

ფონდი „ღია საზოგადოება – საქართველო“

თბილისი, 2016 წლის ოქტომბერი

მცირე ფარმაცეუტისა და მენარმეიზისათვის სურსათის უვნებლობის მოთხოვნების დანერგვაში ხელშეწყობის სახელმწიფო პროგრამების შეფასება

პოლიტიკის დოკუმენტი



სტრატეგიული კვლევების რეგიონული ცენტრი

პუბლიკაცია მომზადებულია სტრატეგიული კვლევების რეგიონული ცენტრის პროექტის – „ასოციირების შეთანხმების დღის წესრიგისა და სამოქმედო გეგმის ხუთი სფეროს სამოქალაქო მონიტორინგი“ – ფარგლებში.

წინამდებარე პოლიტიკის დოკუმენტი მოიცავს პერიოდს 2015 წლის ოქტომბრიდან 2016 წლის ოქტომბრამდე.

ავტორი:

მიხეილ პაკაცოშვილი*

ბიოლოგიურ მეურნეობათა

ასოციაცია „ელკანა“

რედაქტორი:

ნესტან ჩხიკვაძე



OPEN SOCIETY GEORGIA FOUNDATION
ფონდი ღია საზოგადოება საქართველო

პროექტი დაფინანსებულია ფონდ „ღია საზოგადოება – საქართველო“ მიერ. ტექსტისა და კომენტარების ავტორების მიერ გამოხატული შეხედულებები, მოსაზრებები და განაცხადები მხოლოდ მათ ეკუთვნით და არ გამოხატავს ფონდ „ღია საზოგადოება – საქართველო“ მოსაზრებებს. შესაბამისად, ფონდი მასალის შინაარსზე პასუხს არ აგებს.

წინასიტყვაობა

მაგნი პროდუქტების მოხმარებისგან მოსახლეობის დაცვა სახელმწიფოს ერთ-ერთი ფუნქციაა. ამ საკითხს განსაკუთრებულ ყურადღებას უთმობს ევროკავშირთან ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი სავაჭრო სივრცის შესახებ შეთანხმება (DCFTA), რომლის IV თავი ითვალისწინებს სურსათის უვნებლობის სფეროში ქართულის ევროკავშირის კანონმდებლობასთან დაახლოებას. კანონმდებლობის დაახლოება, მასზე ინფორმაციის გავრცელება და იმპლემენტაციის ხელშეწყობა ევროკავშირსა და საქართველოს შორის ასოციირებისა¹ და ამ შეთანხმების განხორციელების 2016 წლის ეროვნული სამოქმედო გეგმის ნაწილია².

სამოქმედო გეგმის 89-ე პარაგრაფის თანახმად არსებული სურსათის უვნებლობის სტრატეგიისა და დაახლოების პროგრამის იმპლემენტაციის დასრულება, სურსათის უვნებლობის კოდექსის განხორციელება და საიმპლემენტაციო ჰორიზონტალური კანონმდებლობის პროგრესული მიღება სურსათის ეროვნული სააგენტოს ფუნქციაა. ამისთვის საჭიროა სურსათის უვნებლობის სფეროში საქართველოს კანონმდებლობის ევროკავშირის 13 სამართლებრივ აქტთან დაახლოება. 91-ე პარაგრაფის თანახმად სააგენტოს ფუნქციაში შედის, ასევე, ევროკავშირის ბაზარზე შესასვლელი მოთხოვნების, სურსათისა და ცხოველთა საკვების უსაფრთხოების, შესაბამისი სამომხმარებლო ასპექტების თაობაზე ცნობიერების ამაღლება. ამას გარდა, 161-ე პარაგრაფის მიხედვით იგეგმება სოფლის მეურნეობის პროდუქციისთვის მარკეტინგის სტანდარტების ეტაპობრივი მიღების ხელშეწყობა სურსათის უვნებლობის უფრო მაღალი სტანდარტისა და ხარისხის სქემე-

* მიხეილ პაკაცოშვილი 2014 წლიდან ბიოლოგიურ მეურნეობათა ასოციაცია „ელკანას“ პროექტის მენეჯერია. ამჟამად იგი კახეთისა და იმერეთის რეგიონებში ტურიზმის სფეროში ჩართული ღარიბი თემების და მენარმეების ხელშეწყობის პროექტს ხელმძღვანელობს. მას გააჩნია სამართლის მაგისტრის ხარისხი რიგის სამართლის სკოლიდან.

ბის იმპლემენტაციის ხელშეწყობის მიზნით. 161.2 პუნქტის თანახმად სასოფლო-სამეურნეო კოოპერატივებში თანამედროვე ტექნოლოგიებისა და მეთოდოლოგიების დასაწერად სასწავლო პროგრამების განხორციელება და საერთაშორისო სტანდარტების დანერგვის ხელშეწყობა იგეგმება. ამაზე პასუხისმგებელია სასოფლო-სამეურნეო კოოპერატივების განვითარების სააგენტო. გეგმის 161.3 პუნქტის თანახმად გადამამუშავებელ საწარმოთა თანადაფინანსების პროექტით დაფინანსებულ ახალგახსნილ საწარმოებში თანამედროვე ტექნოლოგიებისა და მეთოდოლოგიების, სურსათის უვნებლობის მართვის საერთაშორისო სტანდარტებისა და სისტემების დანერგვის მიზნით განხორციელდება სასწავლო პროგრამები.

სურსათის ეროვნული სააგენტო სოფლის მეურნეობის საჯარო სამართლის იურიდიული პირია³. მის ფუნქციებში შედის სურსათის/ცხოველის საკვების უვნებლობის, ვეტერინარიისა და მცენარეთა დაცვის სფეროების მარეგულირებელი სამართლებრივი აქტების ევროკავშირის კანონმდებლობასთან დაახლოების უზრუნველყოფა.

სასოფლო-სამეურნეო კოოპერატივების მხარდასაჭერად შეიქმნა სასოფლო-სამეურნეო კოოპერატივების განვითარების სააგენტო, რომელიც სოფლის მეურნეობის სამინისტროს საჯარო სამართლის იურიდიული პირია⁴. სხვა ფუნქციებთან ერთად სააგენტო სამართლებრივ, ინსტიტუციურ, წარმოების ტექნოლოგიებთან დაკავშირებულ და სხვა სახის კონსულტაციებს უწევს კოოპერატივებს, ამასთან, ეხმარება კადრების მომზადებასა და გადამზადებაში.

არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირი — სოფლის მეურნეობის პროექტების მართვის სააგენტო — 2012 წელს შეიქმნა. მისი ძირითადი ფუნქციაა სოფლის მეურნეობის სამინისტროს მიერ ინიცირებული პროექტების დაგეგმვა და მართვა, ასევე, დაქვემდებარებული სასოფლო-სამეურნეო და გადამამუშავებელი საწარმოების მართვა. ერთ-ერთი პროექტი, რომელსაც ეს სააგენტო ახორციელებს, არის გადამამუშავებელი და შემნახველი საწარმოების თანადაფინანსების პროექტი.

ანალიზი

სოფლის მეურნეობა საქართველოში დასაქმებისა და შემოსავლის მიღების ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი წყაროა. მცირე მეურნეობები დიდ როლს ასრულებენ დარგის განვითარებაში და მათზე სასოფლო-სამეურნეო პროდუქციის წარმოების დიდი ნაწილი მოდის.

2014 წლის სასოფლო-სამეურნეო აღწერის მიხედვით საქართველოში 642.2 ათასი მეურნეობა, მათ შორის 640.0 ათასი შინამეურნეობა და 2.2 ათასი იურიდიული პირია⁵. მეურნეობების სარგებლობაში სულ 787.7 ათასი ჰექტარი სასოფლო-სამეურნეო მიწაა. მათ შორის 86.5% (681.1 ათასი) შინამეურნეობების, ხოლო 13.5% (106.6 ათასი) იურიდიული პირების სარგებლობაშია. ამასთან, მეურნეობების 77.1%-ს ერთ ჰექტარზე ნაკლები მიწა

¹ ერთი მხრივ, ევროკავშირის და ევროპის ატომური ენერჯის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებს და, მეორე მხრივ, საქართველოს შორის ასოცირების შესახებ შეთანხმება, დანართი XI-A.

² ერთი მხრივ, ევროკავშირის და ევროპის ატომური ენერჯის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებს და, მეორე მხრივ, საქართველოს შორის ასოცირების შესახებ შეთანხმებისა და საქართველოსა და ევროკავშირის შორის ასოცირების დღის წესრიგის განხორციელების 2016 წლის ეროვნული სამოქმედო გეგმის დამტკიცების შესახებ საქართველოს მთავრობის 2016 წლის 7 მარტის N382 განკარგულება, პარაგრაფი 161.

³ საჯარო სამართლის იურიდიული პირის — სურსათის ეროვნული სააგენტოს დებულების დამტკიცების შესახებ საქართველოს სოფლის მეურნეობის მინისტრის 2011 წლის 14 იანვრის ბრძანება №2-3.

⁴ საჯარო სამართლის იურიდიული პირის — სასოფლო-სამეურნეო კოოპერატივების განვითარების სააგენტოს შექმნისა და მისი დებულების დამტკიცების შესახებ საქართველოს სოფლის მეურნეობის მინისტრის 2013 წლის 20 სექტემბრის ბრძანება №2-206.

⁵ ინფორმაცია ხელმისაწვდომია საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის ვებგვერდზე: <http://geostat.ge>

აქვს სარგებლობაში. ასევე, დაბალია პირუტყვის სულადობა შინამეურნეობებში, რომლებიც საშუალოდ 3.7 მსხვილფეხა რქოსან პირუტყვს ფლობენ, თუმცა, ამის მიუხედავად, მათზე ჯამური რაოდენობის 99% მოდის. ამჟამად მოქმედი კანონმდებლობა არ არეგულირებს ოჯახურ (არაორგანიზებულ) წარმოებას, მაგრამ ასეთ მწარმოებლებზე ირიბად მაინც ვრცელდება უვნებლობის მოთხოვნები, ვინაიდან მათ აღარ აქვთ საშუალება რეგისტრირებულ შუამავლებს ან/და მაღაზიებს მიჰყიდონ პროდუქტი⁶. შედეგად ასეთი პროდუქტები გამოიყენება საოჯახო მოხმარებისთვის ან არაფორმალურ ბაზრებზე გასაყიდად.

სურსათის ეროვნული სააგენტო სამოქმედო გეგმის შესაბამისად საქართველოს ევროკავშირის კანონმდებლობასთან დაახლოებაზე მუშაობს. 2016 წლის პირველ ნახევარში დამტკიცდა სამი ნორმატიული აქტი. ამჟამად სამუშაო ვეგუფებში სხვა რეგლამენტების პროექტების ამზადებენ⁷. თუმცა, ახალი კანონმდებლობის/რეგლამენტის დამტკიცების შემდეგ არ ხდება ფერმერთა სათანადო ინფორმირება, ხოლო სააგენტოს საიტზე არსებული ინფორმაცია ფერმერთა დიდი ნაწილისათვის გაუგებარია. ამასთან რეგიონებში იმ სპეციალისტების ნაკლებობაა, რომლებიც ფერმერს წარმოების, შენახვისა და რეალიზაციის კუთხით უვნებლობის მოთხოვნებზე კომპეტენტურ რჩევებს მისცემდნენ⁸. სააგენტომ 2016 წლის პირველ ნახევარში რამდენიმე შეხვედრა ჩაატარა ბიზნეს-ოპერატორებთან, აგრარული უნივერსიტეტის ვეტერინარული ფაკულტეტის სტუდენტებთან, „სამოქალაქო დარბაზის“ წარმომადგენლებთან, მაგრამ მცირე ფერმერებამდე და მენარეკებამდე ეს ინფორმაცია ძნელად ან სრულყოფილად არ აღწევს.

საქართველოში სასოფლო-სამეურნეო პროდუქცია მოძველებული ტექნიკისა და ტექნოლოგიების ბაზაზე ინარჩუნდება. განსაკუთრებით ეს ეხება მცირე მეურნეობებსა და მათ გაერთიანებებს. უვნებლობის პარამეტრების დანერგვა ძვირადღირებულია (მაგალითად, რძის გადამამუშავებელი მცირე საწარმოს ან სასაკლაოების აღჭურვილობა და დანადგარები), რაც მცირე მეურნეობისა და საწარმოების შესაძლებლობებს აღემატება⁹. ფერმერული მეურნეობების მცირე ზომის გამო სექტორის ფორმალიზების დონე ძალიან დაბალია. ეს ართულებს ინვესტიციების მოზიდვას, საჭირო ინფრასტრუქტურული ზომების გატარებას, ახალი ტექნოლოგიების დანერგვასა და რეფორმების განხორციელებას¹⁰. ამ მიზეზების გამო მცირე მეურნეობებს უჭირთ წარმოებული პროდუქციის ხარისხის გაუმჯობესება.

სასოფლო-სამეურნეო კოოპერატივების განვითარების სააგენტო კოოპერატივებისთვის აღჭურვილობასაც ყიდულობს და მათ საინტერესო საკითხებზე ტრენინგებსაც უტარებს. თუმცა, ამ ჩამონათვალში არ შედის სურსათის უვნებლობის საკითხები¹¹. ამაზე, ძირითადად, სურსათის ეროვნული სააგენტო ზრუნავს, რომელმაც 2016 წლის პირველ ნახევარში კოოპერატივების 120-ამდე წარმომადგენელს გააცნო საკანონმდებლო მოთხოვნები და სურსათის უვნებლობის სახელმწიფო კონტროლის შესახებ დეტალები¹².

სურსათის უვნებლობას განსაკუთრებულ ყურადღებას ანიჭებს სოფლის მეურნეობის პროექტების მართვის სააგენტო, რომელმაც გადამამუშავებელი და შემნახველი საწარმოების თანდაფინანსების პროექტი 2015 წელს დაიწყო. 2016 წლის სექტემბრისთვის 29 საწარმოა შერჩეული დასაფინანსებ-

⁶ საქართველოს ფერმერთა II კონგრესის დეკლარაცია. კონგრესი 2016 წელს გაიმართა ევროკავშირის მიერ დაფინანსებული პროექტის - „ეროვნული სასურსათო უსაფრთხოების სტრატეგიის სრულყოფა და მცირე ფერმერების მხარდაჭერა“ - ფარგლებში. პროექტს ახორციელებს საერთაშორისო ორგანიზაცია „ოქსფამი“ და მისი პარტნიორი ორგანიზაცია ბიოლოგიურ მეურნეობათა ასოციაცია „ელკანა“. ღონისძიების თანდასაფინანსებელია გერმანული ორგანიზაცია „Brot für die Welt“.

⁷ საქართველოს სოფლის მეურნეობის სამინისტროს მიერ „ევროკავშირთან ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი სავაჭრო სივრცის შესახებ“ შეთანხმებიდან (DCFTA) გამომდინარე 2016 წლის პირველ ნახევარში განხორციელებული ღონისძიებების ანგარიში.

⁸ საქართველოს ფერმერთა II კონგრესის დეკლარაცია: http://foodsecuritysc.com/wp-content/uploads/2016/07/Appeal-GEO_27.06.2016_Final.pdf

⁹ Ibid.

¹⁰ მცირე ფერმერულ მეურნეობებზე ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი ვაჭრობის ხელშეკრულების ზეგავლენის კვლევა, გვ. 7. ეკონომიკური პოლიტიკის კვლევის ცენტრი, 2016 წელი: http://eprc.ge/admin/editor/uploads/files/GEO_Oxfam_1.pdf

¹¹ ინტერვიუ სასოფლო-სამეურნეო კოოპერატივების განვითარების სააგენტოს თავმჯდომარის მოადგილესთან, კონსტანტინე ხუციაიძესთან. 2016 წლის 15 სექტემბერი.

¹² საქართველოს სოფლის მეურნეობის სამინისტროს მიერ „ევროკავშირთან ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი სავაჭრო სივრცის შესახებ“ შეთანხმებიდან (DCFTA) გამომდინარე 2016 წლის პირველ ნახევარში განხორციელებული ღონისძიებების ანგარიში.

ბლად¹³. საგრანტო ხელშეკრულება ითვალისწინებს უვნებლობის პარამეტრების დანერგვის პირობებსაც. შერჩეული საწარმოებიდან ხუთი მოქმედი და მათთან პირობები დაცულია. პროექტის ფარგლებში ყურადღება ექცევა როგორც შესაბამისი ტექნოლოგიების დანერგვას, ისე საჭირო ცოდნის გადაცემას. ამიტომ საგრანტო ხელშეკრულება ოთხმხრივია და ფორმდება გრანტის მიმღებს, პროექტების მართვის სააგენტოს, ამერიკის შეერთებული შტატების საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს (USAID) მიერ დაფინანსებულ სასოფლო-სამეურნეო წარმოების ეფექტიანობის აღდგენის პროექტსა (REAP) და საკონსულტაციო კომპანიას შორის. ეს უკანასკნელი გრანტის მიმღებს სურსათის უვნებლობის პირობების დასაწერად საჭირო კონსულტაციებს უწევს.¹⁴

აქედან გამომდინარე სახელმწიფოსა და დონორი ორგანიზაციების დახმარება საწარმოებში სურსათის უვნებლობის სტანდარტების დანერგვისკენაა მიმართულია. მოყვანილი სტატისტიკიდან კი ჩანს, რომ წარმოებული სასოფლო-სამეურნეო პროდუქციის უდიდესი ნაწილი მცირე ფერმერებსა და მენარმეებზე მოდის. ამიტომ აუცილებელია, რომ მათ სურსათის უვნებლობის შესახებ ინფორმაციაზეც მიუწვდებოდეთ ხელი და შესაბამისი პირობების დანერგვაშიც იღებდნენ მხარდაჭერას. ეს განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია იმ სფეროებში, რომლებშიც მიიღეს ტექნიკური რეგულაციები და, შესაძლოა, მცირე ფერმერულ მეურნეობებს პრობლემები შეექმნათ. ამის მაგალითია რძის/რძის ნაწარმის რეგულაცია, რომელიც 2015 წლის 1 აგვისტოს ამოქმედდა. რეგულაცია რძის გადამამუშავებელ და შემფუთავ ოპერატორებს ეხება, მაგრამ რძის პირველად წარმოებაში ჩართული ფერმერების საქმიანობასაც არეგულირებს. რეგულაციის თანახმად პირველადმა მწარმოებლებმა უნდა უზრუნველყონ რძის მიღება ჯანმრთელი პირუტყვისგან. შესაბამისად, რძის მიმღებმა პუნქტებმა ფერმერებს უვნებლობის საბაზისო სტანდარტების დაცვა უნდა მოსთხოვონ. ამ რეგულაციის საფუძველზე წველასთან, დაბინავებასთან, გადამამუშავებასა და გაგრილების საშუალებებთან დაკავშირებული ჰიგიენური მოთხოვნებიც შემოიღეს¹⁵. ეს რეგულაციები საოჯახო მეურნეობებზე 2020 წლამდე არ გავრცელდება, მაგრამ ამჟამად, რომ სურსათის უვნებლობის რეგულაციების შემოღებას დიდი გავლენა ექნება ფერმერებზე და მათ მინიმალური მოთხოვნების დასაკმაყოფილებლად მნიშვნელოვანი რესურსები დასჭირდებათ. ამის მიუხედავად, სახელმწიფოს მხრიდან ამ ეტაპზე არ იგეგმება დამატებითი ღონისძიებები, რომლებიც სოფლის მეურნეობაში დასაქმებული სხვადასხვა სეგმენტს სურსათის უვნებლობის საკითხებზე ცნობიერების ამაღლებაში დაეხმარება. მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს კანონმდებლობის მიხედვით სოფლის მეურნეობაში მოქმედი სამართლებრივი ვალდებულებების შესახებ დაინტერესებული პირების ინფორმირება სოფლის მეურნეობის სამინისტროს საინფორმაციო-საკონსულტაციო სამსახურების ფუნქციაში შედის¹⁶, პრაქტიკულად, ამ ინფორმაციაზე მოთხოვნა არ არსებობს¹⁷. შესაბამისად, რეგულაციების ამოქმედების შემდეგ მოსალოდნელია, რომ სასოფლო-სამეურნეო პროდუქციის მწარმოებლების დიდი უმრავლესობა ვერ დააკმაყოფილებს მოთხოვნებს და მათი პროდუქტი ბაზარზე ვეღარ მოხვდება.

¹³ ინტერვიუ სოფლის მეურნეობის პროექტების მართვის სააგენტოს გადამამუშავებელი და შემნახველი საწარმოების თანადაფინანსების პროექტის ტექნიკური დანმარების მენეჯერთან, თორნიკე კაპანაძესთან. 2016 წლის 13 სექტემბერი.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ მცირე ფერმერულ მეურნეობებზე ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი ვაჭრობის ხელშეწყობის ეფექტურობის კვლევა, გვ. 29: http://eprc.ge/admin/editor/uploads/files/GE_Oxfam_1.pdf

¹⁶ საქართველოს სოფლის მეურნეობის სამინისტროს ტერიტორიული ორგანოების - საინფორმაციო-საკონსულტაციო სამსახურების ტიპური დებულების დამტკიცების შესახებ საქართველოს სოფლის მეურნეობის მინისტრის 2013 წლის 28 თებერვლის N2-63 ბრძანება, მუხლი 2 (ზ).

¹⁷ ინტერვიუ რეგიონებთან კოორდინაციის დეპარტამენტის უფროსთან, შალვა კერესელიძესთან. 2016 წლის 12 სექტემბერი.

დასკვნები

ახლო მომავალში სურსათის უვნებლობის დაცვა სოფლის მეურნეობის პროდუქციის ბაზარზე მოხვედრის აუცილებელი წინაპირობა იქნება. ევროკავშირთან ასოცირების შეთანხმება ითვალისწინებს შესაბამისი საკანონმდებლო ცვლილებების გატარებას და ამ მიმართულებით გარკვეული ნაბიჯებიც გადაიდგა. უვნებლობის პირობების დანერგვაში სახელმწიფო ხელს უფრო მეტად სანარმოებს უწყობს, მაგრამ საოჯახო მეურნეობები, რომლებიც სასოფლო-სამეურნეო პროდუქციის მწარმოებლების თითქმის 90%-ს წარმოადგენენ, იშვიათად არიან ინფორმირებულები საკანონმდებლო მოთხოვნებზეც კი. ეს ფაქტი რეგულაციების ამოქმედების შემდეგ ბაზარზე მათი პროდუქტის მოხვედრას დიდ დაბრკოლებებს შეუქმნის, რაც უარყოფითად იმოქმედებს როგორც საოჯახო მეურნეობების შემოსავლებზე, ისე სასოფლო-სამეურნეო პროდუქციის ფასებზე.

რეკომენდაციები

სურსათის უვნებლობის პირობების დასაწერად საჭიროა გათვალისწინებულ იქნეს შემდეგი საკითხები:

- სურსათის უვნებლობის შესახებ სასოფლო-სამეურნეო პროდუქციის მწარმოებელი შინამეურნეობების უფრო აქტიური ინფორმირება, მათ შორის, კანონმდებლობით დაწესებულ მოთხოვნებზე, მათი ამოქმედების ვადებსა და შინამეურნეობებზე მათ შესაძლო გავლენებზე;
- საკომუნიკაციო არხების და საინფორმაციო მასალების სწორად შერჩევა, ვინაიდან საჭიროა ინფორმაციის დაახლოებით 640 ათას შინამეურნეობამდე მიტანა;
- გადამამუშავებელი საწარმოებში დასაქმებულებისა და კოოპერატივების წევრების სურსათის უვნებლობის შესახებ უკეთ ინფორმირება და მათი გამოყენება რეგულირებად, რასაც, სავარაუდოდ, უფრო ფართომასშტაბიანი ეფექტი მოჰყვება;
- შინამეურნეობებში წარმოების საკანონმდებლო მოთხოვნებთან შესაბამისობაში მოყვანის წახალისება. მაგალითად, ეს შესაძლებელია მოხდეს იმ ეკონომიკური სარგებლის ჩვენებით, რომელსაც მიიღებენ სურსათის უვნებლობის პარამეტრების დამცველი შინამეურნეობები.