

რისკის ანალიზზე დაფუძნებული სურსათის უვნებლობის სისტემის დანერგვა: გამოვლენილი ნაკლოვანებები და გამოსწორების რეკომენდაციები

პოლიტიკის დოკუმენტი



2016

**რისკის ანალიზზე დაფუძნებული სურსათის
უვნებლობის სისტემის დანერგვა:
გამოვლენილი ნაკლოვანებები და გამოსწორების
რეკომენდაციები**

პოლიტიკის დოკუმენტი

ავტორი: ლია თოდუა

1 შესავალი

სურსათის უვნებლობის უზრუნველყოფა ერთ-ერთი იმ სფეროთაგანია, რომელთა მოწესრიგების თაობაზე ურთიერთგაგების მიღწევა ევროკავშირთან ასოცირების შეთანხმების დადების წინაპირობას წარმოადგენდა. ამ გამოწვევის პასუხად 2009-2010 წლებში საქართველოს მთავრობამ „სურსათის უვნებლობის სფეროში ყოვლისმომცველი სტრატეგია და საკანონმდებლო მიახლოების პროგრამა“ შეიმუშავა¹ და 2010 წლიდან მისი შესრულება დაიწყო კიდეც. 2015 წლიდან ეს სტრატეგია და პროგრამა, ფაქტობრივად, გადაფარა ევროკავშირ-საქართველოს ასოცირების შეთანხმების ფარგლებში მომზადებული აპროქსიმაციის გეგმამ², რომელიც ევროკავშირის 270 აქტთან მიახლოებას ითვალისწინებს და რომლის შესრულების ვადები 2027 წლამდე არის გაწერილი. გეგმა ითვალისწინებს სურსათის უვნებლობასთან დაკავშირებულ ისეთ საკითხებს, როგორცაა ჰიგიენის წესები და მოთხოვნები, სურსათის უვნებლობის კრიტერიუმები და მათი შემოწმების მეთოდები, სურსათთან დაკავშირებული ინფორმაციის მომხმარებლისთვის მიწოდების წესები, ცხოველთა და მცენარეთა ჯანმრთელობის უზრუნველყოფის წესები და მოთხოვნები, ცხოველთა კეთილდღეობის მოთხოვნები და სხვ. თუმცა ძირითადი მაინც იმ პრინციპების გადმოტანა და ცხოვრებაში გატარებაა, რომელსაც ევროკავშირში სურსათის უვნებლობა ეყრდნობა. ამ დოკუმენტში განვიხილავთ ერთ-ერთი ასეთი პრინციპის საქართველოში შესრულების მდგომარეობას, რომლის მიხედვით სურსათის რეგულირების საფუძველი მასთან დაკავშირებული რისკების ანალიზია. ამ დოკუმენტში სწორედ რისკების ანალიზის პრინციპის საქართველოში გატარების მდგომარეობაა განხილული.

1.1 კვლევის მიზანი და ამოცანები

დოკუმენტი იხილავს საქართველოში სასურსათო რისკების ანალიზის დანერგვის ნაკლოვანებებს. უნდა აღინიშნოს, რომ სასურსათო რისკების ანალიზის პრაქტიკა საქართველოში სულ რამდენიმე წელს ითვლის, ამიტომ აქ აღწერილი ნაკლოვანებები სისტემურად ვერ ჩაითვლება. თუმცა ვფიქრობთ, რომ მათზე ყურადღების გამახვილება და გამოსწორების გზების შეთავაზება ამ სისტემის სწრაფად დახვეწას წაადგება.

1.2 კვლევის მეთოდოლოგია და შეზღუდვები

დოკუმენტის მოსამზადებლად გამოყოფილი შეზღუდული დროის გამო კვლევა ეყრდნობა მხოლოდ საჯაროდ ხელმისაწვდომ მასალებს.

¹დამტკიცდა საქართველოს მთავრობის 2010 წლის 28 დეკემბრის №1756 განკარგულებით.

² ასოცირების შეთანხმების 55-ე მუხლი მას მოიხსენიებს, როგორც დაახლოების სიას (approximation list). ამჟამად ეს სია ხელმისაწვდომია სოფლის მეურნეობის სამინისტროს ვებგვერდზე, მისამართზე http://www.moa.gov.ge/Ge/DCFTA_Obligation. ორივე მხარის მიერ ოფიციალურად დამტკიცების შემდეგ იგი გახდება ასოცირების შეთანხმების შემადგენელი ნაწილი, დანართი XI-B (რომელიც ამჟამად ცარიელია).

2 პრობლემის აღწერა

2.1 სასურსათო რისკების ანალიზის საერთაშორისო საფუძვლები

სურსათის უვნებლობის უზრუნველყოფის ერთ-ერთი ძირითადი პრინციპი, რომელსაც ევროკავშირში ამ სფეროს რეგულირება ეყრდნობა, რისკების ანალიზია.

ევროკავშირის მიერ სურსათის რეგულირების რისკის ანალიზზე დაფუძნების პრინციპი მსოფლიო სავაჭრო ორგანიზაციის (WTO)³ სანიტარული და ფიტოსანიტარული ზომების შესახებ შეთანხმების (SPS-შეთანხმება) მოთხოვნებს ეყრდნობა. როგორც ცნობილია, მსოფლიო სავაჭრო ორგანიზაციის შეთანხმებების მიზანს საერთაშორისო ვაჭრობის შემაფერხებელი ეროვნული რეგულაციების შემცირება წარმოადგენს. ამის მისაღწევად ერთ-ერთ საშუალებას ქვეყნებში არსებული რეგულაციების უნიფიცირება, ერთმანეთთან დაახლოება წარმოადგენს. სწორედ ამ მიზანს ემსახურება WTO SPS-შეთანხმების ძირითადი მოთხოვნა - სურსათის სფეროში დაწესებული ეროვნული რეგულაციების საერთაშორისო სტანდარტებთან შესაბამისობის თაობაზე⁴ (ეროვნული მოთხოვნები არ უნდა იყოს საერთაშორისო სტანდარტზე უფრო მკაცრი). თუმცა, ვინაიდან საერთაშორისო სტანდარტების შემუშავება ძალზე გრძელი პროცესია და ბევრ სფეროში ისინი უბრალოდ არ არსებობს⁵ და, გარდა ამისა, ქვეყნები განსხვავდებიან საკუთარ მოქალაქეთა ჯანმრთელობაზე ზრუნვის ხარისხით, დაშვებულია, რომ ქვეყანამ საერთაშორისო სტანდარტზე უფრო მკაცრი მოთხოვნები დააწესოს, მაგრამ მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ეს მოთხოვნები ეფუძნება რეალური რისკების მიუკერძოებელ, ობიექტურ მეცნიერულ შეფასებას⁶, რომელიც, თავის მხრივ, შესაბამისი საერთაშორისო ორგანიზაციის, კონკრეტულად კი „კოდექს-ალიმენტარიუსის“ მიერ დადგენილი მეთოდოლოგიით არის განხორციელებული⁷.

რისკი - ამა თუ იმ საფრთხის ზემოქმედების შედეგად ჯანმრთელობის დაზიანების ალბათობა და სიმძიმე.

საფრთხე - აგენტი (ნივთიერება, ორგანიზმი), რომლის სურსათში არსებობა იწვევს ჯანმრთელობის დაზიანებას.

ამდენად, WTO SPS-შეთანხმების მიხედვით, რისკების შეფასება არის ის მიდგომა, რომელიც უზრუნველყოფს საერთაშორისო ვაჭრობის დაცვას გაუმართლებელი ეროვნული რეგულაციებისგან უვნებლობის ერთიანი საერთაშორისო სტანდარტის არარსებობის (ან გაუმართლებლობის) პირობებში.

³ საქართველო მსოფლიო სავაჭრო ორგანიზაციის წევრია 2000 წლის 14 ივნისიდან.

⁴ იხ. WTO Agreement on Sanitary and Phytosanitary measures, მუხლი 3.

⁵ მაგალითად, დღემდე არ არის დამტკიცებული საერთაშორისო სტანდარტი, რომელიც სურსათის უვნებლობის მიკრობიოლოგიურ კრიტერიუმებს (ნორმებს) დაადგენდა.

⁶ იხ. WTO Agreement on Sanitary and Phytosanitary measures, მუხლი 5.

⁷ იხ. WTO Agreement on Sanitary and Phytosanitary measures, მუხლი 5.1 და A დანართის 3ა პუნქტი.

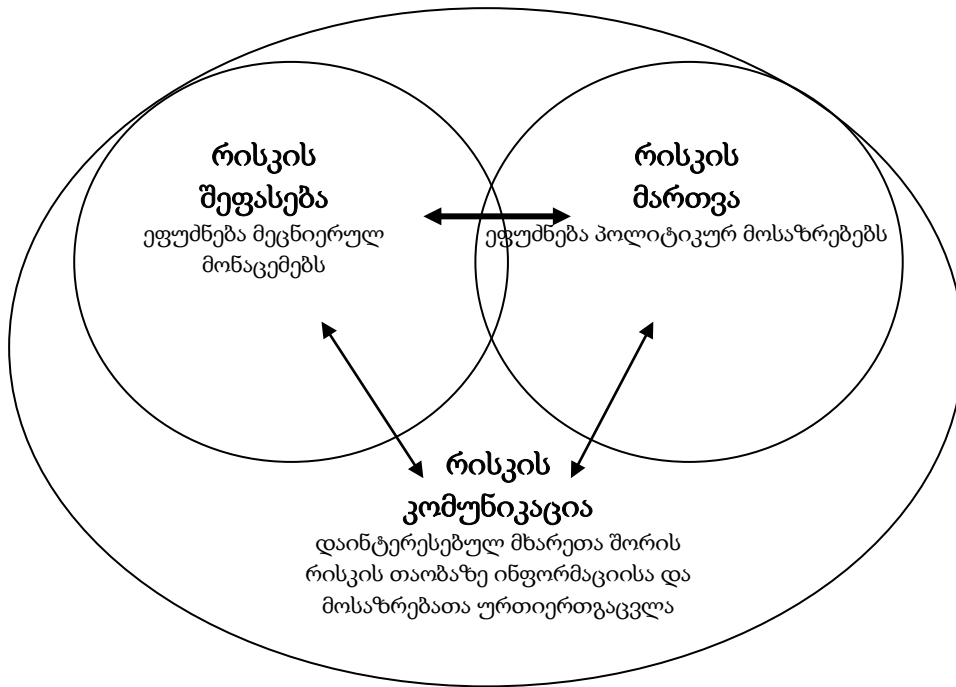
საქართველო 2000 წლიდან წარმოადგენს WTO SPS შეთანხმების მხარეს და ვალდებულია, მისი მოთხოვნები შეასრულოს. გარდა ამისა, ევროკავშირ-საქართველოს შორის დადებულ ასოცირების შეთანხმებაშიც ხაზგასმულია WTO SPS შეთანხმებით მხარეთა მიერ აღებული ვალდებულებების შესრულების აუცილებლობა⁸. როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, თავის მხრივ, ევროკავშირის კანონმდებლობაც რისკების ანალიზის⁹ პრინციპებს ეფუძნება. ასე რომ, სურსათის უვნებლობის სფეროში რისკის ანალიზის/შეფასების პრინციპების განხორციელება საქართველოს ორი საერთაშორისო ხელშეკრულებით - მსოფლიო სავაჭრო ორგანიზაციის SPS შეთანხმებით და ევროკავშირთან ასოცირების შეთანხმებით ევალება. ამასთან, ეს პრინციპები „კოდექს-ალიმენტარიუსის“ მიერ დადგენილი მეთოდოლოგიით უნდა განხორციელდეს.

„კოდექს-ალიმენტარიუსის“ განმარტების მიხედვით, რისკის შეფასება რისკის ანალიზის ერთ-ერთი კომპონენტია. რისკის ანალიზს ეს ორგანიზაცია უწოდებს პროცესს, რომელიც სამი ურთიერთდაკავშირებული, მაგრამ მაინც განცალკევებული პროცესისგან შედგება, ესენია: რისკის შეფასება, რისკის მართვა, რისკის კომუნიკაცია¹⁰ (იხ. სურ. 1). რისკის შეფასება არსებული მონაცემების წმინდა მეცნიერული ანალიზის სტადიაა. აქ მნიშვნელოვანია მიუკერძოებლობა, ობიექტურობა, უზუსტობების და შესაძლო ცდომილებების მკაფიო კონსტატაცია, ყველა შესაძლო ვარიანტის თანაბრად გულდასმით განხილვა და შეფასება. რისკის მართვა კი ამ შეფასებების საფუძველზე პოლიტიკურ-ადმინისტრაციული გადაწყვეტილებების მიღების პროცესს წარმოადგენს. როგორც მეცნიერთა დასკვნები, ისე პოლიტიკოსთა გადაწყვეტილება და მისი დასაბუთება მოქალაქეებისთვის ხელმისაწვდომი უნდა იყოს - სწორედ ესაა რისკის კომუნიკაციის პროცესი.

⁸იხ. „ასოცირების შესახებ შეთანხმება, ერთი მხრივ, ევროკავშირს და ევროპის ატომური ენერჯის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებსა და, მეორეს მხრივ, საქართველოს შორის“, მუხლი 50, პუნქტი 1c და მუხლი 51.

⁹რისკის შეფასება რისკის ანალიზის შემადგენელი ნაწილია. დეტალურად იხ. ქვემოთ.

¹⁰იხ. Working principles for Risk Analysis for Food Safety for Application by Governments, CAC/GL 62-2007, პუნქტი 7 და აგრეთვე Codex Alimentarius Commission, Procedural Manual (Twenty-fifth edition), გვ 131, Definitions of Risk Analysis Terms Related to Food Safety.



სურ. 1: რისკის ანალიზის სქემა

2.2 მოთხოვნის შესრულების მდგომარეობა

რისკის ანალიზი, როგორც სურსათის უვნებლობის უზრუნველყოფის ერთ-ერთი ძირითადი პრინციპი, საქართველოს კანონმდებლობაში 2005 წლიდან თითქმის უცვლელად ფიგურირებს¹¹. თუმცა მისი განხორციელების პროცედურები და პასუხისმგებლობათა განაწილება ორ ძირითად მოქმედ პირს - სოფლის მეურნეობის სამინისტროსა და სურსათის ეროვნულ სააგენტოს შორის¹² 2006-2015 წლებში არაერთხელ შეიცვალა: რისკის შეფასება ხან სამინისტროს ერთ-ერთი სამმართველოს ფუნქციას შეადგენდა¹³, ხან კი - სააგენტოს (ან მისი წინამორბედის - სურსათის უვნებლობის, ვეტერინარიისა და მცენარეთა დაცვის ეროვნული სამსახურის) დეპარტამენტების ფუნქციას¹⁴. ამავე დროს, სურსათის ეროვნულ

¹¹იხ. 2005 წლის კანონი “სურსათის უვნებლობისა და ხარისხის შესახებ“, მუხლები 4-8 და 2012 წლის „სურსათის/ ცხოველის საკვების უვნებლობის, ვეტერინარიისა და მცენარეთა დაცვის კოდექსი“, მუხლები 3-7.

¹²2011 წლამდე - სურსათის უვნებლობის, ვეტერინარიისა და მცენარეთა დაცვის ეროვნული სამსახური.

¹³იხ. „სურსათის უვნებლობისა და ხარისხის შესახებ 2005 წლის კანონის 26-ე მუხლი და აგრეთვე საქართველოს სოფლის მეურნეობის მინისტრის 2007 წლის 12 ივნისის №2-79 ბრძანება „საქართველოს სოფლის მეურნეობის სამინისტროს სურსათის უვნებლობისა და რისკის ანალიზის სამმართველოს დებულების დამტკიცების შესახებ“, მუხლი 2, პუნქტი „ბ“.

¹⁴იხ. საქართველოს სოფლის მეურნეობის მინისტრის 2010 წლის 9 ნოემბრის ბრძანება №2-173 „საქართველოს სოფლის მეურნეობის სამინისტროს სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულება – სურსათის უვნებლობის, ვეტერინარიისა და მცენარეთა დაცვის ეროვნული სამსახურის დებულების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს სოფლის მეურნეობის მინისტრის 2006 წლის 14 მარტის №2-44 ბრძანებაში ცვლილებების შეტანის თაობაზე“, პუნქტი 1“ი“ და აგრეთვე საქართველოს სოფლის მეურნეობის მინისტრის 2011 წლის 14 იანვრის №2-3 ბრძანება „საჯარო

სააგენტოს (და მის წინამორბედს - სურსათის უვნებლობის, ვეტერინარიისა და მცენარეთა დაცვის ეროვნულ სამსახურს) რისკის მართვის ფუნქციაც ეკისრებოდა¹⁵. საბოლოოდ, 2014 წელს, მთავრობამ გაითვალისწინა სამოქალაქო საზოგადოების არა ერთი შენიშვნა იმის თაობაზე, რომ კოდექს-ალიმენტარიუსის მოთხოვნების თანახმად რისკის შეფასება და მართვა ერთმანეთისგან დამოუკიდებლად უნდა წარმართულიყო და შეიქმნა სურსათის ეროვნული სააგენტოსგან დამოუკიდებელი რისკის შეფასების სამსახური, სოფლის მეურნეობის სამეცნიერო-კვლევითი ცენტრის ფარგლებში¹⁶. ამჟამად სურსათთან დაკავშირებული რისკების შეფასების ორგანიზება მხოლოდ ამ ორგანოს უფლებამოსილებას წარმოადგენს¹⁷. რისკების მმართველი ორგანო კი რამდენიმეა: ეს ფუნქცია ეკისრება საქართველოს სოფლის მეურნეობის სამინისტროს, საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს, საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს, საქართველოს გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტროს, საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს¹⁸ და აგრეთვე სურსათის ეროვნულ სააგენტოს¹⁹. მთლიანად რისკის ანალიზის ორგანიზება კი სოფლის მეურნეობის სამინისტროს პასუხისმგებლობას წარმოადგენს²⁰.

ამ სტრუქტურული ცვლილების შედეგად საქართველოში დაიწყო სურსათთან დაკავშირებული რისკების შეფასების (ან მათი მოსამზადებელი) დოკუმენტების შემუშავება. კერძოდ, 2015 წელს რისკის შეფასების სამსახურმა ხუთი ასეთი დოკუმენტი მოამზადა²¹. სამი მათგანი ეხება სურსათთან დაკავშირებულ

სამართლის იურიდიული პირის – სურსათის ეროვნული სააგენტოს დებულების დამტკიცების შესახებ“, მუხლი 5.

¹⁵იხ. „სურსათის უვნებლობისა და ხარისხის შესახებ 2005 წლის კანონის 29-ე მუხლი, საქართველოს სოფლის მეურნეობის მინისტრის 2006 წლის 14 მარტის №2-44 ბრძანება „საქართველოს სოფლის მეურნეობის სამინისტროს სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულების – სურსათის უვნებლობის, ვეტერინარიისა და მცენარეთა დაცვის ეროვნული სამსახურის დებულების დამტკიცების შესახებ“, მე-4 და მე-6 მუხლები, საქართველოს სოფლის მეურნეობის მინისტრის 2011 წლის 14 იანვრის №2-3 ბრძანება „საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – სურსათის ეროვნული სააგენტოს დებულების დამტკიცების შესახებ“, მე-2 და მე-5 მუხლები.

¹⁶იხ. საქართველოს სოფლის მეურნეობის მინისტრის 2014 წლის 25 თებერვლის №2-51 ბრძანება „საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – სოფლის მეურნეობის სამეცნიერო-კვლევითი ცენტრის დებულება“, მუხლი 6, პუნქტი 12.

¹⁷საქართველოს მთავრობის 2015 წლის 2 დეკემბრის №605 დადგენილება “რისკის ანალიზის ფარგლებში რისკის შეფასების, რისკის მართვისა და რისკის კომუნიკაციის პროცედურების დამტკიცების შესახებ“, მუხლი 5.

¹⁸საქართველოს მთავრობის 2015 წლის 2 დეკემბრის №605 დადგენილება “რისკის ანალიზის ფარგლებში რისკის შეფასების, რისკის მართვისა და რისკის კომუნიკაციის პროცედურების დამტკიცების შესახებ“, მუხლი 7.

¹⁹საქართველოს სოფლის მეურნეობის მინისტრის 2011 წლის 14 იანვრის №2-3 ბრძანება „საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – სურსათის ეროვნული სააგენტოს დებულების დამტკიცების შესახებ“, მუხლი 2, პუნქტი „ბ“.

²⁰იხ. 2012 წლის სურსათის/ ცხოველის საკვების უვნებლობის, ვეტერინარიისა და მცენარეთა დაცვის კოდექსის კოდიფიცირებული ვერსია, მუხლი 20, პუნქტი „ე“.

²¹ რისკის შეფასების სამსახურის მიერ მომზადებული დასკვნები და რეკომენდაციები აღებულია

ინფექციურ დაავადებებს (კამპილობაქტერიოზ²², ლისტერიოზ²³, ფრინველის გრიპს²⁴), ხოლო დანარჩენი ორი - ტრანს-იზომერულ ცხიმებთან დაკავშირებულ რისკებს²⁵. რისკის შეფასების ამ პირველი დოკუმენტების ანალიზი შესაძლებლობას გვაძლევს გამოვავლინოთ რისკის შეფასების პროცესის რიგი ნაკლოვანებები, რომელთა დროული აღმოფხვრა საქართველოში სურსათის უვნებლობის სისტემის მეტ გამართულობას წაადგება.

2.3 არსებული პრაქტიკის ნაკლოვანებები

2.3.1 არასრული შეფასებები

რისკის შეფასების სამსახურის მიერ მომზადებული დოკუმენტების ერთ-ერთ ძირითად ნაკლოვანებად ის გარემოება გვესახება, რომ არც ერთი ეს დოკუმენტი არ წარმოადგენს რისკის სრულფასოვან შეფასებას, ვინაიდან არ იძლევა ინფორმაციას სურსათით გამოწვეული კონკრეტული დაავადების/ჯანმრთელობის დაზიანების გავრცელების სავარაუდო მასშტაბზე/ალბათობაზე და სიმძიმეზე ქვეყანაში.

„კოდექს-ალიმენტარიუსის“ მოთხოვნების მიხედვით²⁶, რისკის შეფასება უნდა მოიცავდეს ოთხ ფაზას: საფრთხის იდენტიფიცირებას, საფრთხის დახასიათებას, ექსპოზიციის შეფასებასა და რისკის დახასიათებას.

საფრთხის იდენტიფიცირება - იმ ბიოლოგიური, ქიმიური ან ფიზიკური აგენტის (საფრთხის) გამოვლენა, რომელიც შეიძლება წარმოადგენილი იყოს სურსათში და ზიანი მიაყენოს ადამიანის ჯანმრთელობას.

საფრთხის დახასიათება - საფრთხის ბუნების და მის მიერ გამოწვეული ჯანმრთელობის ზიანის აღწერა (რაოდენობრივი და თვისებრივი).

ექსპოზიციის შეფასება - სურსათის საშუალებით (აგრეთვე სხვა გზით) ადამიანის ორგანიზმში საფრთხის მოხვედრის ალბათობის შეფასება (რაოდენობრივი და თვისებრივი).

რისკის დახასიათება - კონკრეტულ ქვეყანაში, კონკრეტული საფრთხის შედეგად ადამიანთა ჯანმრთელობის არსებული ან სავარაუდო დაზიანების ალბათობისა და სიმძიმის შეფასება (რაოდენობრივი ან/და თვისებრივი).

ბმულიდან http://srca.gov.ge/about/risk_assessment

²²„ცხოველური წარმოშობის პროდუქტებში Campylobacter-ის გამოვლენის ალბათობა და სიმძიმის შეფასება“, რისკის შეფასების სამეცნიერო საბჭო, რისკის შეფასების სამსახური, 2015 წლის 15 ოქტომბერი.

²³ *Listeria monocytogenes* რისკის შეფასება მზა სურსათში და მაღალი რისკის სასურსათო კატეგორიების განსაზღვრა, რისკის შეფასების სამეცნიერო საბჭო, რისკის შეფასების სამსახური, 2015 წლის 8 დეკემბერი.

²⁴ფრინველისმაღალკვათოგენურიგრისის A(H5N1) რისკის შეფასება, რისკის შეფასების სამეცნიერო საბჭო, რისკის შეფასების სამსახური, 2015 წლის ივნისი.

²⁵მეცნიერთა დასკვნა - ინდუსტრიული ტრანსიზომერული ცხიმების ადამიანის ჯანმრთელობაზე მავნე ზემოქმედების გავლენის ალბათობისა და სიმძიმის შეფასება, რისკის შეფასების სამეცნიერო საბჭო, 2015 წლის 18 თებერვალი; რისკის შეფასების სამსახურის რეკომენდაცია - ინდუსტრიული ტრანსიზომერული ცხიმების ადამიანის ჯანმრთელობაზე მავნე ზემოქმედების გავლენის ალბათობისა და სიმძიმის შეფასება, 2015 წლის 2 მარტი.

²⁶ Working principles for Risk Analysis for Food Safety for Application by Governments, CAC/GL 62-2007, პუნქტი 23. ეს დებულება არასრულად არის ასახული საქართველოსმთავრობის 2015 წლის 2 დეკემბრის №605 დადგენილებაში “რისკის ანალიზის ფარგლებში რისკის შეფასების, რისკის მართვისა და რისკის კომუნიკაციის პროცედურების დამტკიცების შესახებ“, მუხლი 2, პუნქტი „გ“.

ამ სტადიებიდან პირველი ორი თავისუფლად შეიძლება სრულად დაეყრდნოს უცხოურ სამეცნიერო ნაშრომებს თუ მონაცემებს. თუმცა ეს შეუძლებელია ბოლო ორ საფეხურზე: ექსპოზიციის სრულფასოვანი შეფასებისათვის აუცილებელია, გაანალიზდეს მონაცემები საქართველოში ამა თუ იმ ტიპის სურსათის მოხმარების მასშტაბის და თავისებურებების თაობაზე: მოსახლეობის რომელი ჯგუფი მოიხმარს ამ სურსათს, რა სიხშირით, სად იძენს, როგორია დისტრიბუციის ქსელში ამ სურსათის შემდგომი დაბინძურების/საფრთხის გაძლიერების ალბათობა, რა სახით მოიხმარს სურსათს მომხმარებელი, ექვემდებარება თუ არა სურსათი რეცხვას ან თერმულ დამუშავებას მოხმარებამდე, როგორია მომხმარებლის მიერ სურსათის შენახვის პრაქტიკა (ხანგრძლივობა, ტემპერატურა, სისუფთავე) და ა.შ. ეს მონაცემები საქართველოს ფარგლებში უნდა იყოს მოგროვებული და შეფასებული. მხოლოდ ამის შედეგად იქნება შესაძლებელი, მომზადდეს რისკის სრულფასოვანი დახასიათება - ანუ შეფასდეს, თუ კონკრეტულად როგორია ამ საფრთხის შემცველი სურსათის მოხმარების შედეგად ადამიანთა დაავადების ან ჯანმრთელობის დაზიანების ალბათობა არა ზოგადად მსოფლიოში, არამედ კონკრეტულად - საქართველოში.

სამსახურის მიერ მომზადებულ დასკვნებში ექსპოზიციის შეფასება და რისკის დახასიათება ან არ არსებობს, ან უაღრესად ზოგადია, რაც იმას ნიშნავს, რომ მოცემული დოკუმენტები არ იძლევა საშუალებას დაახლოებით მაინც, თუნდაც ექსპერტული ვარაუდის დონეზე, შეფასდეს ქვეყანაში იმ ადამიანთა რაოდენობა, რომელთა ჯანმრთელობას ადგება ზიანი სურსათში არსებული ამა თუ იმ საფრთხის შედეგად და აგრეთვე ამ ზიანის სიმძიმე (მაგალითად, ინვალიდობის შედეგად დაკარგული წლების (DALYs) და სიკვდილიანობის კოეფიციენტის სახით). ასეთი შეფასების გარეშე კი დასაბუთებული გადაწყვეტილების მიღება საფრთხის რეგულირების აუცილებლობის თაობაზე შეუძლებელია.

2.3.2 შეიცავს დაუსაბუთებელ რეკომენდაციებს

რისკის შეფასების სამსახურის მიერ მომზადებული ზემოთ მითითებული დოკუმენტების კიდევ ერთი მახასიათებელია მათში მოცემული კონკრეტული რეკომენდაციები საფრთხის შესამცირებლად. თავისთავად, ეს პრაქტიკა მისაღები იქნებოდა, თუკი თითოეულ შემთავაზებულ ღონისძიებას თან სდევდა თავისი დასაბუთება - როგორია დაავადების ალბათობა ამაჟამად და რამდენად შეიცვლება შემთავაზებული ღონისძიების შედეგად. ასეთ დასაბუთებებს რეკომენდაციები არ შეიცავს. დასკვნებში აგრეთვე არ არსებობს ინფორმაცია (თუნდაც ექსპერტული მოსაზრება) იმის თაობაზე, თუ რა დაჯდება შემთავაზებული ღონისძიებების გატარება და როგორი იქნება მიღებული სარგებელი.

აღსანიშნავია, რომ მიუხედავად რეკომენდაციების არასაკმარისი დასაბუთებულობისა (რისკის მასშტაბის დახასიათების თვალსაზრისით), ერთ შემთხვევაში - ტრანსიზომერული ცხიმებთან დაკავშირებით - ისინი საქართველოს მთავრობის მიერ გათვალისწინებული იქნა. კერძოდ, 2015 წლის ნოემბერში მთავრობამ მიიღო ტრანსცხიმების რეგულირებასთან დაკავშირებული

სამოქმედო გეგმა²⁷, 2016 წლის ივნისში კი დადგინდა²⁸ მცენარეულ ცხიმებში ტრანსცხიმების შემცველობის ზღვრული დასაშვები ნორმა. თუმცა არ არის გამოცხადებული²⁹, რომ ამის მიზეზი არა შეფასების დამაჯერებლობა, არამედ მისი ინიციატორი მეცნიერის (ყოფილი პარლამენტარის) ლობირების უნარი ყოფილიყო. მეცნიერთა რეკომენდაციას აგრეთვე ამყარებდა ის გარემოება, რომ ტრანსცხიმების შეზღუდვა და მისი დასაშვები ნორმა რეკომენდებულია ჯანმრთელობის დაცვის საერთაშორისო ორგანიზაციის მიერ³⁰.

2.3.3 არ ასახავს რეალურად აქტუალურ პრობლემებს

რისკის შეფასების სამსახურის მიერ მომზადებული დოკუმენტების მთავარ ნაკლოვანებას საქართველოს რეალობის ფონზე მათი თემატიკის პრიორიტეტულობის დაუსაბუთებლობა წარმოადგენს. ოფიციალური სტატისტიკის მიხედვით³¹, საქართველოში გავრცელებულია სურსათთან ან სასურსათო ნედლეულთან/ცხოველებთან დაკავშირებული ისეთი დაავადებები, როგორებიცაა: სალმონელოზი, შიგელოზი, ეშერიხიოზი, ბრუცელოზი, ტრიქინელოზი, ამებიოზი. ბუნებრივია მოლოდინი, რომ რისკის შეფასების აქტივობები პირველ რიგში სწორედ ამ საკმაოდ მძიმე დაავადებათა მიზეზების გამოკვლევაზე და აღმოფხვრის შესაძლებლობებზე მიიმართოს. თუმცა ეს ჯერჯერობით არ მომხდარა.³²

რისკის შეფასებისთვის აქტუალური მიმართულებების შერჩევის კიდევ ერთი კრიტერიუმი ევროკავშირის ის ნორმებია, რომელთან აპროქსიმაციაც ამჟამად მიმდინარეობს. რიგი მათგანი (მაგალითად, სურსათის უვნებლობის მიკრობიოლოგიური კრიტერიუმები) ეყრდნობა არა საერთაშორისო სტანდარტს, არამედ ევროკავშირის ფარგლებში განხორციელებულ რისკების შეფასებას. ასეთი ნორმების საქართველოში გადმოსატანად აუცილებელია შესაბამისი რისკების სრულფასოვანი შეფასება საქართველოშიც განხორციელდეს - წინააღმდეგ შემთხვევაში საქართველო დაარღვევს WTO SPS-შეთანხმებას. კერძოდ, ეს ეხება ისეთ რისკებს, როგორებიცაა, მაგალითად, სალმონელოზი, ლისტერიოზი, ეშერიხიოზი და სხვ.

²⁷ საქართველოს მთავრობის 2015 წლის 27 ნოემბრის №2 567 დადგენილება „სურსათში ინდუსტრიული ტრანსიზომერული ცხიმების რეგულირებასთან დაკავშირებული სამოქმედო გეგმისა და შესაბამისი ღონისძიებების დამტკიცების თაობაზე“.

²⁸ საქართველოს მთავრობის 2016 წლის 13 ივნისის №262 დადგენილება „სურსათში ტრანსცხიმის ნორმის განსაზღვრის შესახებ“.

²⁹ მთავრობის მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების დასაბუთება საქართველოში, როგორც წესი, არ ქვეყნდება.

³⁰ შესაბამისად, WTO SPS-შეთანხმების წესების მიხედვით, ამ შეზღუდვის დაწესება ქვეყანას რისკის შეფასების გარეშე შეუძლია (იხ. ზემოთ).

³¹ იხ. დაავადებათა კონტროლის ცენტრის მიერ გამოქვეყნებული სტატისტიკა, www.ncdc.ge

³² აღსანიშნავია, რომ ლისტერიისა და ფრინველთა გრიპის თემატიკაზე სამსახურმა მუშაობა არა საკუთარი ინიციატივით, არამედ სურსათის ეროვნული სააგენტოს მოთხოვნის საფუძველზე დაიწყო.

2.4 ნაკლოვანებათა მიზეზები

2.4.1 მონაცემების არარსებობა

რისკის შეფასების დოკუმენტების ნაკლოვანებათა ძირითად მიზეზს ამ შეფასებებისთვის საჭირო მონაცემების ნაკლებობა წარმოადგენს. პირველ რიგში, ეს ეხება ქვეყანაში გავრცელებულ დაავადებათა სტატისტიკას, რომელშიც სურსათთან დაკავშირებული დაავადებები ხშირად გამოუკვლეველია. დაავადებათა კონტროლის ცენტრის მონაცემებით³³ 2015 წელს აღრიცხულმა „სავარაუდო ინფექციური წარმოშობის დიარეებმა“ 30,5 ათასი შემთხვევა შეადგინა, ხოლო „სავარაუდო საკვებისმიერმა მოშხამებებმა“ კი 32 ათასს გადააჭარბა³⁴. დაავადების ყველა ეს შემთხვევა ლაბორატორიულად არ გამოკვლეულა და სურსათთან მათი დაკავშირება მხოლოდ პაციენტის მითითების საფუძველზე ხდება[9]. შესაბამისად, უცნობია დაავადების/ჯანმრთელობის დაზიანების გამომწვევი აგენტი და სურსათის სახეობა, რომლის საშუალებითაც იგი ადამიანის ორგანიზმში მოხვდა. ცხადია, რისკების შეფასებისთვის ასეთი არაზუსტი მონაცემების გამოყენება ძალზე რთულია.

2.4.2 პრიორიტეტების შერჩევის პროცედურა

რისკის შეფასების განხილული დოკუმენტების თემატიკის დაბალი აქტუალობის ერთ-ერთ მიზეზს ის გარემოება წარმოადგენს, რომ რისკის მმართველი ორგანოები საქართველოს რეალობისთვის აქტუალური რისკების შეფასებას არ ითხოვენ. ეს კი, ჩვენი აზრით, განპირობებულია რისკის მმართველთა ნაკლები მზადყოფნით, განახორციელონ ეს ფუნქცია და აგრეთვე იმით, რომ არ არსებობს შესაფასებელი რისკების პრიორიტეტულობის დადგენის პროცედურა.

„კოდექს-ალიმენტარიუსის“ მიხედვით, რისკის შეფასება სრულდება ე.წ. „რისკის შეფასების პოლიტიკის“ (risk assessment policy) ფარგლებში, რომელიც რისკის შემფასებელს რისკის მმართველმა უნდა დაუდგინოს³⁵. არსებითად ეს არის რისკის შემფასებელი ორგანოს დავალება, რომლის ფარგლებშიც უნდა განხორციელდეს რისკის შეფასება³⁶. ამ დავალების მისაცემად რისკის მმართველმა უნდა გაატაროს

³³იხ. <http://www.ncdc.ge/ka-GE/DiseaseStatistics/StatisticalYearbook>

³⁴აღსანიშნავია, რომ სურსათით გამოწვეული დიარეების მსუბუქი გამოვლინებების შემთხვევაში ადამიანები ხშირ შემთხვევაში ექიმს არ მიმართავენ. შესაბამისად, სურსათით გამოწვეული ჯანმრთელობის დაზიანების ეს შემთხვევები არ აღირიცხება. შეფასებულია, რომ ოფიციალურ მონაცემებში, როგორც წესი, ჯანმრთელობის მსგავსი დაზიანებების მხოლოდ 10% აისახება [5]. შესაბამისად, ავადობის რეალური მაჩვენებელი აქ მოყვანილზე, სულ ცოტა, 10-ჯერ მაღალია.

³⁵იხ. Working principles for Risk Analysis for Food Safety for Application by Governments, CAC/GL 62-2007, პუნქტები 16, 17, 21 და 31 და სქოლიო 4. საქართველოს მთავრობის 2015 წლის 2 დეკემბრის №605 დადგენილებაში “რისკის ანალიზის ფარგლებში რისკის შეფასების, რისკის მართვისა და რისკის კომუნიკაციის პროცედურების დამტკიცების შესახებ“ ეს დებულებები სათანადოდ ასახული არ არის.

³⁶იხ. Working principles for Risk Analysis for Food Safety for Application by Governments, CAC/GL 62-2007, პუნქტი 20 და 21. საქართველოს მთავრობის 2015 წლის 2 დეკემბრის №605 დადგენილებაში “რისკის ანალიზის ფარგლებში რისკის შეფასების, რისკის მართვისა და რისკის კომუნიკაციის

რისკის მართვის წინასწარი ღონისძიებები³⁷: მოახდინოს სურსათის უვნებლობის პრობლემის იდენტიფიცირება, მოამზადოს მისი აღწერა (რისკის პროფილი), შეადგინოს რისკის შეფასების დავალება („რისკის შეფასების პოლიტიკა“) და შეუკვეთოს/მოითხოვოს ამ რისკის შეფასება³⁸. სწორედ ამ მოსამზადებელ სტადიაზე ხდება შესაფასებელი რისკის რანჟირება მისი პრიორიტეტულობის თვალსაზრისით (სხვა რისკებთან შედარებით). გასაგებია, რომ საქართველოს რეალობაში, როდესაც რისკის მართვა რამდენიმე სამინისტროს აკისრია (იხ. ზემოთ), რისკების პრიორიტეტულობის დადგენა ძალზე გართულებულია.

2.4.3 ფუნქციების არასრული გამიჯვნა

რისკის შეფასების სამსახურის მიერ მომზადებული დოკუმენტების ნაკლოვანებათა ერთ-ერთ მიზეზს რისკის შემფასებელსა და მმართველს შორის ფუნქციების არასრული გამიჯვნა წარმოადგენს. კერძოდ, არსებული წესების მიხედვით, რისკის შეფასების სამსახურს, გარდა რისკების (სამეცნიერო) შეფასებისა, აგრეთვე ევალება რისკის მისაღები ღონის დადგენა³⁹.

„კოდექს-ალიმენტარიუსის“ განმარტებების მიხედვით, რისკის მისაღები დონე (acceptable level of risk) იგივეა, რაც⁴⁰ WTO SPS-შეთანხმებით დადგენილი ე.წ. „დაცვის მისაღები დონე“ (Appropriate level of protection, ALOP)⁴¹, ანუ ადამიანთა სიცოცხლის/ჯანმრთელობის დაცვის დონე, რომელიც ქვეყანას (თავისი ტერიტორიისთვის) შესაფერისად მიაჩნია⁴². არსებითად, ეს არის (სურსათთან დაკავშირებული) ამა თუ იმ დაავადების ალბათობა, რომელიც კონკრეტული ქვეყნის მთავრობის მიერ კონკრეტულ პერიოდში დასაშვებად/მისაღებად არის მიჩნეული. WTO SPS შეთანხმება წევრი ქვეყნებისგან ითხოვს, რომ ALOP ღონის დადგენისას გაითვალისწინონ არა მხოლოდ სამეცნიერო შეფასებები, არამედ ვაჭრობაზე უარყოფითი ზემოქმედების თავიდან აცილების აუცილებლობაც⁴³. შესაბამისად, გადაწყვეტილება ALOP ღონის შესახებ არა მარტო ამა თუ იმ

პროცედურების დამტკიცების შესახებ“ ეს დებულებები სრულად ასახული არ არის.

³⁷ იხ. Working principles for Risk Analysis for Food Safety for Application by Governments, CAC/GL 62-2007, General Aspects, პუნქტი 31 და სქოლიო 4. ეს დებულებები, მცირედი უზუსტობებით, ასახულია საქართველოს მთავრობის 2015 წლის 2 დეკემბრის №605 დადგენილებაში “რისკის ანალიზის ფარგლებში რისკის შეფასების, რისკის მართვისა და რისკის კომუნიკაციის პროცედურების დამტკიცების შესახებ“, მუხლი 6.

³⁸ გარდაამისა, მან, ცხადია, უნდა მოამზადო სპროცედურები/რესურსები რისკის შეფასების შედეგების გასათვალისწინებლად.

³⁹ საქართველოს სოფლის მეურნეობის მინისტრის 2014 წლის 25 თებერვლის №2-51 ბრძანება „საჯარო სამართლის იურიდიული პირის - სოფლის მეურნეობის სამეცნიერო-კვლევითი ცენტრის დებულება“, დანართი №1, მუხლი 6, პუნქტი 14, ქვეპუნქტი „ბ“.

⁴⁰ იგულისხმება კონცეპტუალური ანალოგია. რაოდენობრივი თვალსაზრისით ეს სიდიდეები საპირისპირო ნიშნისაა - რაც უფრო მაღალია დასაშვები რისკი, მით დაბალია დაცვის დონე და პირიქით.

⁴¹ იხ. Guidelines on the Judgement of Equivalence of Sanitary Measures associated with Food Inspection and Certification Systems, CAC/GL 53-2003,

⁴² იხ. Codex Alimentarius Commission, Procedural Manual (Twenty-fifth edition), გვ 131, Definitions of Risk Analysis Terms Related to Food Safety.

⁴³ იხ. WTO Agreement on Sanitary and Phytosanitary measures, მუხლი 5, პუნქტი 4.

საფრთხის მოსახლეობის ჯანმრთელობაზე ზემოქმედების შეფასების საფუძველზე მიიღება, არამედ წარმოადგენს მრავალმხრივი ეკონომიკური, ფინანსური თუ პოლიტიკური მოსაზრებების შეჯერების შედეგს. ამიტომ ეს ფუნქცია არ შეიძლება იყოს რისკის (წმინდა მეცნიერული) შეფასების პროცესის ნაწილი, არამედ უნდა წარმოადგენდეს რისკების მართვის ორგანოს უფლებამოსილებას.

2.4.4 მიკერძოების საშიშროება

რისკის შეფასების სამსახურის მიერ მომზადებული დოკუმენტების დაბალი ხარისხის ერთ-ერთი მიზეზი მასში მონაწილე ექსპერტების მიკერძოებულობის გამომრიცხავი მექანიზმების არარსებობა შეიძლება იყოს.

რისკის შეფასების დოკუმენტების მომზადებისა და შეფასებისთვის სამსახურთან შექმნილია რისკის შეფასების მეცნიერთა საკონსულტაციო საბჭო⁴⁴. საბჭო ამჟამად 105 წევრისგან შედგება. მათგან 43 თავად ცენტრის თანამშრომელია (ძირითადად აგრარულ მეცნიერებათა სპეციალისტები), დანარჩენი 62 ექსპერტიდან 22 ბიოლოგია, 18 - აგრარულ მეცნიერებათა სპეციალისტი, 8 - მედიკოსი, 4 - ტექნიკურ მეცნიერებათა სპეციალისტი, 3 - ვეტერინარი, 2 - ქიმიკოსი, ერთი - საკვების ჰიგიენის სპეციალისტი და ერთი - ეკონომისტი⁴⁵. იმის გათვალისწინებით, რომ რისკების შეფასების მნიშვნელოვან ნაწილს უნდა შეადგენდეს საფრთხისადმი მოსახლეობის ექსპოზიციის შეფასება და რისკის (ანუ დაავადების/ჯანმრთელობის დაზიანების ალბათობის) შეფასება, შემაშფოთებელია საბჭოში მედიკოსების და განსაკუთრებით კი კვების სპეციალისტების დაბალი წილი. აგრეთვე აშკარაა საბჭოს ძალზე შეზღუდული შესაძლებლობები რეგულირების ამა თუ იმ ალტერნატივის ფას-სარგებლის და ეკონომიკური ეფექტის შეფასების თვალსაზრისით.

აღსანიშნავია, რომ რისკის შეფასების სამსახურის მიერ გამოქვეყნებულ დოკუმენტებიდან არ ჩანს მომზადებული სამეცნიერო დასკვნების ავტორების ვინაობა. ეს ეწინააღმდეგება „კოდექს-ალიმენტარიუსის“ მოთხოვნას, რომლის მიხედვით საზოგადოებისთვის ცნობილი უნდა იყოს ყოველ კონკრეტულ შეფასებაში მონაწილე ექსპერტების ვინაობა, პროფესია და გამოცდილება⁴⁶. ექსპერტები შერჩეულნი უნდა იყვნენ გამჭვირვალედ და გამორიცხული უნდა იყოს ინტერესთა კონფლიქტი (მაგალითად, მათი დაინტერესება მსგავსი ბიზნესით). ავტორების ვინაობის მითითება, ერთი მხრივ ზრდის მათ პასუხისმგებლობას წარმოდგენილი ნაშრომის ხარისხზე, მეორე მხრივ კი

⁴⁴საქართველოსმთავრობის 2015 წლის 2 დეკემბრის №605 დადგენილება “რისკის ანალიზის ფარგლებში რისკის შეფასების, რისკის მართვისა და რისკის კომუნიკაციის პროცედურების დამტკიცების შესახებ“, მუხლი 5, პუნქტი 2.

⁴⁵ დათვლილია სოფლის მეურნეობის სამეცნიერო-კვლევითი ცენტრის საიტზე გამოქვეყნებული ჩამონათვალის მიხედვით (<http://srca.gov.ge/about/councils>). საბჭოს სამ წევრს თავისი სპეციალობა მითითებული არ ჰქონდა.

⁴⁶Working principles for Risk Analysis for Food Safety for Application by Governments, CAC/GL 62-2007, პუნქტი 22.

საშუალებას აძლევს საზოგადოებას, გადაამოწმოს ავტორის მიუკერძოებლობა და დარწმუნდეს სამეცნიერო დასკვნის სანდოობაში.

3 მოსალოდნელი პრობლემები

აღწერილ ნაკლოვანებათა გამო რისკის შეფასების სამსახურის მიერ მომზადებული დოკუმენტები ვერ ჩაითვლება „კოდექს-ალიმენტარიუსის“ მოთხოვნების შესაბამის დოკუმენტებად და მათ საფუძველზე მიღებული გადაწყვეტილებები WTO SPS შეთანხმების კრიტერიუმებს არ დააკმაყოფილებს. ეს კი ახლო მომავალში საქართველოს რამდენიმე პრობლემის წინაშე დააყენებს, კერძოდ:

- საქართველოში სურსათის უვნებლობის სფეროში უკვე მოქმედებს მოთხოვნები, რომელიც არც საერთაშორისო სტანდარტს ეფუძნება და არც რისკების შეფასებას (მაგალითად, ევროკავშირთან აპროქსიმირებული სურსათის უვნებლობის მიკრობიოლოგიური კრიტერიუმები), ანუ ამ რეგულაციებით საქართველო არღვევს WTO SPS შეთანხმების მოთხოვნებს⁴⁷. მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს ბაზრის სიმცირის გამო რომელიმე იმპორტიორი-ქვეყნის მიერ ამ გარემოების გამო WTO-ს დავათა განხილვის პროცედურის წამოწყების ალბათობა მცირეა, ქვეყნის იმიჯისათვის ეს მდგომარეობა მაინც საზიანოა.
- სურსათთან დაკავშირებულ დავადებათა რისკის სათანადოდ შეფასების არარსებობა ასოცირების შეთანხმების ფარგლებში განხორციელებული აპროქსიმაციის შედეგიანობის შეფასებასაც შეაფერხებს. ასოცირების შეთანხმების მიხედვით, აპროქსიმაციის შედეგების შემოწმება რეგულირების ქართული და ევროპული ზომების ეკვივალენტობის დადგენის საშუალებით განხორციელდება.⁴⁸ ეკვივალენტობის აღიარების წინაპირობას კი შესაბამისი კანონმდებლობის არსებობასა და კონტროლის სისტემების ეფექტიანობასთან ერთად საქართველოში ადამიანთა ჯანმრთელობის მდგომარეობაც წარმოადგენს⁴⁹. ამიტომ არ უნდა გვეკონდეს

⁴⁷ უნდა აღინიშნოს, რომ WTOSPS შეთანხმების მე-5 მუხლის მე-7 პუნქტის მიხედვით, იმ შემთხვევაში, თუკი სამეცნიერო მონაცემები არასაკმარისია, წევრ-ქვეყანას დროებით შეუძლია აამოქმედოს სხვა ქვეყანაში დანერგილი SPS ზომები. თუმცა ამ შემთხვევაში მან ძალისხმევა არ უნდა დაიშუროს იმ ინფორმაციის მოსაპოვებლად, რომელიც რისკების უფრო ობიექტური შეფასების შესაძლებლობას მისცემს, რის შემდეგაც SPS ზომები უნდა შეიცვალოს.

⁴⁸ იხ. „ასოცირების შესახებ შეთანხმება, ერთი მხრივ, ევროკავშირს და ევროპის ატომური ენერჯის გაერთიანებას და მათ წევრ-სახელმწიფოებსა და, მეორე მხრივ, საქართველოს შორის“, მუხლი 60, პუნქტები 1 და 2.

⁴⁹ იხ. „ასოცირების შესახებ შეთანხმება, ერთი მხრივ, ევროკავშირს და ევროპის ატომური ენერჯის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებსა და მეორეს მხრივ, საქართველოს შორის“, დანართი VIII (ეკვივალენტობის აღიარების პროცესი), პუნქტი 2 - წინაპირობები: „(a) პროცესი დამოკიდებულია ექსპორტიორი მხარის საქონელთან დაკავშირებული ჯანმრთელობის ან მავნებლების სტატუსზე, კანონმდებლობაზე, ინსპექტირებისა და კონტროლის სისტემის ეფექტიანობაზე... ეს აღიარება შესაძლოა დასაბუთებული იქნას დოკუმენტალურად, შემოწმებითა

იმისი ილუზია, რომ ევროპული რეგულაციების ქართულ კანონმდებლობაში გადმოტანა და მეტ-ნაკლებად ეფექტური ამოქმედება საკმარისი იქნება ევროკავშირის ქვეყნების დასარწმუნებლად იმაში, რომ საქართველოში სურსათი უვნებელია. სურსათის უვნებლობის უტყუარი მაჩვენებელია ადამიანთა ჯანმრთელობა (სურსათთან დაკავშირებული დაავადებების სიხშირე). ამ დაავადებათა იგნორირება ან მათი რეალური რიცხვის დამალვა გამოსავალი არ არის - ქვეყანაში მოსახლეობაზე მეტი ტურისტი შემოდის ყოველწლიურად და არასაკმარისი უვნებელი სურსათი მათ ჯანმრთელობაზე იქონიებს გავლენას. ამ შედეგის დამალვა უბრალოდ შეუძლებელია.

და წარსულ გამოცდილებასთან დაკავშირებული ანგარიშებითა და ინფორმაციით, ადრინდელი დოკუმენტირებული შეფასებებითა და დამოწმებებით.“

4 დასკვნა და რეკომენდაციები

როგორც ასოცირების შეთანხმების, ისე WTO SPS შეთანხმების მოთხოვნათა შესასრულებლად აუცილებელია სასურსათო რისკების ანალიზის თაობაზე „კოდექს-ალიმენტარიუსის“ რეკომენდაციათა ზედმიწევნით შესრულება. ამისთვის აუცილებელია სურსათთან დაკავშირებული რისკების შეფასების პროცესში უკვე გამოვლენილ ნაკლოვანებათა დროული აღმოფხვრა. ამ მიზნით სასურველია, გატარდეს შემდეგი ზომები:

1. შემუშავდეს რისკის მმართველ ორგანოთა ურთიერთკოორდინირების პროცედურა და შესაფასებელი რისკების რანჟირების (პრიორიტეტულობის დადგენის) კრიტერიუმები. დაინიშნოს რისკის მართვის ცენტრალური ორგანო, რომელიც განახორციელებს შესაფასებელი რისკების რანჟირებას.
2. მკაფიოდ გაიმიჯნოს რისკების შემფასებლის და მმართველის ფუნქციები, პასუხისმგებლობები და მათი ურთიერთობის პროცედურები⁵⁰. რისკის მართვის ორგანოებმა ჩამოაყალიბონ სურსათთან დაკავშირებული ის რისკები, რომელიც მათი მმართველობის სფეროში შედის და გადასცენ რანჟირებისთვის რისკის მართვის ცენტრალურ ორგანოს.
3. გამკაცრდეს რისკის შეფასების ხარისხობრივი კონტროლი (მათ შორის, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის და მიმდინარე უცხოურ პროექტებში მონაწილე ექსპერტების საშუალებით).
4. დაინერგოს რისკის შეფასებაში მონაწილე ექსპერტების მეტი პასუხისმგებლობისა და მიუკერძოებლობის უზრუნველყოფი ზომები, როგორებიცაა, მაგალითად: სამეცნიერო დასკვნის ავტორების მითითება და გამოცდილების აღწერა, სამეცნიერო საბჭოს იმ წევრების მითითება, რომელთაც მხარი დაუჭირეს (და არ დაუჭირეს) დასკვნას; ყოველი კონკრეტული დასკვნის მომზადება/დამტკიცებაში მონაწილე ექსპერტების ხელმოწერა ინტერესთა კონფლიქტის (მათ შორის, კონკრეტული ბიზნესით დაინტერესების) არარსებობის თაობაზე და ამ დოკუმენტების საჯაროდ ხელმისაწვდომობა და სხვ.
5. გაიზარდოს მედიკოსთა და კვების ექსპერტთა წილი სამეცნიერო საბჭოში.
6. რისკის შეფასების სამსახურმა შეაფასოს, ჩამოაყალიბოს და გამოაქვეყნოს იმ ინფორმაციისა და რესურსების ჩამონათვალი, რომელიც ესაჭიროება ქვეყანაში არსებული სურსათთან დაკავშირებული ძირითადი დაავადებების რისკების შეფასებას. მოიძებნოს გზები ამ ინფორმაციის მოსაპოვებლად, მათ შორის სურსათთან დაკავშირებული დაავადებების სავალდებულო დეტალური გამოკვლევის დანერგვის გზით.

⁵⁰საქართველოს სტრატეგიული კვლევებისა და განვითარების ცენტრი მზადაა, მოამზადოს და სამთავრობო უწყებებს მიაწოდოს მთავრობის შესაბამისი ნორმატიული აქტების ცვლილებების პროექტი.

რეზიუმე

რისკების შეფასება მსოფლიო სავაჭრო ორგანიზაციის სანიტარული და ფიტოსანიტარული ზომების შესახებ შეთანხმებით დადგენილი პრინციპია, რომლის დაცვა საქართველოს ასოცირების შეთანხმებითაც ევალდება. საქართველოში ეს პრინციპი ნორმატიულად დადგენილია და მისი განხორციელებაც დაწყებულია. თუმცა ამ პროცესში გამოვლინდა რიგი ნაკლოვანებები, რომელთა დროული აღმოფხვრა აუცილებელია. დოკუმენტში მოყვანილია რეკომენდაციები პროცესის მეტი მიუკერძოებლობის, დასაბუთებულობის და, შესაბამისად, მისი პროდუქტის - რისკის შეფასების დოკუმენტების მეტი სანდოობის და გამოსადეგობის უზრუნველსაყოფად.

გამოყენებული ლიტერატურა

1. K. Maniokas, Concept of DCFTA and its Implications for Georgia, in Technical Background Paper on Deep and Comprehensive Free Trade Agreement with Georgia: Analytical Papers and Training Materials, Georgian-European Policy and Legal Advice Center (GEPLAC) – Phase IV GAP, Europeaid/203-203/C/SV/GE, August 2009, <http://gfsis.org/media/download/geplac/Free-Trend-Agreement-with-Georgia.pdf>
2. ნინო ჩოხელი, სანიტარიადაფიტოსანიტარია, ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის სამოქმედო გეგმის განხორციელება საქართველოში ვაჭრობასა და მასთან დაკავშირებულ ზოგიერთ სფეროში, 2010 წ., ევრაზიის თანამშრომლობის ფონდი, თბილისი 2011 წ., http://www.epfound.ge/files/report_final_enp-epf_03.15.11_3.pdf.
3. ქეთევან დადიანი, რეზო კობახიძე, სურსათის უვნებლობის სახელმწიფო რეგულირება: საქართველოს ხელისუფლების მიერ 2012 წელს გაწეული საქმიანობის შეფასება, ევრაზიის თანამშრომლობის ფონდი, თბილისი, 2013 წ., http://www.epfound.ge/files/report_geo_final_1.pdf
4. ლია თოდუა, სურსათის რეგულირება ევროკავშირში: სურსათის ჰიგიენა, საქართველოს სტრატეგიული კვლევების და განვითარების ცენტრი, 2013 წ. http://momxmarebeli.ge/images/file_336458.pdf
5. ქეთევან დადიანი, რეზო კობახიძე, სურსათის უვნებლობის სახელმწიფო რეგულირება: საქართველოს ხელისუფლების მიერ 2013 წელს გაწეული საქმიანობის შეფასება, ევრაზიის თანამშრომლობის ფონდი, თბილისი, 2014 წ., http://www.epfound.ge/files/report_12.1.1.pdf ;
6. სურსათის უვნებლობის სახელმწიფო რეგულირება: საქართველოს ხელისუფლების მიერ 2014 წელს გაწეული საქმიანობის შეფასება, ევრაზიის თანამშრომლობის ფონდი, თბილისი, 2015 წ. http://www.mkidveli.ge/uploads/files/sps_reports/Report_Final_Geo.pdf ;
7. ლია თოდუა, სურსათის უვნებლობის მოთხოვნები ასოცირების ხელშეკრულებაში, ევროკავშირ-საქართველოს ბიზნესსაბჭო, 2015 წ. <http://eugbc.net/wp-content/uploads/2015/03/SPS-for-web-final.pdf>
8. სურსათის უვნებლობის უზრუნველსაყოფად სახელმწიფოს მიერ განხორციელებული ღონისძიებები, ეფექტიანობის აუდიტის ანგარიში, სახელმწიფო აუდიტის სამსახური, 30.12.2015, http://sao.ge/files/auditi/auditis-angarishebi/2015/tb-sursatis_uvnebloba.pdf
9. სურსათის უვნებლობის სახელმწიფო რეგულირება: საქართველოს ხელისუფლების მიერ 2015 წელს გაწეული საქმიანობის შეფასება, ევროპის ფონდი, 2016 წ. http://www.epfound.ge/files/sps_assessment_report_2016_final_1.pdf

საქართველოს ეროვნული პლატფორმა

ტელ.: +995 32 293 11 28

მობ.: +995 570 10 44 90; +995 570 10 15 28

ელ-ფოსტა: np@ei-lat.ge

ვებგვერდი: eap-csf.ge