორისო პრაქტიკის ანალიზის საფუძველზე. ასევე, დაინტერესებულ მხარეებთან ინტერვიუების მიხედვით. ამ ანალიზის ფარგლებში გათვალისწინებულია შემდეგი პოლიტიკის ალტერნატივები:

- ალტერნატივა 0 (სტატუს ქვო) - არ იცვლება კანონმდებლობა;
- ალტერნატივა 1 – საგადასახადო შეღავათები და მხარდაჭერის სხვა ღონისძიებები სურსათის ნარჩენების შესამცირებლად;
- ალტერნატივა 2 – საგადასახადო შეღავათები სურსათის ნარჩენების შესამცირებლად
- ალტერნატივა 3 – სურსათის შეწირულობა მუნიციპალიტეტების დახმარებით, სურსათის ნარჩენების შესამცირებლად.

საბოლოო ალტერნატივების შერჩევამდე, დამატებით კიდევ ორი პოლიტიკის ალტერნატივას განხილვა მოხდა, თუმცა სხვადასხვა მიზეზების გამო, ისინი აღარ შევიდა ჩამონათვალში. პირველი ალტერნატივა, რომლის გათვალისწინება აღარ მოხდა მოიცავდა სურსათის ბანკის

შექმნას. სურსათის ბანკი ეს არის საქველმოქმედო ორგანიზაცია, რომელიც სურსათს უნაწილებს მათ ვისაც აქვთ პროდუქტის შეძენის სირთულე და არიან შიმშილობის რისკის წინაშე. როგორც წესი, სურსათი ნაწილდება შუამავლების მიერ, მაგ. სურსათის ბანკები, სასადილოები, ა.შ. აღნიშნულ ალტერნატივები უარის თქმის მიზეზი გახდა ის, რომ საქართველოს აგრარულ საკითხთა კომიტეტი მიიჩნევს რომ საქართველო პატარა ქვეყანაა, სურსათის შემოწირულობის ბაზარზე მოთამაშეების ლიმიტირებული რაოდენობით და შესაბამისად, კიდევ ერთი მოთამაშის დამატება ჯაჭვში იქნებოდა არაეფექტური. აქედან გამომდინარე, ქვეყნის მცირე ზომის გათვალისწინებით, დაინტერესებული მხარეები ვერ ხედავენ სურსათის ბანკის დაარსების საჭიროებას. უფრო მეტიც, დამატებითი შესაძლო საინვესტიციო საჭიროებების გამო, პარლამენტი გამოვიდა შეთავაზებით, რომ სურსათის კლასიკური ბანკის მოდელი ჩანაცვლდეს სურსათის საქველმოქმედო ორგანიზაციების ჰიბრიდით.

კიდევ ერთი უარყოფილი ალტერნატივა დაკავშირებულია დახმარების სხვადასხვა ღონისძიებების შემუშავებასთან, რაც მიზნად ისახავდა სურსათის დანაკარგებისა და ნარჩენების შემცირებას ახალი კანონპროექტის შემოთავაზების შესაბამისად, თუმცა არ ითვალისწინებდა საგადასახადო შეღავათებს სურსათის ბიზნეს ოპერატორებისათვის. აღნიშნულ ალტერნატივები უარის თქმის მიზეზად აგრარულ საკითხთა კომიტეტმა დაასახელა ის ფაქტი, რომ საგადასახადო შეღავათები კრიტიკულად მნიშვნელოვან როლს შეასრულებს ბიზნეს ოპერატორების წახალისებაში, რომ შეამცირონ სურსათის ნარჩენები.

ქვემოთ მოცემულია მოკლე აღწერა პოლიტიკის იმ ალტერნატივებისა, რომელთა ანალიზიც გაკეთდა და ასევე, მოცემულია თითოეულ მათგანთან დაკავშირებული რისკები:

ალტერნატივა 0 (სტატუს ქვო) - არაფერი იცვლება და ნარჩუნდება მიმდინარე მდგომარეობა

საბაზისო სცენარი - სტატუს კვო ხასიათდება საცალო ვაჭრობის მხრიდან ლიმიტირებული, დაუგეგმავი სურსათის შეწირულობებით საქველმოქმედო ორგანიზაციებისთვის, რომლებიც მიღებულ შემოწირულობას შემდეგ ანაწილებენ ბენეფიციარებზე. შეწირულობების არარეგულარული და ლიმიტირებული ხასიათი განაპირობებს სურსათის დეფიციტს სოციალურად დაუცველი ჯგუფებისთვის.

უფასო კვების უზრუნველყოფა არა მხოლოდ საქველმოქმედო ორგანიზაციების სასადილოებში ხდება, არამედ მუნიციპალურ სასადილოებშიც. ამჟამად მუნიციპალიტეტები თავად ყიდულობენ სურსათს მუნიციპალური სასადილოებისათვის და მათ არ აქვთ საცალო მოვაჭრეებისგან სურსათის შეწირულობის მართვის გამოცდილება, რადგან მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაცია აცხადებს ტენდერს და კერძო კომპანიებს უხდის თანხას ბენეფიციარებისათვის სურსათის მისაწოდებლად.

კერძო სექტორის წარმომადგენლების თქმით, სურსათის მწირი შეწირულობის მთავარი მიზეზი არსებული საგადასახადო რეჟიმია. საქართველოს საგადასახადო კოდექსის 98-ე მუხლის თანახმად, გადასახადის გადამხდელის მიერ საქველმოქმედო ორგანიზაციისთვის სურსათის გადაცემა შეწირულობის სახით არ უნდა აღემატებოდეს წინა კალენდარულ წელს გადასახადის გადამხდელის წმინდა შემოსავლის 10%-ს (გადაჭარბების შემთხვევაში, ნამეტი ითვლება საკვების უფასო მიწოდებად და იბეგრება). თუ ეს კრიტერიუმი დაკმაყოფილებულია, შეწირულობა არ

იბეგრება მოგების გადასახადით, თუმცა დამატებული ღირებულების გადასახადით (დღგ) დაბეგვრა კვლავ ძალაში რჩება. არსებული საგადასახადო რეჟიმის ფონზე, საცალო ვაჭრობისთვის საკვების ჩამოწერა უფრო იაფია, ვიდრე მისი გაცემა შემოწირულობის სახით. კიდევ ერთი პრობლემა ისაა, რომ მოქმედი საგადასახადო რეგულაციები წმინდა ზარალის მქონე კომპანიებს უზღუდავს საკვების შეწირულობას.

დღეის მდგომარეობით, არ არსებობს საკვების განახლებისა და ხელახალი დისტრიბუციის გაიდლაინები, რაც უზრუნველყოფდა სურსათის უსაფრთხო შეწირულობას, ხოლო სურსათის მომარაგების ჯაჭვის მონაწილეებსა და შინამეურნეობებს არ გააჩნიათ საკმარისი ინფორმაცია/ცოდნა სურსათის ნარჩენების მართვის პრაქტიკის შესახებ.

სტატუს ქვო ასოცირდება შემდეგ არასასურველ ფაქტორებთან:

- საცალო მოვაჭრეებს არ გააჩნიათ მოტივაცია, რომ შეწირულობით გასცენ სურსათი, რისი შედეგიც არის სურსათის ნარჩენების მაღალი მოცულობა;
- სურსათის არასაკმარისი რაოდენობა ღარიბი მოსახლეობისათვის, რაც იწვევს სიღარიბეს და სურსათის არასტაბილურობას;
- უარყოფითი ზემოქმედება გარემოსა და ბუნებრივ რესურსებზე, რაც გამოწვეულია სურსათის ნარჩენების გაზრდილი რაოდენობით;
- სურსათის მომარაგების ჯაჭვის აქტორების მაღალი დანახარჯები გაფანტული რესურსების გამო, რაც გამოიყენება სურსათის წარმოებისას და საბოლოოდ ჩამოიწერება იმის ნაცვლად, რომ მოხდეს ამგვარი პროდუქტების ღარიბებისათვის შეწირულობით გადაცემა;
- სურსათის ნარჩენების პრევენციის, შემცირების, მართვის, აღდგენისა და ხელახალი დისტრიბუციის შესახებ საზოგადოების დაბალი ცნობიერება, რისი შედეგიც არის არამდგრადი წარმოება და მოხმარების არამდგრადი პრაქტიკა;
- გამომდინარე იქიდან, რომ არ არსებობს პასუხისმგებლობის გადამოწმების და სურსათის უვნებლობის რეგულაციები სურსათის შეწირულობის, აღდგენის, შენახვისა და ხელახალი დისტრიბუციის ეტაპებზე, გაურკვეველია თუ ვინ არის პასუხისმგებელი შეწირულობით გადაცემული სურსათის უვნებლობაზე.

რისკები

თუ არსებული სიტუაცია შენარჩუნდება, არსებობს რისკი, რომ სურსათის ნარჩენების მოცულობა გაიზრდება დროთა განმავლობაში და ფინანსურად დააზარალებს ეკონომიკას, გაზრდის გარემოზე ზემოქმედებას/ზიანს და შეიქმნება სურსათის დეფიციტი მოწყვლადი ადამიანებისათვის. ეს უკანასკნელი შეიძლება უფრო დიდი პრობლემა გახდეს კოვიდ 19-ითა და უკრაინის ომით გამოწვეული კრიზისის ფონზე.

გაიზრდება სათბურის აირების (GHG) გამოფრქვევის რისკიც, რადგან გაიზრდება წყლისა და ნიადაგის რესურსების დეგრადაცია და ბიომრავალფეროვნებაზე უარყოფითი ზემოქმედება.

თუ არსებული ვითარება შენარჩუნდება, დიდი ალბათობით გაგრძელდება სურსათის არამდგრადი წარმოება და მოხმარება.

კიდევ ერთი რისკი, შეწირულობით გაცემულ სურსათს უკავშირდება, იგი შეიძლება არ იყოს უსაფრთხო, რადგან არ არსებობს სურსათის უვნებლობის მკაფიო რეგულაციები სურსათის შეწირულობის, აღდგენის, შენახვისა და ხელახალი დისტრიბუციის ეტაპებისათვის.

ალტერნატივა 1. საგადასახადო შეღავათები და სხვა ღონისძიებები სურსათის ნარჩენების შესამცირებლად

პოლიტიკის ეს ალტერნატივა გვთავაზობს კანონპროექტის მიღებას. კანონპროექტის მიზანია შეღავათების შექმნა სურსათის ნარჩენების შესამცირებლად სურსათის შეწირულობის და სურსათის ხელახალი დისტრიბუციის წასახალისებლად. კანონპროექტი მოიცავს შემდეგ სფეროებს: გადასახადებით დაბეგვრა, სურსათის უვნებლობა და ჰიგიენა, პროდუქტზე პასუხისმგებლობა, სურსათის ვარგისიანობა და თარიღის მარკირება.

კანონპროექტის თანახმად, სურსათის შეწირულობა და ხელახალი დისტრიბუცია გადასახადებისაგან უნდა გათავისუფლდეს. რეკომენდებულია სპეციფიური ცვლილებები საქართველოს საგადასახადო კოდექსში. ეს ცვლილებები ძირითადად დაკავშირებული იქნება ფისკალური ინსტრუმენტების შექმნასთან სურსათის შეწირულობის სტიმულირებისათვის.

კანონი არეგულირებს სურსათის უვნებლობის მოთხოვნას სურსათის/ცხოველის საკვების უვნებლობის, ვეტერინარიისა და მცენარეთა დაცვის კოდექსის და საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად. კანონის ტექნიკური რეგლამენტი (შესამუშავებელია) განსაზღვრავს შემდეგ მოთხოვნებს:

- სპეციფიური მოთხოვნა სურსათის უვნებლობასა და ხარისხთან დაკავშირებით სურსათის შეწირულობის, აღდგენის, შენახვისა და ხელახალი დისტრიბუციისათვის;
- ჭარბი სურსათის მიწოდების წესები და პროცედურები (ბუღალტრული აღრიცხვა, სავალდებულო ინფორმაციის ჩამონათვალი, უსაფრთხოება და ხარისხი, ა.შ.) სურსათის მომარაგების ჯაჭვის მონაწილეებს შორის;
- კონტროლის პროცედურები სურსათის ვარგისიანობის ვადასთან დაკავშირებით, კერძოდ სასურსათო პროდუქციასთან, რომლის ვარგისიანობის ვადა არის ,,საუკეთესოა ....ამ თარიღამდე''. პროცედურების მიზანია იმის უზრუნველყოფა, რომ კარგი ხარისხის, საკვებად ვარგისი სურსათი არ გადაიყაროს ზედმეტად შემზღუდველი რეგულაციების გამო;
- სურსათის პროდუქტების პროცედურები და ჩამონათვალი, რომელიც შეიძლება გამოყენებული და განაწილებული;
- ჰიგიენის კარგი პრაქტიკის წესები.

რეგულაციების შემუშავების გარდა, სახელმწიფო ასევე პასუხისმგებელია პროგრამების შემუშავებასა და განხორციელებაზე, რაც წაახალისებს სურსათის ნარჩენებისა და დანაკარგების შემცირებას. სახელმწიფო ასევე პასუხისმგებელია აღიარებული საქველმოქმედო ორგანიზაციების მონაცემთა ბაზის შექმნაზე და ნარჩენების მართვისა და განადგურების გაიდლაინების შემუშავებაზე. გარდა ამისა, კანონპროექტის თანახმად, სახელმწიფო სამეცნიერო კვლევებს, ტექნოლოგიურ განვითარებას და ინოვაციებს წაახალისებს, რათა შეამციროს

სურსათის დანაკარგები და ნარჩენები, განსაკუთრებით პროდუქტის ვარგისიანობის ვადისა და შეფუთვის კუთხით.

ამ ალტერნატივაში განსახორციელებელი ღონისძიებები გავლენას ახდენენ საქველმოქმედო ორგანიზაციებზე, რომელთა მთავარი ფუნქციაა შეწირულობით გადაცემული ჭარბი სურსათის შეკრება, აღდგენა, დასაწყობება და ხელახალი დისტრიბუცია სხვა სასურსათო საქველმოქმედო ორგანიზაციებში და/ან პირდაპირ ბენეფიციარებთან. სურსათის საქველმოქმედო ორგანიზაციები ვალდებულნი არიან: უსაფრთხო ჭარბი სურსათის ხელახალი დისტრიბუცია მოახდინონ მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად და დაიცვან სურსათის უვნებლობის კანონით დადგენილი მოთხოვნები/ნორმები.

კანონი ასევე ეხება პასუხისმგებლობის საკითხს. სურსათის შეწირულობის საცალო მოვაჭრე ან მომწოდებელი ზოგადად არ იქნება პასუხისმგებელი თუ ჭარბი სურსათის სასურსათო საქველმოქმედო ორგანიზაციაში ან საბოლოო ბენეფიციართან მიწოდებისას, იგი დაიცავს საქართველოს კანონმდებლობით გაწერილ მოთხოვნებსა და უსაფრთხოების ნორმებს.

კანონპროექტი ითვალისწინებს ცნობიერების კამპანიების დაწყებას, რომელთა დაფინანსება ან განხორციელება შეიძლება უზრუნველყოს ცენტრალურმა ან ადგილობრივმა მთავრობამ. მოსალოდნელია, რომ ამგვარი კამპანია შეეხება სურსათის მიწოდების ჯაჭვის ყველა აქტორს, ისევე როგორც შინამეურნეობებს.

კანონმდებლობის ეს ალტერნატივა ასოცირდება შემდეგ უპირატესობებთან:

- ქვეყანაში სურსათის შეწირულობის პროცესების მარეგულირებელი მკაფიო და თანმიმდევრული საკანონმდებლო ბაზის შექმნა კანონის მიღების გზით;
- მკაფიო გაიდლაინებისა და პრინციპების შემუშავება, რომელიც მოიცავს სურსათის მომარაგების ჯაჭვის სხვადასხვა დონეებს, რათა სურსათის შეწირულობის პროცესი უფრო მარტივი და გამჭვირვალე გახდეს;
- საგადასახადო ბარიერების მოხსნა წაახალისებს კერძო სექტორს, რომ გაზარდოს სურსათის შეწირულობა;
- კანონმდებლობა უზრუნველყოფს დახმარების დამატებით დონეს, რათა სურსათის დონორები დაარწმუნოს სურსათის შეწირულობის სტიმულირებაში. ეს შეიძლება ძალიან მნიშვნელოვანი ფაქტორი გახდეს კომპანიებისათვის, რათა მათ მიიღონ გადაწყვეტილება ჩაერთონ თუ არა სურსათის შეწირულობის აქტივობებში;
- ალტერნატივა გვთავაზობს უფრო ყოვლისმომცველ მიდგომას სურსათის დანაკარგებისა და ნარჩენების საკითხის გადასაჭრელად, სხვა ალტერნატივებთან შედარებით, რადგან კანონპროექტი ყურადღებას ამახვილებს ზემოთ ჩამოთვლილ რამდენიმე სფეროზე.

პოლიტიკის ეს ალტერნატივა ასოცირებულია შემდეგ სუსტ მხარეებთან:

- ამ ალტერნატივას განხორციელება მოითხოვს დამატებით ფინანსურ და ადამიანურ რესურსებს ცენტრალური ხელისუფლებისა და სახელმწიფო უწყებებისგან, რადგან კანონპროექტით გათვალისწინებულია საკმაოდ ფართო სპექტრის აქტივობები სურსათის ნარჩენებისა და დანაკარგების შესამცირებლად. მაგალითად, სახელმწიფო პასუხისმგებელია ცნობიერების ამაღლების კამპანიების წამოწყებაზე და პროგრამების შემუშავებაზე, რომლებიც ხელს უწყობენ სურსათის ნარჩენების შემცირებას. ის ასევე

პასუხისმგებელია მონაცემთა ბაზის შემუშავებაზე, რათა საქველმოქმედო ორგანიზაციებს შეეძლოთ სურსათის ნარჩენების იდენტიფიცირება და შემდეგ, აღება. სახელმწიფო უწყებებს, როგორიცაა სურსათის ეროვნული სააგენტო და შემოსავლების სამსახური, აქვთ დამატებითი პასუხისმგებლობები შემოთავაზებული რეგულაციის გამჭვირვალედ განხორციელების უზრუნველსაყოფად და მათ შესაძლოა დასჭირდეთ დამატებითი თანამშრომლების დაქირავება დაკისრებული ფუნქციების შესასრულებლად;

- საგადასახადო შეღავათების მიზნებიდან გამომდინარე, სურსათის დონორებს მოუწევთ შეწირულობის ოდენობის შეფასება და დეკლარირება და ეს შეიძლება მათთვის ნაკლებად საინტერესო იყოს, რადგან შეიძლება არ სურდეთ შემოსავლების სამსახურთან დამატებით პროცედურებში ჩართვა.
- თუ გავითვალისწინებთ შემოთავაზებულ საგადასახადო შეღავათებს, საცალო მოვაჭრე, რომელიც დაბალ მოგებაზე მუშაობს, შეზღუდული იქნება პოტენციური შეწირულობების თვალსაზრისით, რადგან დაბეგვრისთვის საფუძველს ქმნის წმინდა შემოსავალი და არა ჯამური გაყიდვები თუ მთლიანი დანახარჯები.

რისკები

მთავარი რისკი დაკავშირებულია კერძო სექტორის (საცალო სექტორი, სტუმარმასპინძლობის სექტორი) მხრიდან დაბალ მოტივაციაზე, რომ უფრო იაქტიურონ სურსათის შეწირულობის კუთხით. შემოთავაზებული წამახალისებელი ფაქტორები, ფისკალური შეღავათების ჩათვლით, კერძო სექტორისათვის შეიძლება არ აღმოჩნდეს საკმარისი, რომ სურსათის ნარჩენებისა და დანაკარგების შემცირების მიზანი განახორციელოს.

დონორებმა შეიძლება რამდენიმე ფაქტორის გამო შეიკავონ თავი სურსათის შეწირულობისაგან. მიუხედავად იმისა, რომ კანონპროექტში ვალდებულება მცირდება, მაინც შეიძლება არსებობდეს შეშფოთების მიზეზი, როცა საქმე ეხება შეწირულობით მიღებული სურსათის შეგროვებას და ხელახალ დისტრიბუციას. სურსათის დონორებამა შესაძლოა დაინახონ რეპუტაციის დაზიანების რისკი, თუ სურსათის შეწირულობაში მიიღებენ მონაწილეობას. ნაცვლად იმისა, რომ საქველმოქმედო ორგანიზაციებს გადასცენ, ზოგ საცალო მოვაჭრეს და სურსათის მწარმოებელს უბრალოდ ურჩევნია პროდუქციის გადაყრა, განსაკუთრებით, თოცა პროდუქციის ვადა მიახლოებულია ,,გამოიყენეთ ... თარიღისთვის'' ან ,,საუკეთესოა ...მდე'' თარიღს, იმის გათვალისწინებით, რომ სურსათით ინტოქსიკაციის შემთხვევაში, ამ ფაქტმა შეიძლება მათ რეპუტაციას საფრთხე შეუქმნას. ამასთან, სურსათის გადაყრა შეწირულობასთან შედარებით უფრო იაფიც არის (ისევე როგორც გაცილებით უფრო მარტივი). ამასთან, საცალო მოვაჭრეებს შეიძლება არ ჰქონდეთ მკაფიო ხედვა თუ მათ მიერ შეწირულობით გაცემული სურსათი რა ტიპისაა და რა სახის ლოჯისტიკა სჭირდებათ მათ ოპერირებისათვის.

გარდა ამისა, როცა საქმე ეხება სურსათის შეწირულობას, სხვა ფაქტორებიც გასათვალისწინებელია, მაგ. არასაკმარისი ფინანსები, რადგან სურსათის ტრანსპორტირება და შენახვა საქველმოქმედო ორგანიზაციისათვის შეიძლება პრობლემა იყოს. მას შეიძლება არ ჰქონდეს საკმარისი რესურსი შეწირულობის გაზრდილი რაოდენობის განსაკარგად.

ასევე, ფინანსთა სამინისტროს ინტერესის მთავარი საგანია, რომ შეწირულობით მიღებული სურსათი, რომელიც დღგ-თი დაიბეგრება, უკან არ დაბრუნდეს ბაზარზე, ნაცვლად

იმისა, რომ ბენეფიციარებს გადაეცეთ. ამ რისკის შესამცირებლად, პოლიტიკის ამ ალტერნატივამ შეიძლება მოითხოვოს დამატებითი ადამიანური და/ან ფინანსური რესურსი ფინანსთა სამინისტროს მხრიდან, რათა უზრუნველყოს კერძო სექტორის წარმომადგენელთა სათანადო და გამჭვირვალ ქცევა.

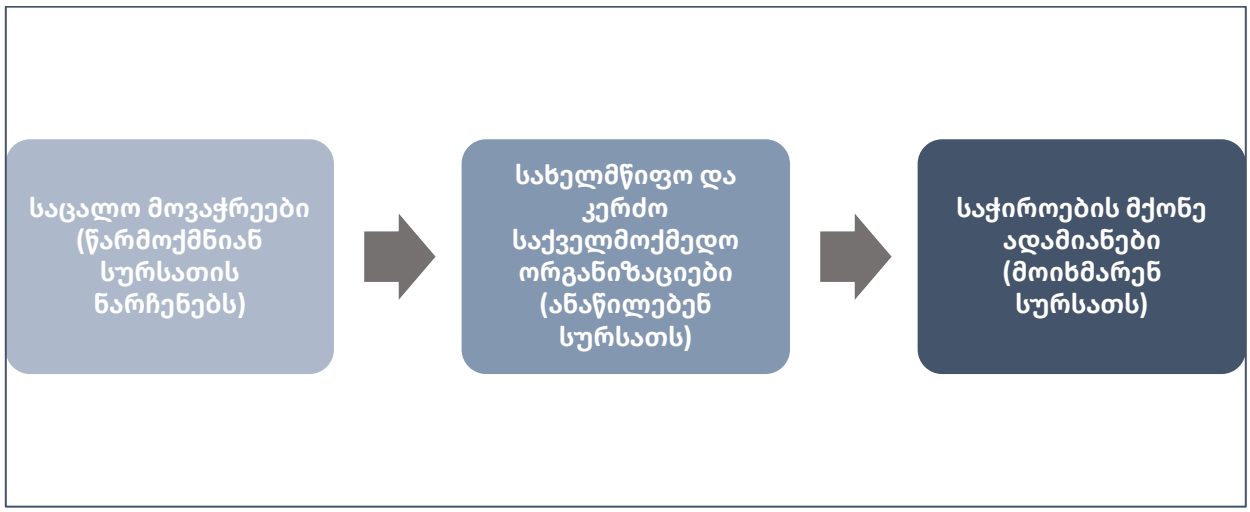
ალტერნატივა 2. საგადასახადო შეღავათები სურსათის ნარჩენების შესამცირებლად

პოლიტიკის ამ ალტერნატივაში გათვალისწინებულია მხოლოდ საგადასახადო შეღავათები სურსათის ბიზნეს ოპერატორებისათვის და ეს შეღავათები ასახულია საგადასახადო კოდექსში.

იგი არ ითვალისწინებს კანონპროექტის მიღებას და შესაბამისად, არ მოიცავს რაიმე სხვა ზომებს, რომელიც ალტერნატივაში 1 არის ჩამოთვლილი, გარდა საგადასახადო შეღავათებისა.

ალტერნატივა 1-ის მსგავსად, ალტერნატივა 2 მოიცავს საგადასახადო შეღავათების შეთავაზებას სურსათის ბიზნეს ოპერატორებისათვის, რომლებიც შეწირულობით გასცემენ სურსათს და ახორციელებენ ხელახალ დისტრიბუციას (სურათი 1).

სურათი 1. ალტერნატივა 2-ის სტრუქტურა



ალტერნატივა 2-ის უპირატესობებია:

- საგადასახადო ბარიერების მოხსნა კერძო სექტორს წაახალისებს, რომ უფრო მეტი სურსათი გასცენ შეწირულობის სახით, ვიდრე სტატუს ქვოს ალტერნატივას შემთხვევაში;
- უფრო რეალისტურია ვიდრე ალტერნატივა 1, რადგან იგი არ ითვალისწინებს კომპლექსურ მიდგომას სურსათის დანაკარგებისა და ნარჩენების მიმართ, არამედ ცვლილებების შეტანას საგადასახადო კოდექსში.

ამ ალტერნატივას რამდენიმე სუსტი მხარე აქვს სტატუს ქვოს და ალტერნატივა 1-ის მსგავსად:

- საზოგადოების დაბალი ცნობიერება სურსათის ნარჩენების პრევენციის, შემცირების, მართვის, სურსათის განახლებისა და ხელახალი დისტრიბუციის შესახებ, რისი შედეგიცაა წარმოებისა და მოხმარების არამდგრადი პრაქტიკა;

- სურსათის უვნებლობასთან დაკავშირებული რისკები სურსათის შეწირულობის, აღდგენის, შენახვისა და ხელახალი დისტრიბუციის ეტაპებზე, რაც გამოწვეულია ამ სფეროში რეგულაციების არარსებობით;
- შემოსავლების სამსახურს გააჩნია დამატებითი პასუხისმგებლობა, რათა უზრუნველყოს შემოთავაზებული რეგულაციის გამჭვირვალე განხორციელება და შეიძლება დასჭირდეს დამატებითი პერსონალის დაქირავება მისთვის დაკისრებული ფუნქციების შესასრულებლად;
- საგადასახადო სარგებლის მიზნებისათვის, სურსათის დონორებს მოუწევთ შეწირულობის თანხის შეფასება და დეკლარირება და მათ შეიძლება არ მოუნდეთ შემოსავლების სამსახურთან დამატებით პროცედურებში ჩაერთონ;
- თუ გავითვალისწინებთ შემოთავაზებულ საგადასახადო შეღავათებს, საცალო მოვაჭრე, რომელიც დაბალ მოგებაზე მუშაობს, შეზღუდული იქნება პოტენციური შეწირულობების თვალსაზრისით, რადგან დაბეგვრისთვის საფუძველს ქმნის წმინდა შემოსავალი და არა ჯამური გაყიდვები თუ მთლიანი დანახარჯები;
- თუ გავითვალისწინებთ იმას, რომ ეს ალტერნატივა არ ითვალისწინებს ცნობიერების ამაღლების კამპანიების ჩატარებას სურსათის დანაკარგებისა და ნარჩენების საკითხებზე, ეს ალტერნატივა ბევრს ვერაფერს გააკეთებს სურსათის დანაკარგებთან ბრძოლის თვალსაზრისით.

რისკები

ალტერნატივა 1-თან დაკავშირებული ყველა რისკი ასევე რელევანტურია მე-2 ალტერნატივასთან. პირველ ალტერნატივასთან შედარებით, სამართლებრივი პასუხისმგებლობის საკითხი შეიძლება იყოს უფრო გავრცელებული მე-2 ალტერნატივაში, რადგან მხოლოდ ის ითვალისწინებს საგადასახადო შეღავათებს სურსათის შეწირულობისათვის. ამასთან, არსებობს რისკი იმისა, რომ მხოლოდ საგადასახადო კოდექსში ცვლილებების შეტანა არ იქნება საკმარისი, რომ სრულად გადაჭრას სურსათის დანაკარგებთან და ნარჩენებთან დაკავშირებული გამოწვევები.

კიდევ ერთი რისკი დაკავშირებულია პასუხისმგებლობის გადაცემასთან და სანიტარიულ შემოწმებასთან სურსათის შეწირულობისა და გადანაწილების დროს. ვინაიდან ალტერნატივა 2 არ ითვალისწინებს მკაფიო წესებისა და პროცედურების შემუშავებას პასუხისმგებლობასა და სურსათის უვნებლობასთან დაკავშირებით, არსებობს ბენეფიციარისათვის ზიანის მიყენების რისკი და თუ ეს ასეა, შეიძლება დაზარალდეს საცალო მოვაჭრის რეპუტაციაც, რომელმაც საკვები შემოწირულობით გაიღო. ამ ფაქტის გამო, საცალო მოვაჭრემ შეიძლება თავი შეიკავოს სურსათის შეწირულობით გაცემისგან.

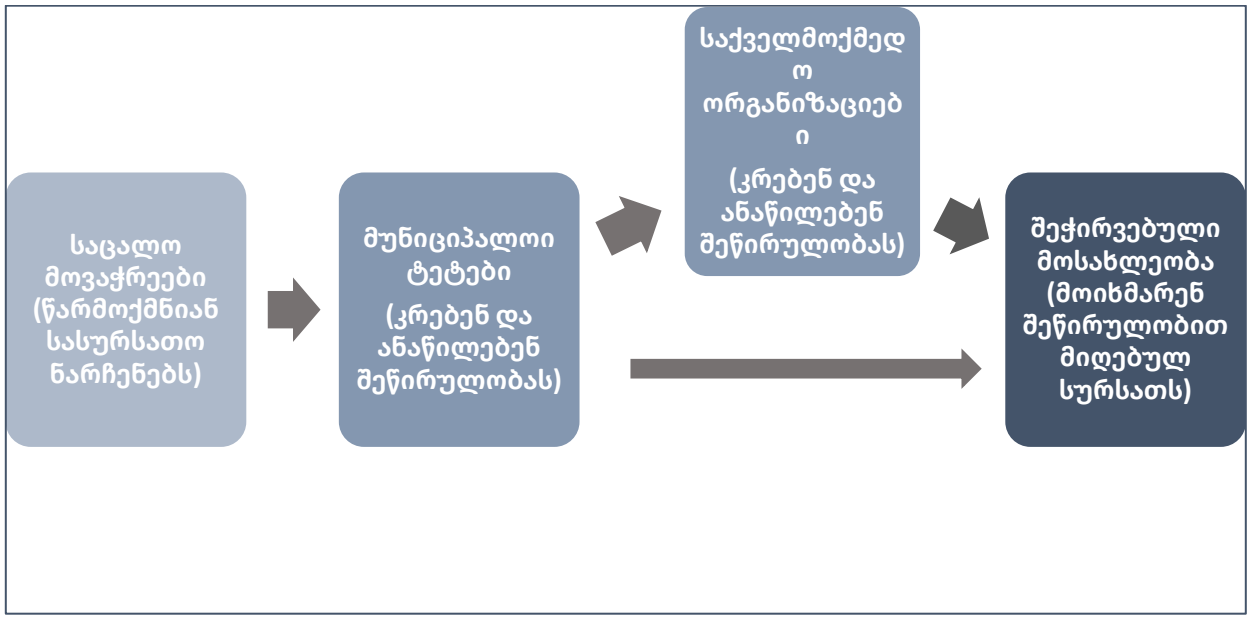
ალტერნატივა 3. სურსათის შემოწირულობა მუნიციპალიტეტების მეშვეობით სურსათის ნარჩენების შესამცირებლად

პოლიტიკის ამ ალტერნატივაში, სურსათის შეწირულობა ხორციელდება მუნიციპალიტეტების დახმარებით. რადგან მუნიციპალიტეტისათვის შეწირულობის გადაცემა

იგივეა რაც სახელმწიფოსათვის გადაცემა, იგი არ ექვემდებარება მოგების გადასახადით ან დღგ-თი დაბეგვრას.

ამ ალტერნატივაში გათვალისწინებულია სურსათის შეწირულობის შემდეგი სქემა: საცალო მოვაჭრეები სურსათს შეწირულობით გადასცემენ მუნიციპალიტეტებს, რომლებიც ამ სურსათს პირდაპირ საჭიროების მქონე ადამიანებს უნაწილებენ ან საქველმოქმედო ორგანიზაციებს გადასცემენ. დღესდღეობით, მუნიციპალიტეტები რეგულარულად ახორციელებენ სურსათის შემოწირულობებს: სპეციალური სოციალური სასადილოებია მუნიციპალიტეტებში, სადაც საჭიროების მქონე ბენეფიციარებს კვებით უმასპინძლდებიან. მუნიციპალიტეტები ფორმალურ ტენდერებს აცხადებენ ამგვარი მომსახურების მომწოდებლებისათვის და გამარჯვებული ორგანიზაცია უზრუნველყოფს სურსათის შესყიდვას, მომზადებას და მიწოდებას. (სურათი 2).

სურათი 2. ალტერნატივა 3-ის სტრუქტურა



პოლიტიკის ეს ალტერნატივა ასოცირდება შემდეგ უპირატესობებთან:

- რადგან ეს ალტერნატივა არსებული მარეგულირებელი ჩარჩოს ფარგლებშია რეალისტური, იგი არ მოითხოვს ცვლილებებს საგადასახადო კოდექსში;
- სურსათის შეწირულობა მუნიციპალიტეტების საშუალებით ზრდის სურსათის ხელმისაწვდომობას მოსახლეობის ყველაზე დაუცველი ადამიანებისათვის, რომლებიც რეგიონებში ცხოვრობენ (ძირითადად, საქართველოს სოფლებში);
- სურსათის შეწირულობა მუნიციპალიტეტების მეშვეობით წარმოქმნის უფრო მეტ საკვებს უფრო მეტი შეჭირვებული ადამიანისათვის, რადგან ამ ალტერნატივაში, სოციალური დახმარების პროგრამების განხორციელება გრძელდება და სურსათის შეწირულობა წარმოადგენს კვების დამატებით წყაროს ღარიბი მოსახლეობისათვის;
- სურსათის შეწირულობა მუნიციპალიტეტების მეშვეობით ამცირებს სურსათის უვნებლობასთან დაკავშირებულ რისკებს, რადგან სურსათის შეწირულობით გადაცემა მოწესრიგებული და ორგანიზებულია.

ამ პოლიტიკის ალტერნატივასთან დაკავშირებულია შემდეგი სუსტი მხარეები:

- კერძო სექტორის მიერ გაცემული სურსათის შეწირულობებს შეუძლიათ სოციალური პროგრამების ხარჯების შემცირება, რადგან მუნიციპალიტეტებს ფორმალური ტენდერები აქვთ მომსახურების მომწოდებლებისათვის. თუმცა, მუნიციპალიტეტები ვერ იქნებიან დამოკიდებული მხოლოდ სურსათის შემოწირულობებზე, რადგან შეწირულობას შეიძლება მუდმივი და რეგულარული ხასიათი არ ჰქონდეს. შეწირულობით მიღებული სურსათი სრულად ვერ ჩაანაცვლებს იმ სასურსათო პროდუქციას, რაც მუნიციპალურ სასადილოებს სჭირდებათ და მნიშვნელოვნად ვერ შეამცირებს სახელმწიფოსათვის ღარიბი მოსახლეობის კვებაზე გამოყოფილ სახელმწიფო დანახარჯებს, რადგან საცალო მოვაჭრეებმა შეიძლება თავი შეიკაონ მაღალი რისკის მქონე სურსათის, მაგ. ახალი ხორცის ან რძის მიწოდება შეწირულობის სახით, რათა თავიდან აირიდონ სურსათის უვნებლობასთან დაკავშირებული რისკები.
- მიუხედავად იმისა, რომ ამ ალტერნატივას იგივე მახასიათებლები აქვს, რაც საბაზისო სცენარს, იგი გაცილებით მაღალ ხარჯებს ითვალისწინებს ცენტრალური მთავრობისათვის, კერძოდ, ეს ხარჯები უკავშირდება ცნობიერების ამაღლებას, მუნიციპალიტეტების აღჭურვას სათანადო სასაწყობე საშუალებებით და დამატებითი ადამიანური რესურსების დაქირავებას პროცესის სამართავად.
    - <u>ცნობიერების ამაღლება</u>: ცნობიერების ამაღლების კამპანიები მიზნად ისახავს საცალო მოვაჭრეების ინფორმირებას შეღავათიანი საგადასახადო სისტემის შესახებ სურსათის მუნიციპალიტეტების შეწირულობის სახით გადაცემის შემთხვევაში;
    - <u>მუნიციპალიტეტების აღჭურვა სათანადო სასაწყობე/შესანახი საშუალებებით:</u> მუნიციპალიტეტები აღჭურვილი იქნებიან სათანადო საშუალებებით, რათა შეწირულობით მიღებული სურსათის შენახვა სურსათის უვნებლობის სტანდარტების დაცვით შეძლონ;
    - <u>დამატებითი ადამიანური რესურსების დაქირავება მუნიციპალიტეტებში:</u> დამატებითი ადამიანური რესურსების დაქირავება გახდება საჭირო, სურსათის შეკრებისა და ხელახალი განაწილების პროცესის სამართავად.
- პირველი ალტერნატივას მსგავსად, აქაც გათვალისწინებულია სურსათის უვნებლობის გაიდლაინების შემუშავება და სურსათის ეროვნული სააგენტოს ჩართვა, რაც დამატებით ფინანსურ ხარჯებს გულისხმობს სურსათის უვნებლობის სააგენტოს ან ცენტრალური მთავრობის ბიუჯეტისათვის.

რისკები

პირველ ალტერნატივასთან დაკავშირებული ყველა რისკები რელევანტურია მე-3 ალტერნატივასთვისაც და გარდა ამისა, რამდენიმე დამატებითი რისკიც არსებობს. კერძოდ, რისკი, რომ მუნიციპალიტეტები, რომლებიც საცალო მოვაჭრეებსა და სურსათის საქველმოქმედო ორგანიზაციებს და მოწყვლად ადამიანებს შორის შუამავლის როლს ასრულებენ არ მიიღებენ საკმარის დაფინანსებას სახელმწიფოსაგან და მათი პასუხისმგებლობა გაიზრდება საკმარისი ფინანსური მხარდაჭერისა და დასაწყობებისათვის აუცილებელი აღჭურვილობების გარეშე.

ამასთან, კიდევ ერთი რისკია ის, რომ კერძო საქველმოქმედო ორგანიზაციების მიერ შეწირულობების გაცემა მოიკლებს, რადგან სურსათის შეწირულობაზე კერძო საქველმოქმედო

ორგანიზაცია იბეგრება დღგ-თი და მოგების გადასახადით. აქედან გამომდინარე, პოლიტიკის ამ ალტერნატივამ კერძო საქველმოქმედო ორგანიზაციები შეიძლება არასასურველ მდგომარეობაში ჩააგდონ სახელმწიფო საქველმოქმედო ორგანიზაციებთან შედარებით.

6. ზემოქმედების ანალიზი

6.1 მეთოდოლოგიური მიდგომა

ამ ანალიზის მიზანია შემოთავაზებული ალტერნატივების ძირითადი რაოდენობრივი ან ხარისხობრივი ზემოქმედების გამოვლენა სხვადასხვა დაინტერესებული მხარეებისათვის საბაზისო სცენართან შედარებით. ამგვარად, ანალიზი ასევე ითვალისწინებს ალტერნატივების 1, 2 და 3-ის ნამეტ ხარჯებს და სარგებელს საბაზისო სცენართან დაკავშირებით. თითოეული ალტერნატივასთვის შემუშავებულია ვარაუდების ნაკრები, თუმცა თითოეულ შემოთავაზებულ ალტერნატივასთან დაკავშირებული ვარაუდების აღწერამდე, მნიშვნელოვანია იმ ვარაუდების გათვალისწინება, რომელიც ყველა ალტერნატივებისთვის საერთოა (ცხრილი 8).

ცხრილი 8. მაკროეკონომიკური ცვლადები

ცვლადი	ღირებულება	წყარო
რეალური დისკონტირებული განაკვეთი (%)	7.47	საქართველოს ეროვნული ბანკი (საშუალო რეალური პროცენტი, რომელიც ათწლიან სახელმწიფო ობლიგაციებზეა გადახდილი)
ინფლაციის სამიზნე განაკვეთი (%)	3	საქართველოს ეროვნული ბანკი

ანალიზი მოიცავს 15 წელს, კერძოდ პერიოდს 2023-2037 წლებზე. ყველა ზემოთ მოცემულ ალტერნატივაში, ზეგავლენა მნიშვნელოვნად დამოკიდებულია გამოთვლებზე სურსათის მოცულობასთან დაკავშირებით, რომელიც შემოწირულობით უნდა გაიცეს სხვადასხვა პირობებში. გამოთვლები კეთდება საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მიერ მოწოდებული მონაცემების საფუძველზე. მთავარი ვარაუდია, რომ თუ სათანადო წამახალისებელი ფაქტორების/შეღავათების შეთავაზება მოხდა კერძო სექტორისათვის და შესაბამისი ღონისძიებებიც განხორციელდა სახელმწიფო სექტორის და საქველმოქმედო ორგანიზაციების მიერ, მაშინ ამჟამად ჩამოწერილი სურსათის გარკვეული წილი პოტენციურად მიმართული იქნება სოციალურად დაუცველი ჯგუფებისათვის, თუ ეს სურსათი აკმაყოფილებს სურსათის უვნებლობის ყველა მოთხოვნას. ანალიზი ითვალისწინებს მხოლოდ დაბალი რისკის მქონე საკვების შეწირულობას და ანალიზის პირველ წელს შეწირული სურსათის ოდენობა და ღირებულება (საწყისი მაჩვენებელი) დათვლილია ცხრილი 9-ს მიხედვით (ქვემოთ):

ცხრილი 9. ინფორმაცია სურსათის საცალო მოვაჭრეების მიერ ჩამოწერილი სურსათის შესახებ

წელი	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
დაბალი რისკის ჩამოწერილი სურსათის ღირებულება	460,249	668,093	702,047	408,279	1,146,599	1,129,108	787,617

(ლარი წელიწადში)							
დაბალი რისკის ჩამოწერილი სურსათის რაოდენობა (ტონა წელიწადში)	898	866	45,915	1,260	1,584	1,982	1,685

წყარო: საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო

სხვა ზოგადი ვარაუდები, რომელიც პოლიტიკის ყველა ალტერნატივასთვის საერთოა ჩამოთვლილია ქვემოთ:

- ყველა ცვლადი არის რეალური ცვლადი და ფასები არის მუდმივი
- ანალიზში არის სამი ტიპის დაინტერესებული მხარე: კერძო სექტორი, სახელმწიფო სექტორი და საქველმოქმედო ორგანიზაციები.
- სახელმწიფო სექტორი მოიცავს ორივეს, ცენტრალურ მთავრობას და მუნიციპალიტეტებს.
- სარგებელი საჯარო სექტორსა და საქველმოქმედო ორგანიზაციებს შორის ნაწილდება გაჭირვებულთათვის მათ მიერ უფასო კვებაზე გაწეული ხარჯების პროპორციულად. 2020 წლის მონაცემებით გაჭირვებული ადამიანების საკვებით უზრუნველყოფის მთლიანი ხარჯების 75% ფინანსდება სახელმწიფო ბიუჯეტიდან, ხოლო 25% - საქველმოქმედო ორგანიზაციების მიერ. შესაბამისად, ნავარაუდევია, რომ შეღავათების 75% მიდის სახელმწიფო სექტორთან, ხოლო 25% - საქველმოქმედო ორგანიზაციებთან.
- სურსათის ეროვნულ სააგენტოს დაემატა ახალი 5 თანამშრომელი (თითო თანამშრომელი თითო თვითმმართველ ქალაქში).
- შემოსავლის სამსახურში საქონლის ჩამოწერის განაცხადის ღირებულება შეადგენს 0,014 ლარს[30] ჩამოწერილი სურსათის ღირებულების ერთეულზე (ერთ ლარზე).

6.2 ხარისხობრივი ზეგავლენა

პოლიტიკის შერჩეული ალტერნატივების ხარისხობრივი ზემოქმედება დაჯამებულია ქვემოთ ცხრილში 10.

ცხრილი 10. პოლიტიკის ალტერნატივების ხარისხობრივი ზემოქმედება

ზემოქმედება	ალტერნატივა 0. სტატუს ქვო	ალტერნატივა 1. საგადასახადო შეღავათები და დახმარების სხვა ღონისძიებები სურსათის ნარჩენების შესამცირებლად	ალტერნატივა 2. საგადასახადო წამახალისებელი ფაქტორები სურსათის	ალტერნატივა 3. სურსათის შეწირულობა/შემოწირულობა მუნიციპალიტეტების მეშვეობით, რათა

[30] ეს შეფასება ეფუძნება იმ ფაქტს, რომ 2021 წელს შემოსავლების სამსახურში შევიდა 140 000 განცხადება საქონლის ჩამოწერის თაობაზე. ჩამოწერილი საქონლის შესაბამისი ღირებულება იყო 200 000 000 ლარი. აქედან გამომდინარე ჩამოწერილი საკვების 1 ლარზე 0.0007 განაცხადი მოდიოდა. ერთი განაცხადის ღირებულებაა 20 ლარი. შესაბამისად 20x0.0007=0.014 ლარი იქნება გადაცხადის ღირებულება ჩამოწერილი საკვების 1 ლარზე.

			ნარჩენების შესამცირებლად	შემცირდეს სურსათის ნარჩენები
ადმინისტრაციული /სახელმწიფო ბიუჯეტი	დღესდღეობით, სახელმწიფო ბიუჯეტში შედის საგადასახადო შემოსავლები სურსათის შეწირულობიდან, რადგან სურსათის შეწირულობა საქველმოქმედო ორგანიზაციაში (გარდა მუნიციპალიტეტებისა და სახელმწიფო საქველმოქმედო ორგანიზაციისა, რომელიც არ ოპერირებს, როგორც ,,შპს'') გადამხდელის მიერ ექვემდებარება დღგ-თი და მოგების გადასახადით დაბეგვრას, თუ შეწირულობა აჭარბებს გადამხდელის წინა კალენდარული წლის წმინდა შემოსავალს 10%. ამ მომენტისათვის, რაიმე ადმინისტრაციული ხარჯები კონკრეტულად სურსათის ნარჩენების მართვასთან დაკავშირებული არ არის, თუმცა სურსათის ნარჩენების ზრდა მოითხოვს ნარჩენების მართვის უფრო მაღალ ხარჯს.	ეს ალტერნატივა სახელმწიფო ბიუჯეტზე ახდენს როგორც პოზიტიურ, ისე ნაგატიურ ზემოქმედებას. პოზიტიური კუთხით, სურსათის ნარჩენების შემცირებული რაოდენობა იწვევს ნარჩენების შემცირებულ მართვას. დამატებით, სახელმწიფომ შეიძლება მიიღოს სარგებელი შემცირებული ნახშირბადის ნაკვალევისაგან. ნეგატიური კუთხით, ამ პოლიტიკასთან/კანონმდებლობასთან ასოცირდება სახელმწიფო ადმინისტრაციული დანახარჯები: • პოლიტიკის/კანონმდებლობის მომზადება - კანონპროექტით გათვალისწინებულია რამდენიმე ღონისძიება, მათ შორის, გაიდლაინების შემუშავება და დამტკიცება სურსათს ნარჩენების მართვისა და სურსათის შემოწირულობისათვის, სახელმწიფო წამახალისებელი/შეღავათების პროგრამების განვითარება და განხორციელება სურსათის დანაკარგებისა და ნარჩენების შესამცირებლად, რაც დამატებითი ხარჯები	მოსალოდნელი პოზიტიური ზემოქმედება ალტერნატივა 1-ის ზემოქმედების მსგავსია. ნეგატიური კუთხით, ალტერნატივა 2 არ ითვალისწინებს დამატებით ხარჯებს, რომელიც პოლიტიკის შემუშავებასა და ცნობიერების ამაღლების კამპანიებთან არის დაკავშირებული	მოსალოდნელი პოზიტიური ზემოქმედება ალტერნატივა 1-ის მსგავსია. ნეგატიური კუთხით, შემდეგი სახელმწიფო ადმინისტრაციული ხარჯები ასოცირდება მე-3 ალტერნატივასთან: • აღჭურვილობები მუნიციპალიტეტებისათვის - მუნიციპალიტეტების აღჭურვა იქნება საჭირო სათანადო სასაწყობე საშუალებებით; • დამატებითი ადამიანური რესურსი, სურსათის შემოწირულობის ღონისძიებებისათვის საჭირო გახდება დამატებითი ადამიანური რესურსები; • ცნობიერების ამაღლების კამპანიები

		დაუჯდება სახელმწიფოს; • ცნობიერების ამაღლების კამპანიები		
ეკონომიკური	დღესდღეობით, საკვებად ვარგისი სურსათის დიდი რაოდენობა ნაგავში ხვდება და ეკონომიკურ ზარალს განაპირობებს. სურსათის ნარჩენები გულისხმობს, რომ წარმოებაში, გადამუშავებაში, ტრანსპორტირებასა და შენახვაში გამოყენებული ყველა რესურსი ფუჭად დაიხარჯა. ამასთან, სურსათის ნარჩენების გაზრდილი რაოდენობა ნიშნავს საცალო მოვაჭრეებისათვის სურსათის ნარჩენების განადგურების უფრო მაღალ ხარჯს. არსებული კანონმდებლობით სურსათის შემოწირულობა იბეგრება თუ გარკვეული პირობები არ არის დაკმაყოფილებული.	ალტერნატივა 1-ს გააჩნია, როგორც პოზიტიური, ისე ნეგატიური ეკონომიკური ზემოქმედება. პოლიტიკის ალტერნატივას პოზიტიური ეკონომიკური ზემოქმედება ძირითადად მონაწილეთა სამ ჯგუფზე ექნება: • საცალო მოვაჭრეები - საცალო მოვაჭრეები ძირითადად სარგებელს მიიღებენ გაუმჯობესებული იმიჯით და კორპორატიული სოციალური პასუხისმგებლობით • საქველმოქმედო ორგანიზაციები - ორგანიზაციები, რომლებიც უზრუნველყოფენ მზა კერძებს, სარგებელს მიიღებენ სურსათის მიღებიდან და სურსათზე შემცირებული სასურსათო დანახარჯებით. რამდენიმე საზოგადოებრივი და საქველმოქმედო ორგანიზაცია, რომლებიც წვნიანებს ან საზოგადოების კერძებით გამასპინძლების პროგრამებს ახორციელებენ, მიიღებენ ჭარბ სურსათს და შესაბამისად, მეტ ინგრედიენტს მათ მიერ	მოსალოდნელი ეკონომიკური ზემოქმედება ხარისხობრივად ალტერნატივა 1-ის შემთხვევაში განხილული ზემოქმედების მსგავსია. თუმცა, ალტერნატივა 2 არ ითვალისწინებს გაზრდილ ცნობიერებას სურსათის ნარჩენების შესამცირებლად, რამაც შეიძლება წაახალისოს შინამეურნეობები რომ უკეთ დაგეგმონ სურსათის საყიდლები და არაპირდაპირი წვლილი შეიტანონ შინამეურნეობების სურსათის ნარჩენების შემცირებაში. ამავე დროს, ალტერნატივა 2 ლიმიტირებულია კერძო სექტორისათვის საგადასახადო შეღავათების შემცირების კუთხით; პოზიტიური და ნეგატიური ზეგავლენების სიდიდე შეიძლება უფრო პატარა იყოს მე-2 ალტერნატივაში პირველ	მოსალოდნელი ეკონომიკური ზემოქმედება ხარისხობრივად ალტერნატივა 1-ის შემთხვევაში განხილული ზემოქმედების მსგავსია. თუმცა, რამდენიმე მცირე განსხვავებაა საცალო მოვაჭრეებისა და საქველმოქმედო ორგანიზაციებისათვის: • საცალო მოვაჭრეებმა შეიძლება სარგებელი მიიღონ გაუმჯობესებული იმიჯის და კორპორატიული სოციალური პასუხისმგებლობის სახით; • საქველმოქმედო ორგანიზაციები - რადგან სურსათის შეწირულობა კერძო საქველმოქმედო ორგანიზაციისათვის დაიბეგრება დღგ-თი და მოგების გადასახადით, პოლიტიკის ეს ალტერნატივა არასახარბიელო მდგომარეობაში ჩააყენებს სახელმწიფო საქველმოქმედო

		ადამიანებისა თუ ოჯახებისათვის მომზადებული კერძებისათვის. სურსათის ბანკების მსგავსად, საკმაოდ ბევრი ტიპის პროგრამები არსებობს. ამ ორგანიზაციებისათვის, ჭარბი სურსათი ამცირებს სურსათის შესყიდვებზე დახარჯულ თანხებს და მათ საშუალებას აძლევს აქცენტი სხვა სოციალურ აქტივობებზე გადაიტანონ; • შეჭირვებული ადამიანები - მოსახლეობის ყველაზე მოწყვლადი ნაწილი, რომელიც შეძლებს სარგებლის მიღებას სურსათის შემოწირულობების გაზრდის შემთხვევაში. გარდა ამისა, გაზრდილი სურსათის უზრუნველყოფა ადამიანებს მისცემს საშუალებას რომ შეამცირონ საკუთარი დანახარჯები საკვების შეძენაზე და პოტენციიურად მნიშვნელოვნად შეამცირებს მათ ფინანსურ ტვირთს; ისინი შეძლებენ ხარჯები სხვა საჭიროებებზე მიმართონ (ჯანდაცვის ჩათვლით). სურსათის ნარჩენების შესახებ ცნობიერების ამაღლების კამპანიებმა შეიძლება წაახალისოს	ალტერნატივასთან შედარებით.	ორგანიზაციებთან შედარებით.

		შინამეურნეობები უკეთ დაგეგმონ სასურსათო საყიდლები და არაპირდაპირი/ირიბი წვლილი შეიტანონ შინამეურნეობებიდან სურსათის ნარჩენების შემცირებაში. ნეგატიური მხარეა ის, რომ შეიძლება წარმოიშვას ხარჯები, რომლებიც დაკავშირებულია ფინანსური რესურსების გამოყოფასთან სურსათის ნარჩენების შემცირებაზე.		
სოციალური	დიდი რაოდენობით სასურსათო ნარჩენები უარყოფით სოციალურ ზემოქმედებას ახდენს. სურსათის ნარჩენები არა მხოლოდ დაკარგული შესაძლებლობაა ღარიბი ოჯახების დასახმარებლად, არამედ ზრდის ზეწოლას სურსათის ფასებზე და ზრდის სასურსათო დაუცველობას, განსაკუთრებით, მოსახლეობის ყველაზე დაუცველი ნაწილისთვის, რომელიც საკუთარი ბიუჯეტის ყველაზე დიდ ნაწილს საკვებზე ხარჯავს. გარდა ამისა, დიდი რაოდენობით სურსათის ნარჩენების არსებობა ამძაფრებს არასრულფასოვანი კვების პრობლემას.	პოლიტიკის ამ ალტერნატივასთან ასოცირდება პოტენციურად პოზიტიური სოციალური ზემოქმედება. სურსათის გაზრდილი შემოწირულობა საჭიროების მქონე და არასრულფასოვანი კვების მქონე ადამიანებისათვის გაზრდის სასურსათო დაუცველობას. უფრო მეტიც, სურსათის შემოწირულობების გაზრდილ მოცულობას შიმშილის პრობლემის გადაჭრაც შეუძლია. საკვებზე ხელმისაწვდომობის გაზრდა ადამიანის ჯანმრთელობის გაუმჯობესებასაც შეიძლება გულისხმობდეს.	მოსალოდნელი სოციალური ზემოქმედება ხარისხობრივად იმ ზემოქმედების მსგავსია, რომელიც ალტერნატივა 1-ის შემთხვევაში განვიხილეთ.	მოსალოდნელი სოციალური ზემოქმედება ხარისხობრივად იმ ზემოქმედების მსგავსია, რომელიც ალტერნატივა 1-ის შემთხვევაში განვიხილეთ.

გარემოსდ აცვითი	სტატუს ქვო ხასიათდება სურსათის ნარჩენების დიდი მოცულობით, რომელსაც უარყოფითი გარემოსდაცვითი ზემოქმედება ახლავს თან. ეს ზემოქმედება ორმხრივია, პირველი, სურსათის წარმოება, ტრანსპორტირება და დამუშავება წარმოქმნის დიდი რაოდენობით ნახშირბადს (CO2). მეორე, როცა სურსათის ნარჩენები ნაგავსაყრელებზე ხვდება, წარმოიქმნება ძალიან სახიფათო ბიოგენური აირი, როგორიცაა მაგ. მეთანი (CH4) და აზოტის ოქსიდი (N2O), რომელიც უფრო სახიფათოა ვიდრე სათბურის აირები. სურსათის დიდი მოცულობის ნარჩენები პოტენციურ რისკებს ქმნიან ნიადაგის წყლების და ჰაერის დაბინძურების კუთხით მიმდებარე ტერიტორიებზე. სურსათის ნარჩენების გაზრდილი რაოდენობა იწვევს წყლის და ნიადაგის რესურსების გადამეტებულ მოხმარებას და უარყოფით გავლენას ახდენს ბიომრავალფეროვნება ზე და ამძიმებს კლიმატის ცვლილებას. უფრო მეტიც, როცა	პოლიტიკის ეს ალტერნატივა ასოცირდება რამდენიმე პოზიტიურ გარემოსდაცვით ზემოქმედებასთან. შემცირებული სასურსათო ნარჩენები ხელს უწყობს ენერგიისა და რესურსების (მიწისა და წყლის ჩათვლით) კონსერვაციას. მისი მეშვეობით შესაძლებელია ასევე წვლილის შეტანა იმ გამოწვევებთან ბრძოლაში, რასაც კლიმატის ცვლილება იწვევს. ეს თავის მხრივ, შეამცირებს კლიმატის ცვლილების მიერ სურსათის მომარაგების ჯაჭვისათვის მიყენებულ შოკებს. შემცირებული სასურსათო ნარჩენები ასევე შეამცირებს ზემოქმედებას ბიომრავალფეროვნებაზე, რომელიც ასოცირდება სურსათის ნარჩენების მართვასთან. საბოლოო ჯამში, შემცირებული სასურსათო ნარჩენები ადამიანის ჯანმრთელობის მდგომარეობის გაუმჯობესებაშიც შეიტანს წვლილს.	გარემოზე მოსალოდნელი ზემოქმედება ხარისხობრივად იმ ზემოქმედების მსგავსია, რომელიც ალტერნატივა 1-ის შემთხვევაში განვიხილეთ.	გარემოზე მოსალოდნელი ზემოქმედება ხარისხობრივად იმ ზემოქმედების მსგავსია, რომელიც ალტერნატივა 1-ის შემთხვევაში განვიხილეთ..

	სურსათის გადაყრა ხდება ნაგავში, ეს ნიშნავს, რომ ყველა ნედლეული, რესურსი რაც წარმოების, გადამუშავების, ტრანსპორტირებისა, მომზადებისა და შენახვის დროს გამოიყენეს, ფუჭად იკარგება. ჭარბი სასურსათო ნარჩენების შედეგია წყლის და ნიადაგის ჭარბი მოხმარება, უარყოფითი გავლენა ბიომრავალფეროვნება ზე და კლიმატის ცვლილების დაჩქარება.			

6.3 ხარჯსარგებლიანობის ანალიზი

ანალიზი დაფუძნებულია ვარაუდზე, რომ ეკონომიკური ტენდენციები რეფორმის ექოგენურია. ეს საშუალებას გვაძლევს უფრო სანდო პროგნოზები გავაკეთოთ შერჩეული ალტერნატივების ხარჯებისა და სარგებლის შესახებ.

ალტერნატივა 0 – სტატუს ქვო

საბაზისო სცენართან დაკავშირებით რაიმე დათვლადი ხარჯები ან სარგებელი არ ასოცირდება. სანაცვლოდ, აქცენტს ვაკეთებთ ალტერნატივების 1,2 და 3 ნამატი ხარჯების დათვლაზე და დაშვებებზე შეკრებილი ინფორმაციის საფუძველზე.

ალტერნატივა 1. საგადასახადო შეღავათები და მხარდაჭერის სხვა ღონისძიებები, რათა შემცირდეს სურსათის ნარჩენები

ეს ალტერნატივა ითვალისწინებს ყოვლისმომცველ მიდგომას სურსათის ნარჩენების შემცირების მიმართ, რადგან ის მოიცავს საგადასახადო შეღავათებს კერძო სექტორისთვის, ასევე, სურსათის/ცხოველის საკვების უსაფრთხოების, ვეტერინარიისა და მცენარეთა დაცვის კოდექსის შემუშავებას, აღიარებული საქველმოქმედო ორგანიზაციების მონაცემთა ბაზის შექმნას, სახელმძღვანელო გაიდლაინების შემუშავებას და სურსათის ნარჩენების განადგურებას, ცნობიერების ამაღლების კამპანიების ჩატარებას. ამ ალტერნატივაში კერძო სექტორი დაბალი რისკის სურსათის ჩამოწერის ნაცვლად, უზრუნველყოფს ამ სასურსათო პროდუქტების ტრანსპორტირებას საქველმოქმედო ორგანიზაციებში, რომლებიც შეინახავენ მას და შემდეგ მიაწვდიან ბენეფიციარებს. სურსათის შეწირულობა კერძო სექტორს საშუალებას აძლევს თავიდან აირიდოს სურსათის ჩამოწერასთან და მის გამოყენებასთან დაკავშირებული ხარჯები. ორივე პროცედურა ითვალისწინებს სახელმწიფოსთვის ფიქსირებულ გადახდებს ჩამოწერილი სურსათის ოდენობისა და ღირებულების მიხედვით.

ეს ალტერნატივა ითვალისწინებს წლიური შემოწირული სურსათის რაოდენობის 5%-იან ზრდას.

მონეტარული ხარჯები

კერძო სექტორი

- **ტრანსპორტირება.** სატრანსპორტო სატვირთო მანქანის სიმძლავრე 21,5 ტონაა, ხოლო ტრანსპორტირების ფასია 1200 ლარი. ტრანსპორტირების საბოლოო ღირებულება დამოკიდებულია გადასატანი სურსათის რაოდენობაზე.

სახელმწიფო სექტორი

- **ცნობიერების ამაღლების კამპანიების ჩატარება.** ვინაიდან ქცევის ცვლილება ნელი პროცესია, ცნობიერების ამაღლების კამპანიების ჩატარება გათვალისწინებულია ანალიზის პირველი 5 წლის განმავლობაში, თუმცა ბიუჯეტი თანდათან მცირდება წელიწადში 15000 ლარიდან პირველი 2 წლის განმავლობაში, 10000 ლარამდე მომდევნო 2 წლის განმავლობაში და 5000 ლარამდე მეხუთე წელს.
- **შემოსავლების სამსახურში განცხადებებიდან დაკარგული შემოსავლები**. 100 ლარზე მეტი ღირებულების მქონე სურსათის ჩამოსაწერად, საცალო ვაჭრობის ობიექტი განცხადებას გზავნის შემოსავლების სამსახურში და თითო განცხადებაში 20 ლარს იხდის. საბოლოო გადახდა გამოითვლება შემოწირული საკვების ღირებულებიდან გამომდინარე.
- **დაკარგული შემოსავლები სურსათის ნარჩენების უტილიზაციის გადასახდელებიდან.** სურსათის უტილიზაციისთვის არის გადასახდელი 116 ლარი/ერთ ტონაზე და ამ თანხას სახელმწიფო კარგავს, როცა სურსათი უტილიზაციის ნაცვლად, შეწირულობით გაიცემა. საბოლოო გადახდა გამოითვლება შემოწირული სურსათის ღირებულებიდან გამომდინარე.
- **დამატებითი ადამიანური რესურსი სურსათის ეროვნულ სააგენტოში. ნავარაუდევია** 5 ადამიანის დაქირავება და თითოულის თვიური ანაზღაურება შეადგენს 1000 ლარს.

საქველმოქმედო ორგანიზაციები

- **დასაწყობება.** ვარაუდობენ, რომ საწყობში შენახვის ფასი 1.25 ლარია ერთ კვ. მეტრზე დღეში. გამომდინარე იქიდან, რომ ანალიზში შეწირულობით გადაცემული სურსათის ოდენობა, რომელსაც შენახვა სჭირდება, სავარაუდოა, რთულია გამოთვალო დაახლოებით რა სასაწყობე ფართობია საჭიროა. ვვარაუდობთ, რომ წელიწადში 50 კვ. მეტრი შესანახი საშუალება იქნება საჭირო, რომ შემოწირულობით მიღებული 1000 ტონა სურსათის შენახვა მოხდეს.

მონეტარული სარგებელი

კერძო სექტორი

- **განცხადებები, რომლებიც შემოსავლების სამსახურში აღარ შევიდა.** დაბალი რისკის სურსათის შეწირულობა, რომელიც სურსათის უვნებლობის მოთხოვნებს აკმაყოფილებს,

კერძო სექტორს საშუალებას აძლევს თავიდან აირიდოს პროდუქციის ჩამოწერა და ამ პროცედურასთან დაკავშირებული ხარჯები (როგორც ეს ზემოთაა აღწერილი).

- **სურსათის ნარჩენების უტილიზაციის თავიდან არიდება.** დაბალი რისკის სურსათის შეწირულობა, რომელიც სურსათის უვნებლობის მოთხოვნებს აკმაყოფილებს, კერძო სექტორს საშუალებას აძლევს თავიდან აირიდოს პროდუქციის უტილიზაცია და ამ პროცედურასთან დაკავშირებული ხარჯები (როგორც ეს ზემოთაა აღწერილი).

სახელმწიფო სექტორი

- **შეწირული სურსათის ღირებულება.** ამგვარი სურსათის საშუალო ღირებულებაა დაახლოებით 549 ლარი ერთ ტონაზე და ეს შემდეგ მრავლდება სურსათის რაოდენობაზე. მიღებული ღირებულების 75% მიდის სახელმწიფოსთან.

საქველმოქმედო ორგანიზაციები

- **შეწირული სურსათის ღირებულება.** ამგვარი სურსათის საშუალო ღირებულებაა დაახლოებით 549 ლარი ერთ ტონაზე და ეს შემდეგ მრავლდება სურსათის რაოდენობაზე. მიღებული ღირებულების 25% მიდის სახელმწიფოსთან.

ალტერნატივა 2. საგადასახადო შეღავათები სურსათის ნარჩენების შესამცირებლად

ეს ალტერნატივა ითვალისწინებს მხოლოდ საგადასახადო შეღავათების შეთავაზებას კერძო სექტორისათვის. ამ ფონზე, გავითვალისწინებთ იმას, რომ სასურსათო შეწირულობების წლიური ზრდის განაკვეთი უფრო დაბალია ამ სცენარში და უტოლდება 2%-ს. როგორც ალტერნატივაში 1 არის აღნიშნული, სურსათის შეწირულობა კერძო სექტორს საშუალებას აძლევს სურსათის ჩამოწერასთან ასოცირებული დანახარჯები აირიდოს თავიდან. ორივე პროცედურა მოიცავს ფიქსირებულ გადახდებს სახელმწიფოსათვის, იმის მიხედვით თუ ჩამოწერილი სურსათის თანხა და ღირებულება რა მოცულობისაა.

მონეტარული ხარჯები

კერძო სექტორი

- **ტრანსპორტირების ხარჯი.** სატრანსპორტო სატვირთო მანქანის სიმძლავრე 21,5 ტონაა, ხოლო ტრანსპორტირების ფასია 1200 ლარი. ტრანსპორტირების საბოლოო ღირებულება დამოკიდებულია გადასატანი სურსათის რაოდენობაზე, რომელიც ამ ალტერნატივაში უფრო დაბალია 1-ელ ალტერნატივასთან შედარებით, რადგან სურსათის დონაციის წლიური ზრდის ტემპი მე-2 ალტერნატივაში უფრო დაბალია 1-ელ ალტერნატივასთან შედარებით.

სახელმწიფო სექტორი

- **შემოსავლების სამსახურში განცხადებებიდან დაკარგული შემოსავლები.** სურსათის ჩამოწერის ხარჯი 100 ლარზე მეტია დღეში და მოითხოვს, რომ საცალო მოვაჭრემ განცხადება გაგზავნოს შემოსავლების სამსახურში და ერთ განცხადებაზე გადაიხადოს 20

ლარი. საბოლოო გადახდა ითვლება სურსათის შეწირულობის ღირებულების საფუძველზე. ეს დანახარჯი უფრო დააბალია ვიდრე 1-ელ ალტერნატივაში, რადგან სურსათის დონაციის წლიური ზრდის ტემპი მე-2 ალტერნატივაში უფრო დაბალია 1-ელ ალტერნატივასთან შედარებით.

- **სურსათის ნარჩენების უტილიზაციის გადახდებიდან დაკარგული შემოსავლები.** სურსათის უტილიზაციის გადასახადია 116 ლარი ერთ ტონაზე და ამ თანხებს სახელმწიფო კარგავს თუ სურსათი ნაცვლად უტილიზაციისა, შემოწირულობით გაიცემა. საბოლოო გადახდის დათვლა ხდება შემოწირულობით გაცემული სურსათის ღირებულების საფუძველზე. ეს დანახარჯი უფრო დააბალია ვიდრე 1-ელ ალტერნატივაში, რადგან სურსათის დონაციის წლიური ზრდის ტემპი მე-2 ალტერნატივაში უფრო დაბალია 1-ელ ალტერნატივასთან შედარებით.

საქველმოქმედო ორგანიზაციები

- **დასაწყობება.** საწყობში შენახვის ფასი 1.25 ლარია ერთ კვ. მეტრზე დღეში. მიუხედავად იმისა, რომ ანალიზში შეწირულობით გადაცემული სურსათის ოდენობა, რომელსაც შენახვა სჭირდება, განსაზღვრულია, რთულია განსაზღვრო დაახლოებით რა სასაწყობე ფართობია საჭიროა. დაშვების თანახმად, 1-ელ წელს საჭირო ფართობია 50 კვ. მეტრი რომ შემოწირულობით მიღებული 1000 ტონა სურსათის შენახვა მოხდეს. ხოლო მომდევნო წლებში სასაწყობო ფართი დაკორექტირებულია იმის გათალისწინებით, რომ მე-2 ალტერნატივაში სურსათის დონაციის წლიური ზრდის ტემპი უფრო დაბალია ვიდრე 1-ელ ალტერნატივაში.

მონეტარული სარგებელი

კერძო სექტორი

- **განცხადებები, რომლებიც შემოსავლების სამსახურში აღარ შევიდა.** დაბალი რისკის სურსათის შეწირულობა, რომელიც სურსათის უვნებლობის მოთხოვნებს აკმაყოფილებს, კერძო სექტორს საშუალებას აძლევს თავიდან აირიდოს პროდუქციის ჩამოწერა და ამ პროცედურასთან დაკავშირებული ხარჯები (როგორც ეს ზემოთაა აღწერილი). ეს სარგებელი უფრო დააბალია ვიდრე 1-ელ ალტერნატივაში, რადგან სურსათის დონაციის წლიური ზრდის ტემპი მე-2 ალტერნატივაში უფრო დაბალია 1-ელ ალტერნატივასთან შედარებით.
- **სურსათის ნარჩენების უტილიზაციის თავიდან არიდება.** დაბალი რისკის სურსათის შეწირულობა, რომელიც სურსათის უვნებლობის მოთხოვნებს აკმაყოფილებს, კერძო სექტორს საშუალებას აძლევს თავიდან აირიდოს პროდუქციის უტილიზაცია და ამ პროცედურასთან დაკავშირებული ხარჯები (როგორც ეს ზემოთაა აღწერილი). ეს სარგებელი უფრო დააბალია ვიდრე 1-ელ ალტერნატივაში, რადგან სურსათის დონაციის წლიური ზრდის ტემპი მე-2 ალტერნატივაში უფრო დაბალია 1-ელ ალტერნატივასთან შედარებით.

სახელმწიფო სექტორი

- **შეწირული სურსათის ღირებულება.** ამგვარი სურსათის საშუალო ღირებულებაა დაახლოებით 549 ლარი ერთ ტონაზე და ეს შემდეგ მრავლდება სურსათის რაოდენობაზე. მიღებული ღირებულების 75% მიდის სახელმწიფოსთან. ეს სარგებელი უფრო დააბალია ვიდრე 1-ელ ალტერნატივაში, რადგან სურსათის დონაციის წლიური ზრდის ტემპი მე-2 ალტერნატივაში უფრო დაბალია 1-ელ ალტერნატივასთან შედარებით.

საქველმოქმედო ორგანიზაციები

- **შეწირული სურსათის ღირებულება.** ამგვარი სურსათის საშუალო ღირებულებაა დაახლოებით 549 ლარი ერთ ტონაზე და ეს შემდეგ მრავლდება სურსათის რაოდენობაზე. მიღებული ღირებულების 25% მიდის სახელმწიფოსთან. ეს სარგებელი უფრო დააბალია ვიდრე 1-ელ ალტერნატივაში, რადგან სურსათის დონაციის წლიური ზრდის ტემპი მე-2 ალტერნატივაში უფრო დაბალია 1-ელ ალტერნატივასთან შედარებით.

ალტერნატივა 3. სურსათის შეწირულობა მუნიციპალიტეტების მეშვეობით სურსათის ნარჩენების შესამცირებლად

ეს ალტერნატივა 1-ლი ალტერნატივას მსგავსია, თუმცა მას აქვს დამატებითი თვისებები. ალტერნატივაში 3, სურსათის შეწირულობა ხდება მუნიციპალიტეტების მეშვეობით, რომლებიც შემდეგ შემოწირულ სურსათს აწვდიან: 1) უშუალოდ ბენეფიციარებს მუნიციპალური, სოციალური სასადილოების ან 2) საქველმოქმედო ორგანიზაციების მეშვეობით. მე-3 ალტერნატივაში კერძო სექტორისთვის საგადასახადო შეღავათები არ არის შემოთავაზებული.

საქართველოში 69 მუნიციპალიტეტია (2019 წლის მდგომარეობით), თუმცა ანალიზი მოიცავს 64 მუნიციპალიტეტს, რადგან 5 მუნიციპალიტეტი მდებარეობს ოკუპირებული აფხაზეთისა და ოსეთის რეგიონებში. ვარაუდობენ, რომ თითოეულ მუნიციპალიტეტში საჭიროა დამატებითი ადამიანური რესურსები, რათა უზრუნველყოფილი იყოს შემოწირული საკვების სათანადო მართვა.

ამ ალტერნატივაში შენახვის ხარჯები თანაბრად იყოფა მუნიციპალიტეტებსა და საქველმოქმედო ორგანიზაციებს შორის.

ალტერნატივა 1-ის მსგავსად, ეს ალტერნატივა ითვალისწინებს წლიური შემოწირული საკვების რაოდენობის 5%-იან ზრდას.

მონეტარული ხარჯები

კერძო სექტორი

- იგივეა რაც ალტერნატივაში 1.

სახელმწიფო სექტორი

- იგივე, რაც ალტერნატივაში 1 და დამატებით შემდეგი:

- **ადამიანური რესურსები მუნიციპალიტეტებში**. ნავარაუდევია, რომ თითოეულ მუნიციპალიტეტში საჭირო გახდება ერთი დამატებითი თანამშრომელის დაქირავება თვიური ანაზღაურებით 1000 ლარი (დარიცხული).
- **დასაწყობება მუნიციპალიტეტებში.** ნავარაუდევია რომ შენახვის ფასი შეადგენს 1,25 ლარს ერთ კვადრატულ მეტრზე დღეში. მიუხედავად იმისა, რომ ანალიზში დაახლოებითი მოცულობა, რომელიც შენახვას საჭიროებს, გამოთვლილია, ძნელია სავარაუდო შესანახი ფართობის გამოთვლა. ვარაუდობენ, რომ შენახვის ხარჯების 50% გაწეულია მუნიციპალიტეტების მიერ.

საქველმოქმედო ორგანიზაციები

- **დასაწყობება.** ნავარაუდევია რომ შენახვის ფასი შეადგენს 1,25 ლარს ერთ კვადრატულ მეტრზე დღეში. მიუხედავად იმისა, რომ ანალიზში დაახლოებითი მოცულობა, რომელიც შენახვას საჭიროებს, გამოთვლილია, ძნელია სავარაუდო შესანახი ფართობის გამოთვლა. ვარაუდობენ, რომ შენახვის ხარჯების 50% გაწეულია საქველმოქმედო ორგანიზაციების მიერ.

მონეტარული სარგებელი

კერძო სექტორი

- იგივეა რაც ალტერნატივაში 1.

სახელმწიფო სექტორი

- იგივეა რაც ალტერნატივაში 1.

საქველმოქმედო ორგანიზაციები

- იგივეა რაც ალტერნატივაში 1

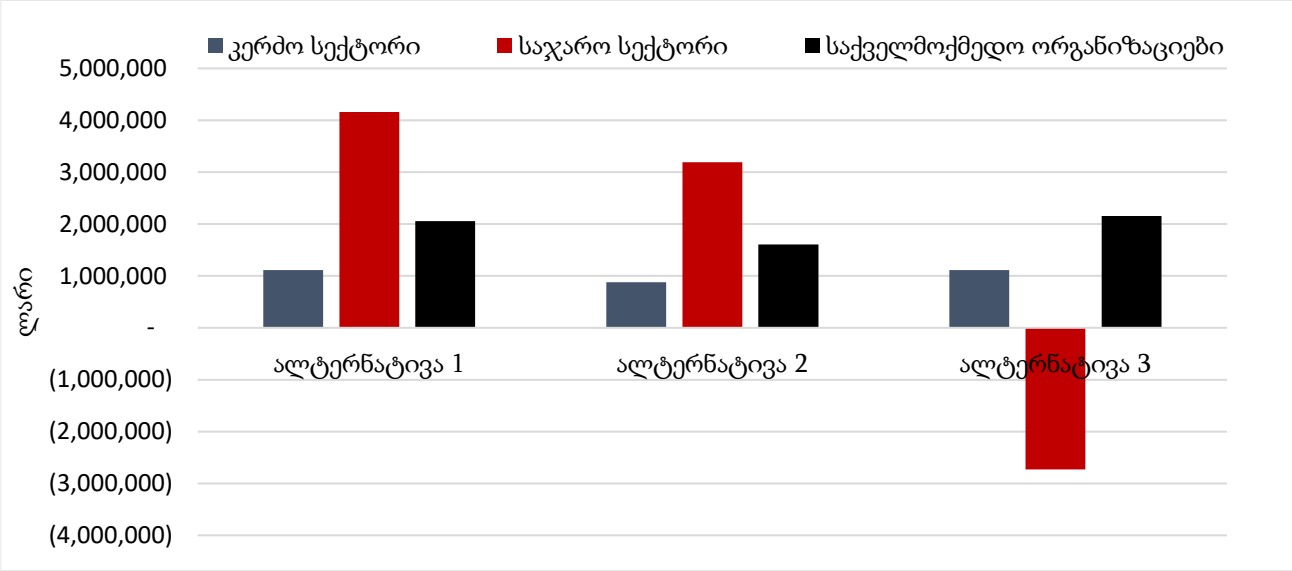
6.4 ხარჯსარგებლიანობის ანალიზის შედეგები

ხარჯსარგებლიანობის ანალიზის შედეგები დაჯამებულია ქვემოთ ცხრილში 11 და დიაგრამაზე 12.

ცხრილი 11. წმინდა სარგებლის წმინდა პოზიტიური ღირებულება (NPV) დაინტერესებული მხარეების ჯგუფების მიხედვით

დაინტერესებული ჯგუფების მიერ წმინდა სარგებლის წმინდა პოზიტიური ღირებულება			
დაინტერესებული მხარე	**ალტერნატივა 1**	**ალტერნატივა 2**	**ალტერნატივა 3**
კერძო სექტორი (ლარი)	1,115,564	876,509	1,115,564
სახელმწიფო სექტორი (ლარი)	4,160,648	3,191,509	(2,730,414)
საქველმოქმედო ორგანიზაციები (ლარი)	2,054,975	1,609,208	2,155,823
ჯამში წმინდა სარგებლის წმინდა პოზიტიური ღირებულება (ლარი)	**7,331,187**	**5,677,226**	**540,973**

დიაგრამა 12. დაყვანილი წმინდა სარგებელი დაინტერესებული მხარეების მიხედვით (ლარი)



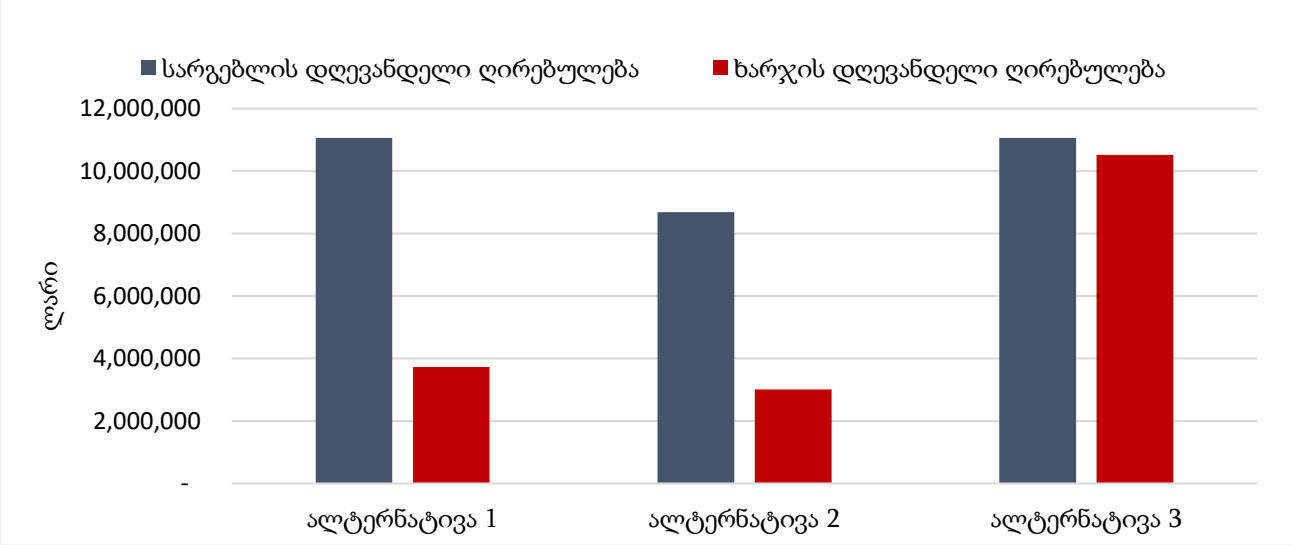
როგორც ზემოთ მოცემული სურათიდან ჩანს, კერძო სექტორის წმინდა სარგებელი იგივეა, რაც პირველ და მესამე ალტერნატივებში. მე-2 ალტერნატივაში იგი შედარებით დაბალია, რადგან ამ უკანასკნელში შეწირულობით გადაცემული სურსათის ზრდის მაჩვენებელი უფრო დაბალია, ვიდრე ალტერნატივებში 1 და 3. აქედან გამომდინარე, კერძო სექტორისათვის, ალტერნატივები 1 და 3 უფრო სასურველია.

რაც შეეხება სახელმწიფო სექტორს, მისი წმინდა სარგებელი უარყოფითია ყველა ალტერნატივაში, რადგან ყველა ალტერნატივა დაკავშირებულია ფინანსურ ხარჯებთან სახელმწიფოსათვის. ალტერნატივა 2 ნაკლებად ხარჯიანია სახელმწიფოსათვის, ხოლო ალტერნატივა 3 ასოცირდება ყველაზე მაღალ ხარჯთან.

საქველმოქმედო ორგანიზაციებს გააჩნიათ პოზიტიური წმინდა სარგებელი სამივე ალტერნატივაში, თუმცა ფინანსური კუთხით, ალტერნატივა 3 არის ყველაზე სასურველი ალტერნატივა საქველმოქმედო ორგანიზაციებისათვის, რადგან ამ სცენარში შენახვის ხარჯები ნაწილდება მუნიციპალიტეტსა და საქველმოქმედო ორგანიზაციებს შორის.

ალტერნატივების საერთო მონეტარული ზემოქმედება ნაჩვენებია დიაგრამაზე 13.

დიაგრამა 13. სარგებლის და ხარჯების დაყვანილი ღირებულება (ლარი)



ალტერნატივა 1 გამოირჩევა ყველაზე მაღალი განსხვავებით დისკონტირებულ სარგებელსა და ხარჯებს შორის და არის ყველაზე სასურველი ფინანსური თვალსაზრისით.

6.5 შეწირულობით სურსათის მიღების შეფასება

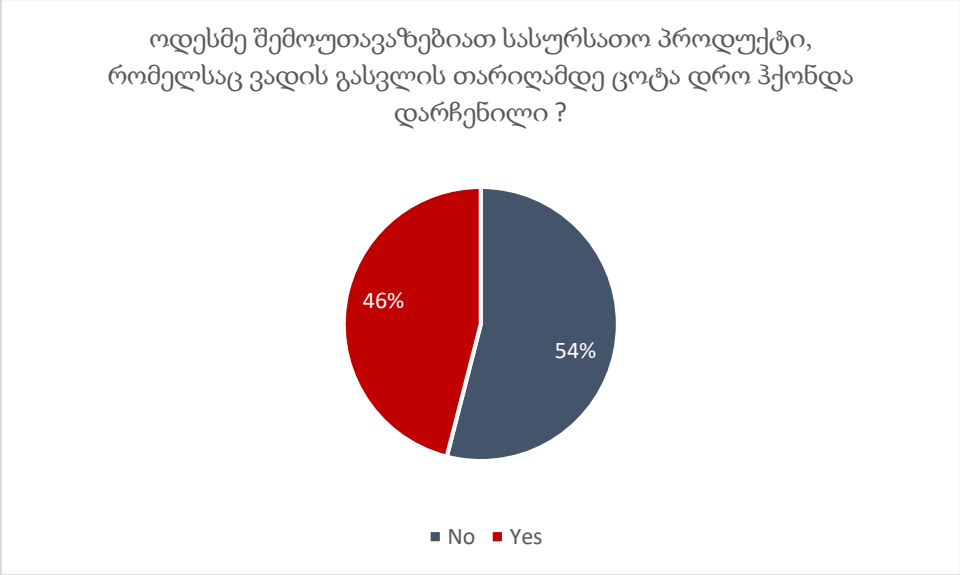
რეგულირების ზეგავლენის შეფასების გუნდმა, იმისათვის, რომ შეეფასებინათ თუ რამდენად მზად არიან პოტენციური ბენეფიციარები მიიღონ შეწირულობით შემოსული სურსათი, ჩაატარა კვლევა საქველმოქმედო ორგანიზაციების ბენეფიციარებში. კვლევის შერჩევის ზომა იყო 383 ინტერვიუ, თუმცა მხოლოდ 111-მა რესპონდენტმა მიიღო მონაწილეობა კვლევაში[31].

კვლევის მიზანი იყო შეეფასებინა ბენეფიციართა მზაობა, რომ მიიღონ შემოწირულობა და მათი გამოცდილება სუპერმარკეტებიდან გამოტანილი (რადგან ცოტა დრო რჩება ვადის გასვლამდე) სურსათის მიღებაზე. რესპონდენტებს ჰკითხეს თუ რა იყო მათი პრეფერენციები, რა ტიპის სურსათის მიღებას ისურვებდნენ. კვლევაში ასევე გადამოწმდა ბენეფიციარებს რამდენად კარგად ესმით სურსათის ეტიკეტის შინაარსი.

როგორც შედეგები გვიჩვენებს, 111 რესპონდენტიდან 54%-სათვის არასოდეს შეუთავაზებიათ სურსათი, რომლის ვადის გასვლის თარიღი მოახლოებულია, მაშინ როცა რესპონდენტების 46% აცხადებს, რომ ამგვარი გამოცდილება ჰქონიათ (დიაგრამა 14).

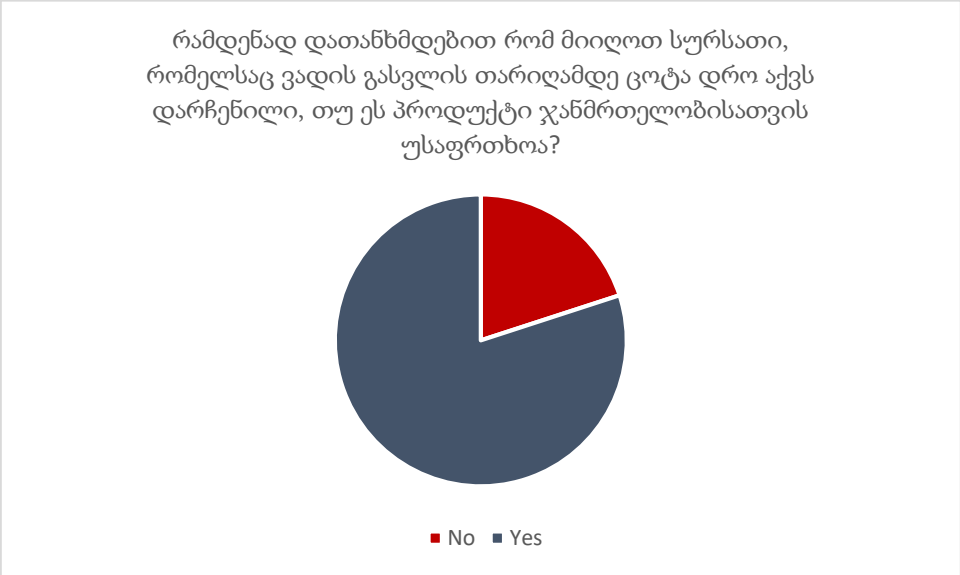
დიაგრამა 14. რესპონდენტთა გამოცდილება შეწირულობით მიღებულ სურსათზე

[31] საქართველოს კანონმდებლობით, საქველმოქმედო ორგანიზაციების ბენეფიციართა შესახებ საკონტაქტო ინფორმაცია კონფიდენციალურია. პანდემიიდან გამომდინარე, შეწირულობის მიმღებ პირებთან პირისპირ საუბარი შეზღუდული იყო და კვლევის გუნდმა ისინი საქველმოქმედო ორგანიზაციების დახმარებით გამოკითხა. კვლევის გუნდი დაუკავშირდა 22 საქველმოქმედო ორგანიზაციას, მხოლოდ რამდენიმე მათგანი დათანხმდა კვლევაში მონაწილეობაზე და გამომდინარე იქიდან, რომ ზოგიერთი ორგანიზაცია ბავშვებთან მუშაობს (ბენეფიციარები არიან 15-წლამდე მოზარდები), შეუძლებელი გახდა მათი ჩართვა კვლევაში.



შემდეგ რესპონდენტებს ჰკითხეს თუ რამდენად ისურვებდნენ მიეღოთ ისეთი სასურსათო პროდუქცია, რომელსაც ცოტა დრო აქვს ვადის გასვლამდე დარჩენილი. რესპონდენტთა უმეტესობამ გამოთქვა ამგვარი შეწირულობის მიღების სურვილი (80%), ხოლო ზოგიერთი ბენეფიციარი (20%) კვლავ ფრთხილობს და უარს ამბობს ამგვარ შეთავაზებაზე, რადგან მათ არ სჯერათ რომ სურსათი უსაფრთხოა (დიაგრამა 15).

დიაგრამა 15. რესპონდენტების სურვილი, რომ მიიღონ შემოწირული სურსათი.



მიუხედავად იმისა, რომ რესპონდენტები უკვე მომზადებულ კერძებს მოიხმარენ სასადილოებში, კვლევამ აჩვენა, რომ მათ არაფერი აქვთ საწინააღმდეგო ისეთი სასურსათო პროდუქტების მიღებაზე, რომელიც მოითხოვს შემდგომ მომზადებას (მაგ. წიწიბურა, მაკარონი და ა.შ.). რესპონდენტთა 80% თანახმაა ამ სახის პროდუქტების მიღებაზე, ხოლო 20% ამჯობინებს მომზადებულ კერძებს.

და ბოლოს, კვლევაში შეფასდა რესპონდენტთა ცოდნა სურსათის ეტიკეტირების შესახებ, განსაკუთრებით, თუ როგორ აღიქვამენ ისინი ეტიკეტს ,,საუკეთესოა ...მდე''. მათი უმრავლესობა (47%) თანხმდება, რომ "საუკეთესოა ...მდე" თარიღის შემდეგ პროდუქტი არ არის მავნე მოხმარებისთვის, თუმცა პროდუქტს შეიძლება დაკარგული ჰქონდეს ზოგიერთი თვისება. გამოკითხულთა 38% ფიქრობს, რომ ,,საუკეთესოა...მდე'' თარიღის შემდეგ პროდუქტი უსაფრთხოა მოხმარებისთვის და შენარჩუნებულია მისი ყველა მახასიათებელი, ხოლო 15% მიიჩნევს, რომ საკვები აღარ არის ვარგისი „საუკეთესო ...მდე“ თარიღის გასვლის შემდეგ.

7. მრავალკრიტერიუმიანი ანალიზი

ალტერნატივების შედარება გაკეთდა კრიტერიუმების ნაკრების საფუძველზე, რომელიც კვლევის გუნდმა მოამზადა რეფორმის მიზნების შესაბამისად:

1. სიღარიბის შემცირება და სასურსათო დაუცველობის გაზრდა საკვების ღარიბებისათვის ეფექტიანი განაწილების ხელშეწყობის გზით - ამ მიზნის შესრულების შესაძლებლობა;
2. გარემოზე და ბუნებრივ რესურსებზე უარყოფითი ზემოქმედების შემცირება სურსათის ნარჩენების შემცირების გზით და სურსათის ექსპლოატაციის ვადის გახანგრძლივებით - ამ მიზნის შესრულების შესაძლებლობა;
3. სურსათის მომარაგების ჯაჭვში მოღვაწე აქტორების დანახარჯების შემცირება სურსათის ნარჩენების პრევენციისა და მართვის პრაქტიკის გაუმჯობესების გზით - ამ მიზნის შესრულების შესაძლებლობა;
4. ღარიბი მოსახლეობისათვის სურსათის უზრუნველყოფაზე საბიუჯეტო დანახარჯების ეფექტიანობის გაზრდა - ამ მიზნის შესრულების შესაძლებლობა;
5. საზოგადოების ცნობიერების ამაღლება სურსათის ნარჩენების პრევენციის, შემცირების, მართვის, სურსათის განახლებისა და ხელახალი დისტრიბუციის შესახებ - ამ მიზნის შესრულების შესაძლებლობა;
6. განხორციელებადობა - ამ ალტერნატივას რეალიზებისა და კონკრეტული განხორციელების სიმარტივე;
7. რისკების მინიმუმამდე შემცირება.

ცხრილში 12 დაჯამებულია მრავალკრიტერიუმიანი ანალიზის შედეგები. სამივე ალტერნატივას შეფასებისათვის გამოყენებულია სიმბოლოები: პლიუსი (+), მინუსი (-) და ნული (0), სადაც პლიუსი (+) ნიშნავს, რომ კრიტერიუმსა და ალტერნატივას ზეგავლენას შორის გარკვეული სინერგიაა; მინუსი (-), როცა კრიტერიუმსა და ზემოქმედებას შორის გარკვეული კომპრომისია და ნული (0) როცა არანაირი ზემოქმედება არ არსებობს.

ცხრილი 12. მრავალკრიტერიუმიანი ანალიზი

შეფასების კრიტერიუმები	**ალტერნატივა 0 – საბაზისო სცენარი**	**ალტერნატივა 1**	**ალტერნატივა 2**	**ალტერნატივა 3**
წმინდა სარგებლის წმინდა პოზიტიური ღირებულება (ლარი)	-	7,331,187	5,677,226	540,973

სიღარიბის შემცირება და სასურსათო დაუცველობის გაზრდა	-	+++	+	+++
ნეგატიური ზემოქმედების შეზღუდვა გარემოზე და ბუნებრივ რესურსებზე სურსათის ნარჩნების შემცირებისა და ვარგისიანობის ვადის გაგრძელების გზით	0	+++	+	+++
სურსათის მომარაგების ჯაჭვში მონაწილეთა ხარჯების შემცირება სურსათის ნარჩნებისა პრევენციისა და მართვის პრაქტიკის გაუმჯობესების გზით	0	++	+++	+
ღარიბებისათვის სურსათის უზრუნველყოფაზე სახელმწიფოს დანახარჯების ეფექტიანობის გაზრდა	0	0	0	0
საზოგადოების ცნობიერების გაზრდა სურსათის ნარჩნების პრევენციის, შემცირების, მართვის, სურსათის განახლებისა და ხელახალი დისტრიბუციის შესახებ	-	+++	+	+++
რეალისტურობა	0	++	+++	+
რისკების მინიმუმამდე შემცირება	-	+++	+	++

<u>სიღარიბის შემცირება და სასურსათო დაუცველობის დონის გაზრდა:</u> ალტერნატივებს 1 და 3 აქვთ უმაღლესი ქულები, რადგან ისინი გვთავაზობენ მხარდაჭერის ღონისძიებების ფართო სპექტრს, რომელიც ეხება სურსათის ნარჩენების სხვადასხვა ასპექტს. რაც შეეხება მე-2 ალტერნატივას, ის უზრუნველყოფს მხოლოდ საგადასახადო შეღავათებს, რომლებიც შეიძლება არ იყოს საკმარისი საკვების შეწირულობის წახალისებისთვის. შეწირული საკვების რაოდენობას სავარაუდოდ აქვს უფრო მაღალი ზრდის ტემპი ალტერნატივებში 1 და 3 და უფრო დაბალი ზრდის ტემპი ალტერნატივაში 2.

<u>გარემოზე და ბუნებრივ რესურსებზე ნეგატიური ზემოქმედების შეზღუდვა სურსათის ნარჩენების შემცირებისა და საკვების ვარგისიანობის ვადის გახანგრძლივების გზით:</u> შემოწირული საკვების რაოდენობას სავარაუდოდ აქვს ზრდის უფრო მაღალი ტემპი ალტერნატივაში 1 და 3 და დაბალი ზრდის ტემპი ალტერნატივაში 2. ამიტომ, სურსათის ნარჩენების რაოდენობა, სავარაუდოდ, უფრო შემცირდება ალტერნატივებში 1 და 3, რადგან მე-2 ალტერნატივასთან შედარებით, უფრო მეტი საკვებია შემოწირული, ვიდრე გადაყრილი.

<u>სურსათის მომარაგების ჯაჭვში მოქმედი პირების ხარჯების შემცირება სურსათის ნარჩენების პრევენციისა და მართვის პრაქტიკის გაუმჯობესებით:</u> ალტერნატივას 2 აქვს ყველაზე დაბალი ხარჯები დანარჩენ ორ ალტერნატივასთან შედარებით, ხოლო ალტერნატივა 3 არის ყველაზე ძვირადღირებული (ყველაზე დაბალი ქულა), რადგან ის მოიცავს დამატებით დანახარჯებს ადამიანებურ რესურსებზე მუნიციპალურ დონეზე.

<u>ღარიბი მოსახლეობის სურსათით უზრუნველყოფაზე სახელმწიფო დანახარჯების ეფექტურობის გაზრდა.</u> შემოთავაზებული ალტერნატივები გავლენას არ მოახდენს სახელმწიფო ბიუჯეტზე, რადგან ალტერნატივებში არ არის შემოთავაზებული სურსათის პროგრამებზე სახელმწიფო დანახარჯების ჩანაცვლება სურსათის შეწირულობებით, ყოველ შემთხვევაში, მოკლევადიან პერიოდში, თუმცა, გრძელვადიან პერსპექტივაში ამგვარი რამ დასაშვებია. რადგან ანალიზი ითვალისწინებს დაბალი რისკის მქონე სურსათის შეწირულობას, სახელმწიფოს მაინც დასჭირდება ზოგიერთი სახის სურსათის შეძენა სახელმწიფო სახსრებიდან.

<u>საზოგადოების ცნობიერების ამაღლება სურსათის ნარჩენების პრევენციის, შემცირების, მართვის, სურსათის განახლებისა და ხელახალი დისტრიბუციის შესახებ:</u> ალტერნატივებს 1 და 3 აქვთ ყველაზე მაღალი ქულა, რადგან ისინი ითვალისწინებენ ცნობიერების ამაღლების კამპანიების ჩატარებას, ხოლო მე-2 ალტერნატივას მიხედვით ასეთი კამპანიების განხორციელება არ იგეგმება.

<u>მიზანშეწონილობა და რეალიზაციის სიმარტივე:</u> ალტერნატივას 2 უპირატესობა აქვს სხვა ალტერნატივებთან შედარებით, რადგან იგი ითვალისწინებს მხოლოდ საგადასახადო შეღავათებს. დაბეგვრის გარდა, ალტერნატივები 1 და 3 მოიცავს შემდეგ საკითხებს: სურსათის უვნებლობა და ჰიგიენა, პროდუქტზე პასუხისმგებლობა და ცნობიერების ამაღლება. გარდა ამისა, მე-3 ალტერნატივა მოითხოვს დამატებითი ღონისძიებების განხორციელებას მუნიციპალურ დონეზე, ამიტომ მას აქვს ყველაზე დაბალი ქულა ამ კრიტერიუმზე.

<u>რისკების მინიმიზაცია:</u> ალტერნატივასთან 1 დაკავშირებული ყველა რისკი რელევანტურია დანარჩენი ორი ალტერნატივასთვისაც, თუმცა ალტერნატივას 2 აქვს ყველაზე მაღალი რისკი (ყველაზე დაბალი ქულა) იმის გამო, რომ სურსათის უვნებლობისა და ჰიგიენის სფეროები,

პროდუქტზე პასუხისმგებლობა და ცნობიერების ამაღლება არ არის გათვალისწინებული ამ ალტერნატივაში. მე-3 ალტერნატივაში მუნიციპალიტეტების ჩართვა ქმნის დამატებით რისკებს, რომელიც დაკავშირებულია მუნიციპალურ დონეზე კაპიტალისა და ადამიანური რესურსების ხელმისაწვდომობასთან.

მრავალკრიტერიუმიანი ანალიზის საფუძველზე შეიძლება დავასკვნათ, რომ ალტერნატივა 1 არის სასურველი ალტერნატივა, რადგან ის ასოცირდება უმაღლეს ფულად და არაფულად სარგებელთან.

8. მონიტორინგისა და შეფასების გეგმა

იმისათვის, რომ თვალყური ვადევნოთ რეფორმის შესრულებას მისი განხორციელების პროცესში, შეფასდეს მისი ზემოქმედება და მოხდეს ჩარევა დაგეგმილი გზიდან გადახვევის შემთხვევაში, მნიშვნელოვანია სათანადო მონიტორინგისა და შეფასების გეგმის შედგენა (ცხრილი 13). მონიტორინგისა და შეფასების გეგმამ უნდა შეაფასოს, რამდენად ემთხვევა მოქმედებები და მასთან დაკავშირებული შედეგები IV ნაწილში დასახულ პოლიტიკის ამოცანებს. ინდიკატორები, რომლებიც შემოთავაზებულია კანონპროექტის შესრულების შესაფასებლად, დაყოფილია ხუთ კატეგორიად ქვემოთ ჩამოთვლილი ამოცანების მიზნებიდან გამომდინარე:

1. სიღარიბის შემცირება და სურსათის უსაფრთხოების გაზრდა სურსათის ღარიბი მოსახლეობისათვის ეფექტიანი განაწილების ხელშეწყობის გზით;
2. გარემოზე და ბუნებრივ რესურსებზე უარყოფითი ზემოქმედების შემცირება სურსათის ნარჩენების შემცირების გზით და სურსათის ვარგისიანობის ვადის გახანგრძლივებით;
3. სურსათის მომარაგების ჯაჭვში მოღვაწე აქტორების დანახარჯების შემცირება სურსათის ნარჩენების პრევენციისა და მართვის პრაქტიკის გაუმჯობესების გზით;
4. ღარიბი მოსახლეობისათვის სურსათის უზრუნველყოფაზე საბიუჯეტო დანახარჯების ეფექტიანობის გაზრდა;
5. საზოგადოების ცნობიერების ამაღლება სურსათის ნარჩენების პრევენციის, შემცირების, მართვის, სურსათის განახლებისა და ხელახალი დისტრიბუციის შესახებ.

ცხრილი 1. ამოცანების შესრულების მაჩვენებლები

მაჩვენებელი	**შეფასების სიხშირე**	**პასუხისმგებლობა მონიტორინგზე**
სპეციფიური მიზანი 1 - სიღარიბის შემცირება და სასურსათო უსაფრთხოების გაზრდა ღარიბებისთვის საკვების ეფექტური განაწილების ხელშეწყობის გზით		
საოპერაციო მიზანი 1.1. სურსათის გაზრდილი ხელახალი დისტრიბუცია ღარიბებისათვის სურსათის შეწირულობის გზით		
შემოწირულობით მიღებული სურსათის წილი საქველმოქმედო ორგანიზაციაში	ყოველწლიურად	საქველმოქმედო ორგანიზაციები, გარემოს დაცვასა და სოფლის მეურნეობაზე პასუხისმგებელი სამინისტრო

შემოწირულობით მიღებული სურსათის წილი მუნიციპალურ სასადილოებში	ყოველწლიურად	მუნიციპალიტეტები
საცალო სექტორიდან ღარიბი მოსახლეობისათვის შემოწირული სურსათის ოდენობა	ყოველწლიურად	შემოსავლების სამსახური
სურსათის რაოდენობა, რომელსაც შემოწირულობების განმკარგავი შუამავალი ოპერატორები იღებენ	ყოველწლიურად	შუამავალი ოპერატორი (მაგ. საქველმოქმედო ორგანიზაცია)
საოპერაციო მიზანი 1.2. მძიმე სასურსათო დაუცველობის გავრცელების შემცირება		
საშუალო კვებითი ენერგიის ადეკვატურობა (%)	ყოველწლიურად	საქსტატი
არასრულფასოვანი კვების გავრცელება მოსახლეობაში (%)	ყოველწლიურად	ჯანმრთელობის, შრომისა და სოციალურ საკითხთა სამინისტრო
საოპერაციო მიზანი1.3. სურსათის დანახარჯებზე ტვირთის შემსუბუქება ღარიბი ოჯახებისათვის		
ბენეფიციართა წილი უკიდურესი სიღარიბის ზღვარს მიღმა მყოფ მოსახლეობაში, რომლებიც სურსათს იღებენ საქველმოქმედო ორგანიზაციების და მუნიციპალური სასადილოების მეშვეობით	ყოველწლიურად	TBD
მოწყვლადი ოჯახების მიერ ოჯახის ბიუჯეტიდან სურსათზე დახარჯული თანხების წილი	ყოველწლიურად	TBD
ბენეფიციართა კმაყოფილების დონე, რომლებიც სურსათს იღებენ საქველმოქმედო ორგანიზაციების, მუნიციპალური სასადილოების თუ სხვა შუამავლების მეშვეობით	ერთხელ ყოველ სამ წელიწადში	TBD
სურსათის დანახარჯების წილი საერთო დანახარჯებში წლების მიხედვით (წყარო: ბენეფიციართა კვლევა)	ყოველწლიურად	TBD
სამიზნე ჯგუფის შემადგენლობა ასაკის, სქესის, რეგიონის მიხედვით	ყოველწლიურად	TBD
სპეციფიური მიზანი 2 – გარემოზე და ბუნებრივ რესურსებზე უარყოფითი ზემოქმედების შეზღუდვა სურსათის ნარჩენების შემცირებით და სურსათის ვარგისიანობის ვადის გახანგრძლივებით.		
საოპერაციო მიზანი2.1. სურსათის ნარჩენებისა და მასთან ასოცირებული სურსათის აირების გამოფრქვევის შემცირება		
სურსათის ნარჩენები ერთ სულ მოსახლეზე	ყოველწლიურად	გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტრო

სურსათის ნარჩენები სურსათის წყაროს მიხედვით (საყოფაცხოვრებო, სტუმარმასპინძლობის, საცალო სექტორი, ა.შ.)		
სურსათის ნარჩენების წილი ნარჩენების საერთო მოცულობაში	ყოველწლიურად	გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტრო
სათბურის აირების (GHG) გამოფრქვევა, რომელიც დაკავშირებულია სურსათის ნარჩენებთან	ყოველწლიურად	გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტრო
სურსათის ნარჩენების მორფოლოგიური შემადგენლობა	სამ წელიწადში ერთხელ	გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტრო
საოპერაციო მიზანი 2.2. **წყლის, ნიადაგის ოკუპაციის/დეგრადაციის და ბიომრავალფეროვნებაზე პოტენციური ზემოქმედების ნაკვალევის შემცირება**		
დამუშავებული ფართობები, სადაც ადგილობრივი საკვები პროდუქტები იწარმოება	სამ წელიწადში ერთხელ	გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტრო
ზოგადი ზემოქმედება ამგვარ ტერიტორიაზე კულტივაციის ბიომრავალფეროვნებაზე	სამ წელიწადში ერთხელ	გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტრო
ზოგადი ზემოქმედება ამგვარ ტერიტორიაზე კულტივაციის წყლის ხარისხზე	სამ წელიწადში ერთხელ	გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტრო
ზოგადი ზემოქმედება ამგვარ ტერიტორიაზე კულტივაციის მიწის ხარისხზე	სამ წელიწადში ერთხელ	გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტრო
საოპერაციო მიზანი 2.3. ნარჩენების წარმოქმნის შემცირება გაუმჯობესებული შეფუთვისა და ვარგისიანობის ვადის გახანგრძლივების გზით		
შეფუთვისა და ეტიკეტირების დეტალური გაიდლაინების შემუშავება	ერთჯერადად	გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტრო
კომპანიების წილი, რომლებიც სრულად და/ან ნაწილობრივ შეესაბამებიან შეფუთვისა და ეტიკეტირების შეფუთვის გაიდლაინებს	ყოველწლიურად	გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტრო
სპეციფიური მიზანი 3 - სურსათის მომარაგების ჯაჭვში მონაწილე აქტორების ხარჯების შემცირება სურსათის ნარჩენების პრევენციისა და მართვის პრაქტიკის გაუმჯობესების გზით;		
საოპერაციო მიზანი3.1. საცალო ორგანიზაციების წახალისება სურსათის შეწირულობაზე		
ცვლილება შესაბამის კანონმდებლობაში, რათა საცალო	ერთჯერადად	საქართველოს მთავრობა და პარლამენტი

ვაჭრობის სექტორისათვის სურსათის შემოწირულობის ხარჯი უფრო ნაკლების იყოს, ვიდრე სურსათის განადგურება		
სურსათის შეწირულობის დეტალური გაიდლაინის შემუშავება	ერთჯერადად	გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტრო და სურსათის ეროვნული სააგენტო
პოტენციურად დაზარალებული კომპანიების წილი, რომლებიც რეალურად იხდიან გადასახადებს და/ან იღებენ სუბსიდიებს სურსათის შემოწირულობასთან დაკავშირებით	ყოველწლიურად	შემოსავლების სამსახური
სურსათის შეწირულობასთან დაკავშირებული ჯამური გადასახადები/სუბსიდიები	ყოველწლიურად	შემოსავლების სამსახური
კანონმდებლობის ცვლილების მაჩვენებლის ევოლუცია (ცვლილება დაბეგვრის რეჟიმში/სუბსიდიები) დროთა განმავლობაში	ყოველწლიურად	ფინანსთა სამინისტრო
შეწირულობით მიღებული/გაცემული სურსათის თანაფარდობა სურსათის ნარჩენებთან	ყოველწლიურად	შემოსავლების სამსახური
საოპერაციო მიზანი 3.2. კომპანიების წახალისება, რომ სურსათის ნარჩენების მართვაში გამოიყენონ მდგრადი პრაქტიკა		
კომპანიების რიცხვი, რომლებიც ინოვაციურ მიდგომებს იყენებენ სურსათის ნარჩენების სამართავად (მაგ. ჭკვიანი ურნები, თვითმომსახურების აღჭურვილობა, მიწის გაშლა, კომერციული კომპოსტირება, ა.შ.)	ყოველწლიურად	გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტრო
კომპანიების წილი, რომელთაც შეუმცირდათ გადაყრილი სურსათის რაოდენობა	ყოველწლიურად	გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტრო, შემოსავლების სამსახური
სპეციფიური მიზანი 4 - მოსახლეობის სურსათით უზრუნველყოფაზე სახელმწიფოს დანახარჯების ეფექტიანობის გაზრდა;		
საოპერაციო მიზანი 4.1. სურსათის შემოწირულობის სახელმწიფო მომსახურებების ხარისხის და ხარჯეფექტურობის გაზრდა		

სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯი ერთ ფაქტიურ ბენეფიციარზე	ყოველწლიურად	ფინანსთა სამინისტრო
ფაქტიური ბენეფიციარების რაოდენობა	ყოველწლიურად	მუნიციპალიტეტები
პოტენციური ბენეფიციარების რაოდენობა	ყოველწლიურად	მუნიციპალიტეტები
სახელმწიფო სასადილოებში დღიურად უზრუნველყოფილი კერძების კვებითი შემადგენლობა	ყოველწლიურად	მუნიციპალიტეტები
სასადილოების რიცხვი და მათი ტევადობა, მათი გადანაწილება რეგიონების მიხედვით	ყოველწლიურად	მუნიციპალიტეტები
კმაყოფილების ხარისხი და/ან განაწილებული სურსათის ხარისხი/კვებითი ღირებულება	ყოველწლიურად	გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტრო, მუნიციპალიტეტები
სპეციფიური მიზანი 5 - საზოგადოების ინფორმირებულობის გაზრდა სურსათის ნარჩენების პრევენციის, შემცირების, მართვის, სურსათის განახლებისა და ხელახალი დისტრიბუციის შესახებ.		
საოპერაციო მიზანი 5.1. **უზრუნველყოფა იმისა, რომ საზოგადოებას ჰქონდეს შესაბამისი ინფორმაცია და ცნობიერება სურსათის ნარჩენების მდგრადი პრევენციის, შემცირების, მართვის, სურსათის აღდგენისა და ხელახალი დისტრიბუციის შესახებ**		
ინფორმაცია სურსათის ნარჩენების მდგრადი მართვის მიზნებისათვის (ა) ეროვნული განათლების კანონმდებლობაში; (ბ) სასწავლო პროგრამებში; (გ) მასწავლებელთა განათლებაში.	პირველი ხუთი წელი ყოველწლიურად	გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტრო, განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრო
კამპანიის ორგანიზება სურსათის ნარჩენების მართვის მნიშვნელობასთან დაკავშირებით ცნობიერების ამაღლების მიზნით	პირველი ხუთი წელი ყოველწლიურად	გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტრო
მომხმარებელთა ცნობიერების დონე სურსათის ნარჩენების შემცირების მნიშვნელობაზე/გზებზე და მის შედეგებზე/ხარჯებზე (გამოთვლები კვების საფუძველზე)	პირველი ხუთი წელი ყოველწლიურად	გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტრო
კომპანიების რაოდენობა, რომლებიც იყენებენ სურსათის მართვის მდგრად პრაქტიკას	ყოველწლიურად	გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტრო

გამოყენებული ლიტერატურა

Akwii, E., Broad Leib, E. M., Shapiro, M., & Paparo, R. (2021). *Promoting Food Donation: Liability Protection Law and Policy.* Retrieved from https://www.foodbanking.org/wp-content/uploads/2021/12/Liability-Protections.pdf

Broad Leib, E. M., Shapiro, M., Jagdagdorj, N., & Hill, J. (2021). *Food Donation Law and Policy: Peru Recommendations.* The Global FoodBanking Network. Retrieved from https://www.foodbanking.org/wp-content/uploads/2021/01/Peru-Policy-Recommendations.pdf

Colombo de Moraes, C., Costa, F. H., Pereira, C. R., Da Silva, A. L., & Delai, I. (2020). Retail Food Waste: Mapping Causes and Reduction Practices. *Journal of Cleaner Production, 256*(3). Retrieved from https://www.researchgate.net/publication/339081530_Retail_food_waste_Mapping_causes_and_reduction_practices

FAO. (2011). *Global Food Losses and Food Waste – Extent, Causes and Prevention.* Rome.

FAO. (2013). *Food Wastage Footprint - Impacts on Natural resources.* FAO .

FAO. (2014). *Food Wastage Foorprint: Full-Cost Accounting.* Rome.

FAO. (2015). *Post-2015 and SDGs – Nourishing People, Nurturing the Planet.* Food and Agriculture Organization of the United Nations. http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/mdg/doc/14_themes-en.pdf.

FAO. (2018). *Publication Regional Overview of Food Security and Nutrition in Europe and Central Asia 2018.* Budapest. 110 pp. Licence: CC BY-NC-SA 3.0 IGO .

FAO. (2019a). *Food Recovery and Redistribution: A Practical Guide for Favourable Policies and Legal Frameworks.* Working Paper. Retrieved from https://www.fao.org/uploads/media/Food_recovery_and_redistribution_guide.pdf

FAO. (2019b). *National Legal Report: Comparative Analysis of the Legislative and Policy Framework of Food Loss, Waste and Donation in Georgia.*

Grewal, L., Hmurovic, J., Lamberton, C., & Reczek, R. W. (2018). The Self-Perception Connection: Why Consumers Devalue Unattractive Produce. *Journal of Marketing*. Retrieved from https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0022242918816319

Gruber, V., Holweg, C., & Teller, C. (2015). What a Waste! Exploring the Human Reality of Food Waste from the Store Manager's Perspective. *Journal of Public Policy & Marketing, 35*(1). Retrieved from https://www.researchgate.net/publication/283841042_What_a_Waste_Exploring_the_Human_Reality_of_Food_Waste_from_the_Store_Manager's_Perspective

HLPE. (2014). *Food Losses and Waste in the Context of Sustainable Food Systems.* Report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food

Security. Rome: High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition. . http://www.un.org/en/zerohunger/pdfs/HLPE_FLW_Report-8_EN.pdf.

Huang, I. Y., Manning, L., James, K. L., Grigoriadis, V., Millington, A., Wood, V., & Ward, S. (2021). Food Waste Management: A Review of Retailers' Business Practices and Their Implications for Sustainable Value. *Journal of Cleaner Production*. Retrieved from https://www.researchgate.net/publication/347247668_Food_waste_management_A_review_of_retailers'_business_practices_and_their_implications_for_sustainable_value

Killeen Davis, E. G. (2015). *Food Waste at Retail.* Theses and Dissertations. Retrieved from https://scholarworks.uark.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=&httpsredir=1&article=2282&context=etd

Schneider, F., & Eriksson, M. (2020). Food Waste (And Loss) at the Retail Level. Retrieved from https://www.taylorfrancis.com/chapters/edit/10.4324/9780429462795-10/food-waste-loss-retail-level-felicitas-schneider-mattias-eriksson

Seberini, A. (2020). Economic, Social and Environmental World Impacts of Food Waste on Society and Zero Waste as a Global Approach to their Elimination. *Globalization and its Socio-Economic Consequences 2019.* SHS Web of Conferences 74, 03010. doi:https://doi.org/10.1051/shsconf/20207403010

Takvarelia, N. (2021). What Georgia Stands to Gain from Ending Food Waste. *Investor.ge*. Retrieved from http://www.investor.ge/2021/04/22/what-georgia-stands-to-gain-from-ending-food-waste/

United Nations Environment Programme. (2021). *Food Waste Index Report 2021.* Nairobi.

Wieben, E. (2015). *The Post-2015 Deveopment Agenda: How Food Loss and Waste (FLW) Reduction Can Contribute Towards Environmental Sustainability and the Achievement of the Sustainable Development Goals.* Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), .

World Bank . (2021). *Georgia - Solid Waste Sector Assessment Report.* Washington DC: World Bank.