

Перспективы обеспечения безопасности пищевых продуктов



IFSC-1/19/TS1.2

Первая Международная конференция ФАО/ВОЗ/АС по безопасности пищевых продуктов Аддис-Абеба, 12–13 февраля 2019 года

Экономика инвестиций в обеспечение безопасности пищевых продуктов
Стивен Джеффи, ведущий экономист Всемирного банка в области сельского хозяйства

ВОЗМОЖНОСТИ: БЕЗОПАСНОСТЬ ПИЩЕВЫХ ПРОДУКТОВ И ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ

Часто директивные органы смотрят на обеспечение безопасности пищевых продуктов как на проблему технического характера, решать которую должны специалисты. На деле же уровень безопасности определяется действиями или бездействием многочисленных заинтересованных сторон в характерных условиях (сложившаяся среда, инфраструктура, продовольственный рынок). Все указанные факторы восприимчивы к внешним воздействиям. Безопасность пищевых продуктов в значительной степени зависит от государственной политики, государственных и частных инвестиций и прочих мер, поскольку они определяют как базовые условия деятельности заинтересованных сторон, так и уровень их осведомленности, возможности, практику их работы на всех этапах цепочки "от фермы до стола".

Ставки высоки. Безопасность пищевых продуктов оказывает разностороннее воздействие на уровень благополучия и эффективность экономической деятельности населения. Повышение уровня безопасности пищевых продуктов связано с достижением ряда целей в области устойчивого развития, в первую очередь тех, что направлены на ликвидацию голода и нищеты, укрепление здоровья и благополучия. Обеспечить продовольственную безопасность можно только обеспечив безопасность основных составляющих пищевого рациона и признание этого факта потребителями. Безопасность пищевых продуктов – непреложное условие развития и преобразования сельского хозяйства, без которого невозможно прокормить растущее население планеты, обеспечить модернизацию национальных продовольственных систем и плодотворную интеграцию стран в региональные и международные рынки.

ТЕКУЩАЯ СИТУАЦИЯ: ДЕФИЦИТ ПОЛИТИЧЕСКИХ МЕР И НЕДОСТАТОК ИНВЕСТИЦИЙ

Директивные органы многих развивающихся стран рассматривают обеспечение безопасности пищевых продуктов в первую очередь как инструмент доступа на рынки и пропуск для участия в торговле. При этом вопросы обеспечения пищевой безопасности на бытовом уровне не рассматриваются как стратегически или политически важные,

ввиду чего объемы выделяемых на эти цели средств более чем скромны. Такой подход не способствует разработке национальных систем управления обеспечением безопасности пищевых продуктов. Как правило, существуют разрозненные островки потенциала и передовых практических методов, обеспечивающие поддержку отдельным сегментам агропродовольственных систем и отдельным категориям потребителей (чаще наиболее богатым). Постоянный недостаток инвестиций спровоцировал ослабление основ национальных систем: недостает научных данных, необходимой инфраструктуры, обученных людских ресурсов, низок уровень осведомленности в вопросах безопасности пищевых продуктов, не хватает нормативных актов, соответствие требованиям которых могло бы быть обеспечено на практике, отсутствуют сети, объединяющие заинтересованные институты. Особой слабостью отличаются системы и услуги, призванные смягчать риски в области безопасности пищевых продуктов, которым подвергаются бедняки.

Как правило, проблема обеспечения безопасности пищевых продуктов на бытовом уровне попадает в центр внимания только в кризисные моменты: вспышки заболеваний пищевого происхождения (ЗПП) со смертельным исходом, громкие дела о преднамеренной фальсификации пищевых продуктов и иные подобные происшествия, которые провоцируют гнев населения и, соответственно, вынуждают политиков срочно обратить на них внимание. В таких случаях, как правило, принимается масса мер (нормативные акты или инвестиции), направленных на устранение ущерба и т.п. Иногда такие меры позволяют справиться с непосредственной причиной возникновения проблемы, но в большинстве случаев они не в состоянии обеспечить ни устойчивое улучшение положения в части стимулов, практических действий и потенциала, ни положительное воздействие в плане повышения уровня безопасности пищевых продуктов. Таким образом, кризисное управление оказывается неэффективной замещающей стратегией, оно неспособно заменить согласованное, основанное на объективной информации и нацеленное на перспективу управление рисками.

ОТСУТСТВИЕ ПЕРЕМЕН ЧРЕВАТО УСУГУБЛЕНИЕМ СИТУАЦИИ

Отсутствие должного политического внимания и необходимых инвестиций, а также практика реагирования на последствия рисков в области безопасности пищевых продуктов, а не их профилактика, которой придерживаются страны с низким и средним уровнем доходов, в итоге приведут лишь к росту расходов на здравоохранение и решение социально-экономических проблем. Согласно результатам недавно проведенного под эгидой Всемирного банка исследования, болезни, нетрудоспособность, ранняя смертность приводят к тому, что экономика этих стран, согласно расчетам, недополучает 95 млрд долл. США в год, причем 28 стран ежегодно теряют по 500 млн долл. США и более. Еще около 15 млрд долл. США ежегодно тратится на борьбу с заболеваниями пищевого происхождения. Затраты, связанные с рыночными сбоями, изъятием товаров из продажи, временным либо долгосрочным отказом потребителей от тех или иных продуктов, в безопасности которых возникают сомнения, подсчитать сложнее, но их суммарный объем также весьма значителен.

Если ничего не предпринимать, связанные с появлением на внутренних рынках небезопасных пищевых продуктов затраты стран, где доходы сегодня находятся на

низком и среднем уровне, будут, скорее всего, увеличиваться. Причина этого – продолжающиеся изменения в сфере демографии, рационов питания и т. д., которые, вполне возможно, подвергнут потребителей на внутренних рынках воздействию более широкого спектра угроз в части безопасности пищевых продуктов, в результате чего существующий потенциал как государственного, так и частного сектора в части управления безопасностью пищевых продуктов может оказаться недостаточным. Существует вероятность, что по мере продвижения стран к достижению целей в области устойчивого развития, в том числе в плане охраны здоровья, на заинтересованные стороны обрушится вал вновь возникающих проблем в области безопасности пищевых продуктов. Мы столкнемся не только с ростом заболеваний пищевого происхождения, но и с нарастающим недоверием потребителей к безопасности пищевых продуктов, доступных на внутренних рынках. В такой ситуации фермеры и местные фирмы могут лишиться возможностей роста, которые открывает растущий на национальном и региональном уровнях спрос со стороны среднего класса.

ЦЕЛЬ – РАЦИОНАЛЬНЫЕ ИНВЕСТИЦИИ В ОБЕСПЕЧЕНИЕ БЕЗОПАСНОСТИ ПИЩЕВЫХ ПРОДУКТОВ НА НАЦИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

Небезопасность пищевых продуктов неизбежно обременит экономику ростом затрат на охрану здоровья населения. Реализация комплекса согласованных превентивных мер позволит избежать значительной доли проблем в области безопасности пищевых продуктов и затрат, необходимых для их решения. Упредительная стратегия вкпе с должной приоритизацией проблем и необходимых мер позволит странам избежать потерь в сотни миллионов долларов, которые несет с собой бремя ЗПП. За счет этого страны смогут свести к минимуму рыночные сбои и утраты источников средств к существованию, причиной которых становятся периодически проявляющиеся обострения или страхи, связанные с безопасностью пищевых продуктов, и избежать ситуаций, когда такие проявления определяют восприятие потребителями качества и безопасности местного продовольствия и подрывают доверие к действующим механизмам управления в продовольственной сфере.

Правительствам СНСД следует наращивать рациональные инвестиции в обеспечение безопасности пищевых продуктов на национальном уровне. Это означает, что в основе инвестиций должны лежать объективные данные, их цели должны быть четко определены, а воздействие должно отслеживаться. Средства должны вкладываться в получение основополагающих знаний, развитие людских ресурсов, создание инфраструктуры систем обеспечения безопасности пищевых продуктов. Необходимо обеспечить баланс вложений в материальную и нематериальную сферы. Следует учитывать пространственные аспекты, особенно необходимость в потенциале на децентрализованном уровне. Необходимо гарантировать устойчивость инвестиций и их результатов. В плане регулятивных функций государства, включая контроль и анализ рисков, инспектирование предприятий и иных объектов, контроль качества и безопасности пищевой продукции, исключительно необходимо, чтобы функционирование обладающих соответствующим потенциалом органов и организаций строилось на началах координации или сетевого взаимодействия – это путь к укреплению действенности, эффективности, ответственности и подотчетности в их работе.

Рациональные инвестиции подразумевают максимальное объединение усилий, направленных на решение проблем и достижение целей государственной политики. Хорошим примером таких инвестиций могут послужить реализуемые в русле подхода "Одно здоровье для всех" инициативы, направленные на охрану здоровья животных и управление рисками в области безопасности пищевых продуктов. Важно, что облегчению бремени ЗПП могут способствовать не только инвестиции, направляемые непосредственно на обеспечение безопасности пищевых продуктов. Более чем заметную роль в этом плане могут сыграть инвестиции, нацеленные на поддержание здоровья окружающей среды, в том числе на расширение доступа к питьевой воде, обеспечение должного уровня санитарии, сокращение загрязнения почвы, воды и атмосферного воздуха. Такие меры позволяют уменьшить подверженность продовольственных производственно-сбытовых цепочек перекрестному загрязнению. Не менее важное место занимают инвестиции в государственные системы здравоохранения, в том числе нацеленные на расширение доступа к медицинскому обслуживанию и повышение его качества: они способны снизить заболеваемость ЗПП и связанную с ними смертность.

Чтобы перевести в оперативную плоскость концепцию *общей ответственности* правительства, бизнеса и потребителей за обеспечение безопасности пищевых продуктов, правительства должны не только осуществлять функцию регулятора, но и оказывать остальным заинтересованным сторонам всемерное содействие. В частности, правительства должны определить, как с максимальной эффективностью сыграть роль лидера в разработке и согласовании общей концепции, обеспечить заинтересованные стороны достоверной информацией, разработать набор эффективных политических инструментов – как "кнутов", так и "пряников" – для вовлечения фермеров, предприятий пищевой промышленности и потребителей, стимуляции и обеспечения результативности действий. Правительствам развивающихся стран будет непросто убедить акторов, разделяющих цели и ответственность правительства в плане повышения уровня безопасности пищевых продуктов, вкладывать средства и изменить привычное поведение. Эта задача выходит далеко за рамки "официального контроля пищевой продукции", ее решение может потребовать от административных органов и профессионалов, занятых проблемой безопасности пищевых продуктов, определенной переориентации в подходах.

Кроме того, правительствам следует разработать стратегии привлечения частных инвестиций в национальные системы обеспечения безопасности пищевых продуктов. Такие инвестиции не должны ограничиваться модернизацией отдельных предприятий, хозяйств или производственно-сбытовых цепочек. Скорее, будут востребованы масштабные инвестиции частного сектора – отдельных компаний, отраслевых ассоциаций и иных сетевых структур – в инфраструктуру продовольственного рынка и национальные программы научных исследований и развития технологий, нацеленные на повышение уровня безопасности пищевых продуктов, а также в образовательные программы и программы подготовки специалистов в области безопасности пищевых продуктов, в повышение уровня осведомленности потребителей, в проведение сравнительного анализа и совершенствование внедренных на малых и средних предприятиях систем управления качеством, в услуги по проведению лабораторных анализов и прочие услуги, необходимые для подтверждения соответствия, и т.д. Кроме того, частный сектор способен сыграть заметную роль в реализуемых на национальном уровне усилиях по содействию и

поддержке внедрения передовых практических методов в секторах растениеводства, животноводства и аквакультуры.

Как ожидается, для каждой страны будут характерны те или иные приоритетные направления национальных инвестиций в обеспечение безопасности пищевых продуктов, определенные с учетом не только рисков, но и социально-экономических критериев. В силу географических, демографических и других особенностей для каждой страны характерен определенный этап преобразования сельского хозяйства и рационов питания, структура сельскохозяйственного производства, степень формализации производственно-сбытовых цепочек и розничной торговли, уровень интеграции с международным рынком продовольствия; кроме того, они различаются по частоте и модели распространения вспышек заболеваний пищевого происхождения, уровню продовольственной безопасности, потенциалу в области базовых общественных услуг и пр. Все эти факторы, скорее всего, будут учитываться при приоритизации, определении последовательности реализации отдельных мер и расстановке соответствующих сроков. Однако в первую очередь должны применяться изложенные выше основные принципы: нацеленность реализуемых мер на перспективу, их превентивный характер, укрепление потенциала в основополагающих сферах, объединение усилий и стимулирование частных инвестиций.