Ајде Македонија!

ДАТУМ: 15.09.2017

ДО: Генерален Секретаријат на Влада на Република Македонија

Одделение за соработка со невладини организации

ПРЕДМЕТ: Предлог препораки за програмата за работа на Владата на Република на Македонија за 2018 година

Република Македонија
ВЛАДА НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА
СКОПЈЕ

Примено:	25. 09 2017		
Орг. Един.	Број:	Прилог:	Вредност:
43	6078	1	

Почитувани,

Во однос на повикот до граѓанскиот сектор во подготвување на програмата за работа на Владата на Република Македонија за 2018 година , Асоцијацијата „Ајде Македонија", Ви доставува анализа на политиката и предлог мерки за овозможување на донирање на вишокот храна во Македонија.

Една од целите на овие документи да им овозможи на носителите на одлуки да преземат легислативни промени со кои ќе се овозможи вишокот храна во Македонија да може да се донира, наместо депонира.

Се надеваме дека анализата и предлог мерките ќе бидат земени предвид при креирањето на програмата за работа на Владата на Република Македонија.

Исто така, Асоцијацијата „Ајде Македонија" изјавува согласност за објавување на документите кои се во прилог на ова писмо за објавување на веб-страната на Одделението за соработка со невладини организации http://www.nvosorabotka.gov.mk/

Со почит,

„Ајде Македонија"

Кратенки

ДДВ -	Данок на додадена вредност
ДЗС -	Државен завод за статистика
ЕУ -	Европска Унија
МТСП -	Министерство за труд и социјална политика
МЗШВ -	Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство
МЖСПП -	Министерство за животна средина и просторно планирање
МП -	Министерство за правда
ООН -	Организација на Обединетите Нации
СБ -	Светска Банка

Вовед

За вишоци на храна се сметаат остатоците кои се безбедни да се користат како храна за луѓе и животни. Поимот вишок на храна често се заменува со поимот отпад од храна. Отпадот од храна е поширок поим во кој влегува и поимот вишок на храна.

Вишоците на храна како појава и термин се нови и настануваат по индустријализацијата на производството на храна, бидејќи во целокупното претходно човеково живеење токму недостатокот на храна била вообичаена состојба. Овој недостаток се надминува со масовното сериско производство. Затоа, иако денес навидум владее мислењето дека нема доволно храна поради фактот дека илјадници луѓе дневно умираат од глад, бројките од последните светски студии покажуваат дека има повеќе од доволно храна за сите и за првпат живееме во време на изобилство.

Расипувањето и фрлањето на храната која може да биде користена за човекова исхрана станува еден од главните светски предизвици, бидејќи обезбедувањето на храна во иднината ќе биде најголемиот проблем поради очекуваното зголемување на светското население на 9,7 милијарди до 2050[1] година. Моментално за исхрана на повеќе од 7 милијарди луѓе на светот се користат 70% од целокупната потрошена вода и 37% од земјиштето. Но, и покрај големото количество на ресурси кои се користат, според Светската програма за храна, 795 милиони луѓе во светот (секој деветти жител) си легнуваат гладни. Истата организација пресметала дека само со една четвртина од храната што се фрла може да се нахранат сите 795 милиони луѓе.

Според најновата студија на „Програмата на Обединетите Нации за животна средина“ (UNEP), една третина од произведената храна во светот или околу 1,3 милијарди тони, завршува како отпад. Вредноста на оваа храна изнесува околу 1 трилион (1000 милијарди) долари. Затоа, „Програмата за одржлив развој на Обединетите нации“ одреди цел до 2030 година да се намали за половина фрлањето на храна по жител.

Според студија на „Институтот за истражување на влијанието на

---

[1] Barkham, Patrick, and Chris Newell. "In 2050 There Will Be 9 Billion People on Earth. How to Feed Them." *The Guardian*. Guardian News and Media, 13 окт. 2015. Посетена на 15 јуни 2017

климатските промени од Потсдам", до 2050 година би можело да се избегне емисија на околу 14% од стакленичките гасови од земјоделието, доколку храната подобро се користи и дистрибуира. Студијата претпоставува дека отпадот од храна годишно генерира стакленички гасови што би можеле да се изедначат со тие создадени од третата по ред земја после Кина и САД.

Членките на ЕУ по добиените податоци од студии кои покажаа дека тие фрлаат се повеќе употреблива храна, започнаа процеси за воведување на мерки за спречување на настанокот на отпадот од храна. Овие мерки ги предвидуваат во примарното производство, преработката и производството, како и низ целиот ланец на дистрибуција на храна до крајните корисници. Дел од потребните мерки се вградени во т.н. „Пакет на прописи за циркуларна (кружна) економија", односно во „Акцискиот план" со кој се вршат измени на Директивата за отпад на ЕУ 2008/98.

Македонија и покрај својата специфична социјална и економска ситуација не се разликува од трендовите на фрлање храна во развиените земји. **Околу 30% од храната произведена или увезена во Македонија никогаш не се консумира**, бидејќи се расипува веднаш по берењето, во текот на транспортот, или на крајот во отпад ја фрлаат големите трговски синџири и потрошувачите.

Ова е интересен податок ако се има предвид дека анализите на сиромаштијата покажуваат за периодот од 1997 до 2008 просечната стапка на сиромаштија од 26.3%, односно толкав е процентот на сиромашни граѓани во Република Македонија. Но, иако сме држава која се соочува со висока стапка на сиромаштија и социјална несигурност, според „Организацијата за храна и земјоделство на Обединетите Нации", **ние сме рангирани на осмото место во светски рамки по количина на фрлена храна според бројот на жители**. Со намалувањето на количеството отпад од храна и дистрибуцијата на вишокот храна на луѓето на коишто им е потребна, би можело значително да се ублажи проблемот со гладот и сиромаштијата во Македонија.

Дополнително, кога би успеале да го избегнеме фрлањето на храната би ја избегнале и непотребната емисија на стакленички гасови со што би се придонело за ублажувањето на ефектите од климатските промени. **Македонија е земја која спаѓа во групата на пет најранливи земји во Европа од климатските промени**, затоа мораме своите политики да ги насочиме кон намалување на стакленичките гасови кои ги емитуваме.

Предизвикот на фрлање на вишокот храна е релативно нов проблем со кој сите земји во светот се соочуваат. Политиките и мерките кои различните

земји ги преземаат се започнати неодамна и резултатите покажуваат дека е потребно секоја земја да преземе чекори кои се соодветни на нејзините општествени карактеристики.

Досега немало иницијативи од ниту една засегната страна да се започне со мерки за решавањето на проблемот и покрај можностите што ги нудат вишоците на храна. Од 2016 година започна процес на создавање на коалиција на граѓански организации и иницијативи, кои се залагаат за законски промени кои ќе ја овозможат и олеснат прераспределба на вишокот храна на тие кои имаат најмногу потреба од неа. Оваа коалиција ја сочинуваат околу 120 членки кои се засегнати страни во процесите на донирање на храна, заштита на животната средина, социјалната правда и намалувањето на сиромаштијата. Поддршка за реализирање на законските решенија за донирање на вишоците на храна е овозможена од „Националниот демократски институт - НДИ Македонија“ во рамки на Програмата за зајакнување на граѓанското учество во законодавни процеси.

Анализата на овој документ се однесува на информации од домашни и странски студии, анализа на домашни и странски искуства преку консултација со различни засегнати страни од различни земји, а дополнително на крајот следуваат нашите препораки. Методологијата е базирана на компаративно истражување на законските решенија во Македонија, земјите од нашиот регион и земјите членки на ЕУ за кои се смета дека имаат најразвиено законодавство и политики за решавање на проблемот со вишоците на храна. Дополнително, се користеа информациите добиени од интервјуата со засегнати страни и јавно достапните информации.

I. Анализа на постојната состојбите со вишокот храна во Македонија

- Основни економски, социјални и еколошки показатели поврзани со вишокот храна во Македонија

- Еколошки показатели (за 2016 година)
  - **610,227 тони создаден комунален отпад** (99.4% од овој отпад е депониран)
    - 543,644 тони (89%) мешан комунален отпад
      - 42% од мешаниот комунален отпад е органски отпад составен од 14% градинарски отпад и 28% различен вид на биоразградлив отпад
        - Од биоразградливиот отпад, помеѓу 7-10%[2] претставува вишок на храна= 4,500-6,500 тони отпад од вишок на храна

- Социјални показатели (за 2015)
  - **21,5%[3] од населението се наоѓа во ризик од сиромаштија** (заработуваат помалку од 164,000 денари годишно за четири членови по домаќинство)
    - 445,099 граѓани се сметаат за осиромашени и имаат проблем да обезбедат храна, дефинирано според „Организацијата за храна и земјоделство на Обединетите Нации“, односно како група немаат физички и економски пристап до основната потреба за храна постојано

- Економски показатели
  - €132/по тон[4] за услуга за собирање на комуналниот отпад
    - **€594,744 - €849,635 /годишно** ја чини државата да го собере и депонира вишокот храна кој може да биде дониран и обезбеден за повеќе од 445,000 луѓе кои имаат проблем да обезбедат храна
  - ~€2/кг е проценетата вредност на вишокот на храна
    - **Од 8 до 11.6 милиони Евра** е проценетата вредност на вишокот на храна кој може да се искористи како можност за

---

[2] Податок обезбеден од управителот на групата за отпад на „Шведскиот институт за истражување на животната средина“, г-ѓа Аса Стенмарк при интервју направено на „Скајп“ на 14.03.2017 година

[3] Податок објавен на веб-страницата на Државниот завод за статистика, користен на ден 16.05.2017 година

[4] „Упатство за употреба на анаеробната дигестација на отпад од прехранбената индустрија“, партнерите од ЕУ проектот „Bin2Grid“,04.2016, (податокот е за Скопје и земен е како референтен за Македонија)

нова програма за социјална заштита

- Моментални показатели за донирањето на храна во Македонија

- Министерство за труд и социјална политика - Проект „Народни кујни“
    - Бројот на корисници варира помеѓу 3500-4000 граѓани;
    - Обезбеден е по еден оброк по граѓанин во текот на целата недела;
    - Еден оброк ја чини државата 75 денари со вклучен ДДВ или за целиот проект се издвојуваат помеѓу 96,812,500 и 109,500,000 денари годишно (1,572,392 – 1,778,457 евра);
    - Отворени се локации во 50 општини на кои се доставува храна;
    - Храната се подготвува во најголем дел од случаевите од страна на кујните на училиштата и градинките, по што истата се носи на 50-те локации.

- Граѓански и религиозни организации
    - На ниво на држава доставуваат по еден оброк за околу 1000 социјално загрозени граѓани (главно во град Скопје);
    - Оброците се најчесто донирани вишоци на храна;
    - Освен храна им обезбедуваат и други мерки за социјална заштита и инклузија (образовни, здравствени итн.);
    - Имаат потреба од поголеми количини на храна;
    - За зголемување на количините потребни им се ресурси како превозно средство, ладилник и волонтери.

- Даночна политика

Со Законот за донации и спонзорства не е прецизирано тоа како некој може да биде ослободен доколку донира храна. Но, законот предвидува даночни поттикнувања кај данокот на добивка и ДДВ-то, за донациите во материјални средства, како и кај даноците за имот доколку се работи за донација во материјални добра. Овие даночни поттикнувања им следуваат на тие што се правни лица. За донаторите кои не сакаат да ги користат даночните бенефиции, тогаш не е потребно следење на законската процедура и обезбедување на документи.

Законот за донации и спонзорство го овозможува и поттикнува донирањето на вишокот храна, но повеќе теориски, отколку практично. Проблемот со неговата практичност во делот на донирање храна се појавува кај процедурата за обезбедување на даночно поттикнување. Со оглед на тоа

дека вишокот храна е специфичен вид на материјално добро, кое е стриктно поврзано со рокови, потребна е процедура која ќе биде поедноставна и далеку побрза.

- Безбедност на храна

Како храна законот ја смета секоја супстанција или производ, во преработена, делумно преработена или непреработена состојба, кој е наменет да биде или се очекува да биде консумиран за исхрана на луѓе. Затоа, под поимот храна се опфатени и пијалоците, гуми за џвакање, но и сите супстанции, намерно вградени во храната во текот на нејзиното производство, подготвување или преработка.

Со Законот за безбедност на храна се регулира контролата на безбедноста на храна во сите фази (производство, преработка, складирање, транспорт, дистрибуција, малопродажба и достава). Со законот се регулираат општите и специфичните услови и обврски за операторите за храна, нивната регистрација и одобрение, условите за увоз и извоз на храна од животинско и неживотинско потекло.

Одредбите од овој закон единствено не важат за тие што подготвуваат храна за приватна домашна употреба, така што според истиот граѓанските организации кои сакаат да ги распределуваат вишоците храна се смета дека се вклучени во бизнис со храна. Законот под „бизнис со храна“ ги смета сите активности, профитни и непрофитни, јавни или приватни, кои се поврзани со било која фаза од производството, преработката и дистрибуцијата на храна. Па, така непрофитните организации кои би сакале да дистрибуираат вишоци на храна, иако тоа го прават со непрофитни-фалантропски намери, потребно е да ги следат пропишаните услови за безбедност за храна и се сметаат за оператори со храна. Како оператори со храна се сметаат сите физички или правни лица кои ставаат во промет храна, со или без наплата за истата.

Со постојниот Закон за безбедност на храна се определуваат голем број обврски за донаторите и распределувачите (граѓанските организации) на вишокот храна. Но, тој не им дава заштита во случај на несакани последици од вишокот храна, иако таа била дадена во добра волја. Затоа, граѓанските организации и можните донатори на храна: супермаркетите, производителите, снабдувачите и др. со право се загрижени за реперкусиите по нив во случај на несакани последици од храната која од ненамерна небрежност можеби го сменила својот состав и негативно влијаела врз лицето кое ја користело.

Впрочем, од нашето контактирање на операторите со храна во земјата и други граѓански организации, заклучивме дека токму одговорноста при несаканите последици ги одвратува во намерата да ги донираат вишоците храна. За нив клучен фактор при одлуката дали ќе го донираат вишокот храна е нејзината безбедност, додека можните даночни поттикнувања ги ставаат на второ место.

Тоа што во САД функционира од 1996 година е законско решение кое ги ослободува од кривична одговорност граѓаните и граѓанските организации што учествуваат во процес на донирање храна доколку тоа го прават во добра волја, односно одговорноста е врз тој што ја прима храната. Овој закон е наречен по неговиот главен поддржувач, Бил Емерсон, и според организациите кои работат со донирање на храна во САД, силно ја поттикнал донацијата на храна кон непрофитните организации[5].

Како важен дел од проблемот со фрлањето храна е ниската свест кај сите засегнати страни во однос на роковите за употреба на храната. Законот за безбедност на храната бара во најголем дел храната да биде обележана со рок на траење на храната. Многу често се фрла храна за која се смета дека и' поминал рокот, иако таа храна може сеуште да биде користена. Често и по тој датум производите ги задржуваат својствата, но дури и да изгубат дел од особините, не значи дека производот е расипан[6]. Направивме споредба помеѓу роковите за употреба за исти производи во Македонија и во други земји и може да констатираме дека производителите во Македонија често наведуваат рокови кои не одговараат на реалниот рок, бидејќи се водат од претпоставката дека доколку производот корисникот го фрли, ќе посака да набави нов таков производ. Потребно е да се продолжат роковите за голем број од производите. Во земји како Франција, Германија и Италија веќе се преземени чекори за определување на посебни листи на производи кои може да имаат подолг рок на трајност. Во однос на вишоците храна во Бугарија се води посебен список на храна која може да биде донирана по поминување на роковите.

- <u>Управување со отпад</u>

---

[5] https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-104publ210/pdf/PLAW-104publ210.pdf

[6] Исклучок од ова се производите кои се лесно расипливи од микробиолошка гледна точка кој може да го загрозат човековото здравје, па затоа „Правилникот за означување на храната“ определува да се стави ознаката „мора да се употреби до“.

Во македонското законодавство за управување со отпад нема посебен закон за отпад од храна. Овој вид на отпад се спомнува како дел од биоразградливиот отпад во основниот Закон за управување со отпад, а дополнително е уреден со „Правилник за количеството на биоразградливи состојки во отпадот што смее да се депонира“. Со други зборови, **институционално нема посебна стратегија и план како да се намали отпадот од храна**. Нашето законодавство, за разлика од тоа на развиените држави членки на ЕУ, не предвидува оданочување на депонирањето на отпадот за да истото го дестимулира, а единствен трошок кој фрлачите на храната го имаат е таксата која ја плаќаат на депониите и тој изнесува околу 3100 денари по тон[7]. Затоа, сметаме дека државата треба да воведе еколошка такса за фрлачите на вишоци на храна за да се поттикнат подобро и поодговорно да го планираат управувањето со храната.

- Прераспределба на вишокот храна во Македонија

- 9 граѓански организации во Македонија обезбедуваат донација на вишоци храна за своите корисници[8]
- 1 „банка за храна“ (со мал капацитет)
- 2 од поголемите ланци за снабдување имаат искуство со донирање на вишок храна
- 50 „народни кујни“ под МТСП кои оперираат само со нова храна
- Помалку од 600 граѓани добиваат по еден оброк неделно од вишокот на храна[9]

- Мислења, искуства и можностина засегнатите страни со вишокот на храна

- Големи ланци за снабдување (супермаркети)

Големите ланци за снабдување во Македонија всушност претставуваат најмали создавачи на вишок храна во Македонија. Но, сепак количините кои ги создаваат се значителни и најчесто станува збор за храна која е безбедна за користење. Вишокот храна која супермаркетите ја создаваат најчесто

[7] Официјален ценовник на „Дрисла-Скопје доо“, веб-страница: www.drisla.mk, посетена на: 08.05.2017
[8] Податок добиен од анкетен прашалник пратен на 04.05.2017 на повеќе од 300 граѓански организации во Македонија. На истиот одговорија 19 организации (10-те организации кои не донираат вишоци на храна, би започнале доколку имаат одредени ресурси).
[9] Ibid.

претставува производ од нивните брендови или готвена храна, овошје и зеленчук, печива и др. Намалувањето на создавањето на отпад од храна за македонските супермаркети е малку позната пракса. Во мали количини дел од супермаркетите имаат пракса вишокот храна да го даваат на хуманитарни организации, а друга мала количина зависно од волјата на вработените се дава кај граѓани кои имаат потреба од истата. Главна препрека да започнат со донирање на вишокот храна претставува нивната претпазливост од можните последици по здравјето на корисниците на таа храна, пред се' поради ограничените капацитети на организациите да обезбедат безбедност на храната, но и стравот од создавање на недоверба кај нивните потрошувачи во случај на непосакувана последица по здравјето на корисникот на вишокот храна.

Супермаркетите покажуваат мала мотивираност и знаење дури и во делот на осмислување на мерки кои би воделе кон продажба на храната пред самото поминување на крајниот рок и тоа сеуште е реткост. Ова е практиката, бидејќи не очекуваат значителни приходи од ваквите активности, па според нив поисплатливо е истата да ја фрлат[10]. За храната во супермаркетите за која се одговорни снабдувачите, според праксата таа се чува до крајниот рок на употреба по што се префрла во магацински простор и во рок од 20 дена снабдувачите ја носат на депонија.

- Снабдувачи на храна

Главната одговорност за поголемиот дел од количините на храна во супермаркетите е кај снабдувачите на истата. Тие своите производи ги поставуваат во супермаркетите и се одговорни за нивната промоција и начин на продажба. За поставување на храната плаќаат наемнина за просторот кој го зафаќаат на супермаркетите. Своите производи имаат практика да ги оставаат до крајниот рок на продажба, па по неговото поминување тие се одговорни за неговото фрлање. Поради обемноста на нивната работа и ниската свест, не посветуваат никакво внимание за економските, еколошките и социјалните штетите кои ги прават со фрлањето на храната и неосмислувањето на начин за донирање на истата. Како и во случајот со супермаркетите, не гледаат интерес, пред се' економски, храната да ја донираат или да ја продаваат по значително

[10] Дел од супермаркетите храната ја фрлаат во контејнерите за комунален цврст отпад што е нелегална активност и доведува до загрозување на здравјето на неформалните собирачи на отпад, но и околните жители. Оваа храна станува потенцијален извор за ширење на зарази.

намалени цени.

Во ретките случаи кога имаат покажано интерес за донирање на нивните вишоци храна се соочиле со неможноста на граѓанските организации или други субјекти да ги примат големите количини на вишоци храна кои им останувaат. Воедно, во случаите кога сакале да започнат процес на даночно поттикнување поради донирање се соочувале со административни бариери поради бавноста на процесот предвиден со Законот за донирање и спонзорство.

- Министерства

За оперирањето со вишокот храна одговорно е МЗШВ, преку нивниот орган во состав, Агенцијата за храна и ветеринарство, бидејќи со Законот за безбедност на храната и подзаконските правни акти се пропишуваат правилата за оперирање со храната низ целиот ланец, од производство, па се до нејзиното отстранување. МЖСПП како орган има надлежности откако сопствениците на храната ќе сметаат дека таа повеќе не им е потребна и ќе сакаат да ја отстранат преку организираниот систем за собирање на отпадот. Односно, како ќе се постапува со храната, откако ќе премине во категоријата отпад од храна. За МТСП засега нема надлежности, но вишоците храна претставуваат голема можност, бидејќи вишокот храна се проценува дека има вредност помеѓу 8 и 11,6 милиони евра со што претставува ресурс со кој може да се отвори цела нова социјална програма и МТСП да му заштеди на државниот буџет помеѓу 1,5 и 1,7 милиони евра. МП ја има надлежноста околу Законот за донации и спонзорство кој може да биде користен за стимулирање на донирањето на вишокот храна. Засега процедурата е бавна и комплицирана и главниот проблем се јавува кога МП чека одговор од други министерства по однос на нивното мислење за исполнување на условите за потврдување на јавниот интерес. МФ може да има значајна улога во делот на даночните политики, посебно околу практичните поттикнувања за правните субјекти со што би се стимулирало почесто и поголемо донорање на вишоци храна.

- Корисници на донирана храна

За бројот на можни корисници треба да се користи категоријата на граѓани кои влегуваат под ризик од сиромаштија и кои реално се соочуваат со предизвик да имаат стабилност во нивниот пристап до храна. Бројот на овие граѓани изнесува 445,099, а во оваа категорија на граѓани влегуваат сите кои секојдневно имаат проблеми да обезбедат храна и во просек имаат околу еден оброк дневно. Бројот на таа група граѓани варира и има различни дефиниции

кој се може да се смета во таа категорија. Од проектот „Народни кујни“ на МТСП помеѓу 3500 и 4000 граѓани обезбедуваат по еден оброк дневно, што ја покажува слабоста на капацитетите со кои моментално се располага.

Сиромашните лица ДЗС ги дефинира како: „Сиромашни се сметаат лица, семејства и групи на лица чии ресурси (материјални, културни и социјални) се на такво ниво кое ги исклучува од минимално прифатливиот начин на живеење во земјата во која живеат“[11]. За Организацијата за храна и земјоделство на ООН (FAO), како главна карактеристика на сиромашните лица ја сметаат нивната способност да обезбедат сигурност во нивниот пристап до храна.

IV. Студии на случај

Бугарско искуство

Бугарија како држава се соочува со слична ситуација кога станува збор за бројот на сиромашни лица. Околу 20% од граѓаните на Бугарија според податоците на Светска банка се смета дека се сиромашни[12]. За разлика од Македонија, во Бугарија има развиена мрежа на „Банка за храна“ која своите почетоци ги има од 2006 година. Денес оваа „Банка за храна“ донира околу 290 тони храна на околу 35.000 граѓани. Овие бројки се изненадувачки ако се има предвид фактот дека до 2017 година донирањето храна во Бугарија било сметано како продажба и операторите со храна кои сакале да донираат плаќале 20% ДДВ. Но, со носењето на новите законски измени, производителите, трговците и преработувачите повеќе не го плаќаат овој данок кога ја донираат храната со помалку од три месеци трајност. Бугарските прописи предвидуваат постоење на специјален регистар во кој се евидентира складирањето и етикетирањето на храната која е предвидена за донирање. Дополнително, Министерството за земјоделство на Р. Бугарија има објавено список на храна која може да се донира без ДДВ по поминување на рокот.

Информациите од „Банката за храна“ говорат дека новите мерки ги даваат посакуваните резултати, па така количините кои се донираат се

[11] Методолошко објаснување од соопштението на ДЗС објавено на нивната веб-страница: www.stat.gov.mk, посетена на 09.05.2017 година
[12] Податок добиен од веб-страницата на Светска Банка, date.worldbank.org/country/Bulgaria посетен на 10.05.2017 година

зголемуваат и расте интересот на операторите со храна[13].

Хрватско искуство

Донирањето на вишокот храна во Хрватска е уредено со Правилник за донирање на храна и храна за животни, кој спаѓа под Законот за земјоделство на оваа земја. Хрватскиот правилник за донирање на храна и храна за животни [14] бара од донаторите и посредниците во процесот на донирање храна да ги почитуваат сите домашни и меѓународни барања кои важат во Хрватска во однос на безбедноста на храната. Но, овој Правилник овозможува храната која нема доволно квалитет, има проблем со пакувањето, тежината или друг сличен недостаток, да може да биде донирана и конзумирана доколку е безбедна за граѓаните корисници. Храната можат да ја користат граѓаните кои се социјално загрозени или се погодени од некоја елементарна непогода.

Министерството за земјоделство води регистар на посредници на донирана храна, тие треба да исполнат одредени стандарди доколку сакаат да бидат регистрирани. Само регистрираните организации може да учествуваат во процесите на донирање храна, без разлика дали се физички или правни лица.

Друга законска измена било измената на „Правилникот за ДДВ“ од страна на Министерството за финансии на Хрватска со која операторите на храна кои сакаат да донираат храна се ослободуваат од ДДВ.

Со новиот „Правилник за донирање на храна“ и измените во „Правилникот за ДДВ“, идејата било донаторите да заштедат на трошоци за фрлање на храната, а притоа да допринесат со својата општествена одговорност. Но, после стапувањето на сила на новиот правилник за донирање храна во Хрватска се нема зголемено количеството на донирана храна. Според тамошните организации сеуште на можните донатори на храна повеќе им се исплати храната да им стои до крајниот рок, дури и по цена на големи попусти, а доколку не се продаде да ја фрлат, отколку истата да ја донираат на тие што имаат потреба од истата. Често се случувало трговските ланци што се

[13] Податоците се добиени од интервјуто на веб-страницата: http://www.bgonair.bg/direktno/2017-05-08/hranitelnata-banka-spasyava-poveche-hrana Посетена на 11.05.2017

[14] Правилникот може да се погледне во електронска верзија на следниот линк: http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015_10_119_2257.html

одлучуваат да донираат храна, истата да ја донираат 24 часа пред завршување на рокот на трање на производот, што им создава голем проблем на тие што треба да ја доставaт поради строгите правила за заштита на безбедноста на храната.

Граѓанските организации во Хрватска се залагаат за формирање на координативно тело на потенцијални донатори, надлежни инситуции и приматели на храна со цел поефикасно решавање на проблемот со донирањето на вишокот храна во Хрватска[15].

Распределбата на вишокот донирана храна во Хрватска се врши од страна на неколку поголеми хуманитарни организации, но постојат и мрежи на граѓански организации чија главна дејност е застапување на оваа тема пред сите засегнати страни во општеството. Дел од вишокот храна во Хрватска завршува и во т.н. социјални продавници, преку кои загрозените лица преку драстично намалени цени може да набават некои од производите.

Француско искуство

Законските новини кои Франција ги воведе на полето на намалување на отпадот од храна предизвикаа домино ефект во светот и ја подигнаа свеста за проблемот со фрлањето храна, наспроти можностите истата да заврши кај голем број на сиромашни лица. Францускиот закон кој ги таргетира вишоците на храна е општ закон со кој не се таргетира само управувањето на вишокот храна, туку ја дефинира француската политика за намалување на отпадот од храна. Законот поставува приоритетен ред, односно посакуван редослед на имплементирани мерки за намалување на отпадот од храна. Редоследот е следниот:

1. Превенција на отпадот од храна;
2. Користење на непродадените продукти за човекова употреба, преку донирање или процесирање;
3. Користење за исхрана на животни;
4. Компостирање за потребите на земјоделството или добивање на енергија, преку правење на биогас.

---

[15] Податокот е добиен од веб-страницата со линк: http://www.czn.hr/vijesti/doniranje-hrane-i-siromastvo-u-hrvatskoj Посетена на: 12.05.2017 година

Законот ги опфаќа маркетите со големина над 400 квадратни метри, отворени по 01.01.1960 година и дистрибутерите на храна. Тоа што го разликува француското законско решение од другите е што воведува казни за тие што нема да се вклучат во донирање на вишоците храна. Супермаркетите се должни да склучат договори за донирање на вишокот храна со хуманитарни организации, а дистрибутерите доколку намерно ја оштетат непродадената храна која сеуште е безбедна за користење, може да бидат казнети од 3,750 до 75,000 евра. Како поттикнување на донирањето на вишокот храна на хуманитарни организации, дистрибутерите и супермаркетите добиваат даночно ослободување од 60% на донацијата и до 0.5% од годишниот промет.

Слабоста на француското законско решение е што не одредува колку од количините, дистрибуторите и супермаркетите мора да ги донираат. Што во пракса би значело дека доколку го исполнат условот да потпишат договор со хуманитарна организација и им донираат 0,1% од нивната вишок непродадена храна, тие ќе ги исполнат одредбите од законот. Со тоа тие имаат право да ги фрлат 99,99% од вишокот храна.

Ефектите од новодонесената регулатива сеуште се очекуваат, а тоа по што Франција дополнително е позната е дека токму таму со работа започнува првата „Банка за храна“ во Европа. Француските банки за храна преку нивните три најголеми мрежи за донирање на храна, испорачуваат 300.000 тони храна на сиромашни граѓани[16].

Италијанско искуство

Италијанскиот закон се носи по позитивното влијание на францускиот закон и потребите на развиената мрежа на банки за храна во земјата. Но, и покрај тоа тој има различен пристап, легислативниот пристап наместо рестриктивен, има повеќе поттикнувачки и овозможувачки пристап. Тој не содржи казнени одредби за супермаркетите и дистрибутерите кои не го донираат вишокот непродадена храна за добротворни цели, наместо тоа се предвидуваат финансиски и друг вид на мерки за да го променат своето однесување.

Италијанскиот закон за вишокот на храна нема рестриктивни одредби, но

[16] Податок од веб-страницата: https://www.thegrocer.co.uk/home/topics/waste-not-want-not/how-france-is-leading-the-way-on-food-waste/536447.article Посетена на: 13.05.2017 година

во себе содржи одредби кои во пракса треба да ги демотивира операторите со храна да ги фрлаат вишоците. Доколку операторот со храна сака да ја фрли храната, таа треба да добие статус на отпад. Ова се одлучува од страна на Агенцијата за храна и земјоделство. Со оглед на процедурата може да се смета дека оваа одредба во законот е ставена како еден вид на намерна административна бариера.

Во однос на тоа кога може да се донира храната нема соодветна процедура, па така може да се донира храна пред истекот на рокот, но и по истекот ако истата е соодветно пакувана и чувана во соодветни услови. Единствено рок има на вишокот храна од ресторанite, пекарите и други угостителски објекти. Производителите на храна, мензите, поседувачите на храна се обврзани да донираат исправна храна според прописите за безбедност на храна. Храната се предвидува првенствено да биде за конзумирање од страна на луѓето, а потоа за животинска исхрана. Граѓанскиот сектор е должен истата да ја дистрибуира бесплатно до луѓето кои имаат потреба од неа, а нејзиното препродавање е забрането.

Овозможувачкиот пристап на ова законско решение доаѓа од даночното ослободување кое се предвидува според членот 17 преку промена на член 1 (652) од Законот за стабилизација од 2014 година, со кој се дава можност на локалната самоуправа да употреби коефициент за редукција на тарифата за отпад за комерцијалните корисници од приоизводството кои донираат и дистрибуираат храна и кои ја донираат на доброволна основа, директно или индиректно на сиромашните или за исхрана на животни. Дополнително, како финансиска поддршка членот 11 од Законот предвидува финансирање со 2 милиони евра за 2016 година на Фондот за дистрибуција на храна за сиромашните дефиниран во член 58 од Законот бр. 83/2012 и преку истиот Фонд во Нацрт буџетот на Министерството за земјоделство, политики за храна и шумарство предвидува средства во вредност од 1 милион евра за 2016, 2017 и 2018, со цел финансирање на иновативни проекти кои целат кон лимитирање на отпадот и употребата на вишокот храна, како и да промовира пакување за реупотреба и пакување лесно за рециклирање. Начинот на искористување на фондот е уреден со министерски декрет. Трошоците од овој член изнесуваат 3 милиони за 2016 и 1 милион за 2017 и 2018. Со членот 12 се проширува целта на „Фондот за промоција на активности за редукција и превенција на отпад како и развој на технологии за рециклирање“ кои се определени со член 2(323) од Законот бр. 244/2007, предвидувајќи мерки со цел намалување на отпадот од храна и во врска со тоа се предвидува алокација на уште по еден милион евра

за 2017 и 2018 година[17].

Италијанскиот закон има одредба која во Хрватска ја бараат граѓанските организации, односно со членот 8 се предвидува интеграција со декрет на Министерството за земјоделство и шумарство, функционирање и состав на постојана тркалезна маса (координативно тело) со цел на промоција на иницијативи, водичи и инструменти за дистрибуција на храна на оние кои имаат потреба од истата, имајќи консултативна, советодавна и набљудувачка улога како и формулирање на проекти и студии за лимитација на отпадот и дистрибуција на вишокот храна и регулација на составот на истиот. Ова координативно тело составува предлози и мислења за управување со Фондот за дистрибуција на храна за сиромашните граѓани. Учеството во постојаната тркалезна маса е без финансиски надоместок и без нови или зголемени финански товари на буџетот на Италија.

Според законската поставеност ова се засегнатите страни: Министерство за животна средина, земја и копна; Министерство за земјоделство и храна; Агенција за земјоделство и храна; Министерство за здравство; Министерство за правда; координативно тело; локалната самоуправа; и граѓанскиот сектор, како и производители на храна, ресторани итн. Министерствата се определуваат како легислативни органи кои се одговорни за носење на законските акти кои имаат соодветни облигациони односи за актерите во процесот на донирање на храна, како што се производителите на храна од една страна и граѓанскиот сектор од друга страна. Министерствата исто така се јавуваат и како финансиски донатори со цел ефективно редистрибуирање на храната како и унапредување на управувањето со отпадот од храна. Агенцијата за земјоделство и храна води посебен регистар за редистрибуција на храна.

Интересни иновативни норми кои се предвидени во регулативата се определбите за соодветна застапеност на јавната радио-телевизиска служба и други медиуми на теми поврзани со намалување на отпадот од храна.

Ефектите од новата легислатива и предвидените политики сеуште се очекуваат, бидејќи поминати се помалку од 6 месеци од стапувањето на овој Закон на сила. Со оглед на развиеноста на мрежата за редистрибуција на вишокот храна кој постои повеќе од 30 години во Италија, се очекува да ја

---

[17] Закон за донирање и дистрибуција на прехранбени производи и лекови за општествена солидарност и заради ограничување на вишокот Р. Италија (ГУ бр.202 од 30.08.2016). Стапува на сила на 14.09.2016 година.

апсорбира целокупната количина која може да се спаси.

Препораки и заклучоци

Со различните искуства кои ги обезбедивме од регионот, но и од две развиени држави членки на ЕУ, сакавме да ги претставиме сите можни варијанти, успешни и неуспешни искуства за да може во Македонија да креираме законски решенија кои ќе одговараат на постоечките капацитети на граѓанските организации за донирање на вишокот храна, да се подигне свеста на граѓаните и способноста на државните институции да се справат со проблемот.

Постојат неколку клучни решенија за да има успешно донирање на вишокот храна во Македонија. Најпрвин, поради обемноста и брзината која е потребна за донирање на вишокот храна, постојните административни процедури за донирање ги сметаме за бавни и комплицирани со што претставуваат бариери за овозможување на даночни поттикнувања кај правните лица кои сакаат да го донираат вишокот храна. Сметаме дека даночните поттикнувања ќе бидат клучни во мотивирањето на правните лица да го донираат вишокот храна. Ослободувањето од ДДВ-то на донираната вишок храна во Бугарија и Хрватска има покажано дека не претставува доволен мотиватор за поттикнување на општествената одговорност кај операторите со храна. Предност ни е што и покрај проблемите со процедурата за обезбедување на даночни поттикнувања, законот за донирање и спонзорство е доста општ и либерален и како таков е прифатен од државните органи. Тоа значи дека слични даночни поттикнувања може да бидат таргетирано предвидени за донирање на вишокот храна, со тоа што би се предвидела посебна процедура која би била поедноставна и побрза.

Како исклучително важен за поттикнувањето на донирањето вишоци храна и намалувањето на фрлањето на храна го сметаме пропишувањето на одредби со кои тие што го донираат и распределуваат вишокот храна со добра волја, нема да бидат одговорни во случај кога поради ненамерна небрежност или виша сила би дошло до несакани последици кај тие што ја примиле донацијата. Секако, доколку се случи да има намерна небрежност би се предвиделе казнени одредби согласно постојните закони од таа област.

Дополнително, потребно е да се уреди список на храна која може да се донира и по поминување на рокот на трајност на истата, бидејќи има многу производи кои се безбедни. Со тоа ќе се избегне непотребното фрлање на

храна која е безбедна за користење, а која најчесто губи само дел од нејзините карактеристики по поминување на рокот.

Од странските примери можевме да видиме дека решението оди во две насоки, една кон создавање на посебно законско решение, а друга кон промени на повеќе законски решенија. Ставот на „Ајде Македонија“ е дека поради административните бариери и лошата имплементација на постоечките закони кои меѓудругото опфаќаат делови од процесот на донирање на вишокот храна, **потребно е да се подготви посебен Закон за донирање на вишокот храна**. Со овој нов закон би сакале да постигнеме едноставни и брзи процедури кои ќе бидат поттикнувачки за засегнатите страни, наместо да бидат само неефикасна регулатива.

Анализирајќи ја детално моменталната состојба со донирањето на храна во Македонија, сметаме дека не треба да се носи забрана за фрлање на вишоците храна, бидејќи засега нема доволни капацитети таа да биде примена и редистрибуирана на голем број на загрозени луѓе. Додека се воспостави мрежа од организации кои ќе може да ги прифатат големите количини на храна, сметаме дека треба да се има поттикнувачко законодавство за вишоците храна и да се работи на подигнување на свеста на сите засегнати страни за овој проблем.

Воедно, гледаме голема можност за ефикасно донирање на храна доколку средствата кои сега се трошат на проектот „Народни кујни“ се трансформираат во субвенции за организациите кои ќе ја разнесуваат храната. За да осигураме дека има координираност помеѓу сите засегнати страни се залагаме **да се формира координативно тело за отпад од храна** кое би работело на оценување на потребите од носење на нова регулатива, создавање на нова законска рамка, обезбедување на меѓуресорска поддршка за нејзиното имплементирање, како и мониторинг на спроведувањето.

Ајде Македонија

„Храната не е отпад“- Предлог мерки за донирање на вишокот храна во Македонија

Извршно резиме

Според Државниот завод за статистика **445,099**[1] **граѓани на Македонија секојдневно имаат проблем да обезбедат храна** и во просек имаат околу еден оброк дневно. Од друга страна, годишно во Македонија се фрлаат помеѓу 4,500 и 6,500 тони[2] вишок на храна, што претставува храна за околу 13,000 граѓани да имаат по три оброка дневно. Нејзината вредност се проценува дека е помеѓу **8 м** и **11.6 м евра,** што може да се искористи како нова програма за социјална заштита.

Вовед

За вишоци на храна се сметаат остатоците кои се безбедни да се користат како храна за луѓе и животни. Според најновата студија на „Програмата на Обединетите Нации за животна средина“ (UNEP), една третина од произведената храна во светот или околу 1.3 милијарди тони завршува како отпад.

Македонија и покрај својата специфична социјална и економска ситуација не се разликува од трендовите во развиените земји на фрлање храна. Околу 30 проценти од храната произведена или увезена во Македонија никогаш не се консумира, бидејќи се расипува веднаш по берењето, во текот на транспортот, или на крајот во отпад ја фрлаат големите трговски синџири и потрошувачите.

Покрај тоа што сме држава која се соочува со висока стапка на сиромаштија и социјална несигурност, според „Организацијата за храна и земјоделство на Обединетите Нации“ (FAO), **ние сме рангирани на осмото место во светски рамки по количина на фрлена храна според бројот на жители**. Со намалувањето на количеството отпад од храна и дистрибуцијата на вишокот храна на луѓето на коишто им е потребна, Македонија може да го ублажи проблемот со гладот и сиромаштијата.

[1] Податок објавен на интернет-страницата на Државниот завод за статистика, користен на ден 16.05.2017 година. (заработуваат помалку од 164,000 денари годишно за четири членови по домаќинство)
[2] Податок обезбеден од управителот на групата за отпад на „Шведскиот институт за истражување на животната средина“, г-ѓа Аса Стенмарк при интервју направено преку „Скајп“ на 14.03.2017 година

Потребни мерки:

- Ослободување од кривична одговорност за граѓанските организации и донаторите на храна при случај на несакани последици врз примателот на донирана храна, доколку таа е донирана во добра волја и се запазени процедурите за безбедност на храна;
- Воведување на рок на храната „најдобро употребливо до“ со можност за користење на храната по поминување на овој рок по извршени лабораториски испитувања
- Ослободување од ДДВ на вишокот храна за донирање;
- Овозможување на донирање на храната која има грешки со означувањето, пакувањето, тежината и др.но е безбедна за користење;
- Ограничување на повратот на вишокот храна во рамки на рокот на трајност

Очекувани резултати од промените:

- Обезбедена храна за околу **13.000 граѓани** три пати на ден во текот на целата година;
- Донирање на храна во вредност од **8 до 11,6 милиони** евра за загрозените граѓани;
- Можност за МТСП да заштеди помеѓу **1,5 и 1,7 милиони евра**[3] (Проект „Народни кујни);
- Намалување на количините на отпад за 6000- 7000 тони годишно;
- Заштеда на комунална услуга за депонирање на вишоците храна помеѓу **€594,744 - €849,635 /годишно**[4] за државата.

Овој документ е изработен од страна на Асоцијацијата за чиста животна средина „Ајде Македонија“ во рамки на програмата на Националниот демократски институт- НДИ Македонија за зајакнување на граѓанското учество во законодавните процеси 2016-2018

[3] Проценката е направена врз база на податоци од интервјуто со г-ѓата Штерјов од МТСП за проектот „Народни кујни“

[4] Упатство за употреба на анаеробната дигестација на отпад од прехранбената индустрија“, партнерите од ЕУ проектот „Bin2Grid“,04.2016, (податокот е за Скопје и земен е како референтен за Македонија