

Перспективы обеспечения безопасности пищевых продуктов



IFSC-1/19/TS4.5

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

Использование рыночных механизмов для обеспечения безопасности пищевых продуктов

Стивен Мбити

1. Общий обзор

Продовольственная безопасность – результат партнёрской работы, поскольку обеспечение всего населения безопасными пищевыми продуктами – это общая задача и регулирующих органов, и промышленности, и потребителей. Необходима нормативно-правовая база, определяющая допустимые параметры и предусматривающая меры по обеспечению мониторинга и поощрению их соблюдения, а также предусматривающая санкции за их несоблюдение, защищая тем самым общество от небезопасных или мошеннических действий. Однако главным каналом снабжения потребителей продовольствием является не правительство, а рынок. Для того, чтобы свести к минимуму риски в области безопасности пищевых продуктов, промышленности следует последовательно применять передовой опыт, причем внедрение такого опыта идет намного быстрее, когда в этом процессе заинтересованы не только потребители, но и сам "рынок". Защита репутации торговой марки ("защита бренда") является одним из мощных стимулов для внедрения имеющими хорошую репутацию предприятиями методов строгого соблюдения требований безопасности пищевых продуктов. В тех странах, где преобладают мелкие производители и неформальные рынки, необходимо тщательно продумать вопросы использования рыночных механизмов для обеспечения безопасности пищевых продуктов.

2. Основные аспекты, требующие внимания директивных органов

2.1 Полная и всесторонняя реализация роли потребителей в обеспечении безопасности пищевых продуктов на рынках

Одним из основных факторов, способствующих внедрению поставщиками передовых методов обеспечения безопасности пищевых продуктов, является просвещение потребителей. Информированные и знающие потребители отдают предпочтение тем

поставщикам, которые применяют надлежащие методы обеспечения гигиены (есть целый ряд примеров того, как это отразилось на секторе уличной торговли пищевыми продуктами). Программы просвещения / повышения осведомлённости потребителей также дают возможность потребителям сводить к минимуму риски в области безопасности пищевых продуктов.

Если большая часть получаемой потребителями информации ненадёжна, то их роль в обеспечении безопасности пищевых продуктов не будет действенной. Необходимо, чтобы правительства и группы гражданского общества активно способствовали повышению ответственности и подотчётности в области предоставления информации.

2.2 Опасность двойных стандартов и насущная необходимость защиты местного населения

В отношении пищевых продуктов, предназначенных на экспорт, применяются четкие требования к обеспечению их безопасности. При этом на внутренних рынках многих развивающихся стран зачастую отсутствуют действенные рыночные механизмы обеспечения безопасности пищевых продуктов, а национальные власти уделяют этим вопросам недостаточно внимания, что может негативно отразиться на различных аспектах безопасности пищевых продуктов. Например, отбракованная экспортная продукция может попадать в товаропроводящие цепочки внутренних рынков, а большая часть ресурсов национальных органов контроля качества пищевых продуктов может использоваться для обеспечения безопасности экспортной продукции в ущерб контролю за безопасностью пищевых продуктов на внутренних рынках.

Наличие такой двухуровневой системы, лишаящей значительную часть национальных потребителей какой бы то ни было защиты от рисков, связанных с безопасностью пищевых продуктов, является неприемлемым, при этом страны вправе принимать устанавливая иной режим регулирования некоторых сегментов внутреннего рынка. Например, для некоторых предприятий могут устанавливаться изъятия из требований ХАССП или может планироваться постепенное внедрение новых нормативных требований. Такие решения должны приниматься на основе тщательной оценки рисков и быть направлены на неуклонное повышение безопасности пищевых продуктов в стране, давая, при этом, возможность мелким операторам укрепить свои системы обеспечения безопасности пищевых продуктов. Однако такие изъятия должны устанавливаться на основе понятных и прозрачных процедур, и их применение должно приводить к снижению уровней рисков во внутренних производственных системах по сравнению с другими источниками. Необходимо также дать возможность работать в условиях сокращения мер контроля и другим поставщикам, в том числе из стран-экспортёров, если они обеспечивают снижение уровня рисков.

2.3 Рыночные механизмы обеспечения требований безопасности пищевых продуктов: частные стандарты и требования к проверкам

В современных условиях глобализированных рынков частные стандарты являются одним из важных средств, с помощью которых компании стремятся обеспечить безопасность

пищевых продуктов на разных этапах своих товаропроводящих цепочек. Для поставщиков из стран с недостаточно мощными правоприменительными системами эти механизмы являются важным средством обеспечения доступа к экспортным и специализированным (нишевым) местным рынкам. Эти системы, созданные третьими сторонами, всё шире используются организациями-импортёрами; к тому же в рамках Кодекса обсуждаются нормативные подходы к использованию сторонних систем обеспечения безопасности пищевых продуктов и добросовестности в торговле пищевыми продуктами, и соответствующие рекомендации будут представлены на утверждение следующей сессии Комиссии "Кодекс Алиментариус" в июле 2019 года. Важно, чтобы эти системы не отодвигали на второй план роль национальных властей в странах-экспортёрах, а, наоборот, являлись для них одним из вариантов применения дополнительных средств и информации, которые могли бы быть полезны для достижения целей политики обеспечения безопасности пищевых продуктов в стране.

Однако несколько этих частных систем связаны с ненужными для производителей расходами, особенно в связи с детально прописанными требованиями относительно инспектирования и проверок, которые в некоторых случаях не дают повышения безопасности пищевых продуктов. Частные системы обычно ориентированы на работу непосредственно с розничными торговцами, и мелкие производители зачастую не могут озвучить свои озабоченности – им остаётся просто соблюдать установленные требования в меру своих возможностей. Иногда лишены такой возможности и власти стран, где действуют частные системы. Остаётся надеяться на то, что обсуждение этих вопросов в рамках Кодекса позволит улучшить ситуацию во многих развивающихся странах.

Важным форумом, в рамках которого представители регулирующих органов и частного сектора обсуждают вопросы улучшения соблюдения норм безопасности пищевой продукции, являются отраслевые ассоциации. Представительные ассоциации могут разрабатывать отраслевые кодексы безопасности пищевых продуктов, содержащие нормативные требования, и организовывать совместные инспекции и процедуры сертификации, что позволит снизить связанные с соблюдением этих нормативов издержки на уровне производителей. Отраслевые ассоциации могут также разрабатывать добровольные системы местного уровня, согласующиеся с международными системами, при этом условия их соблюдения адаптированы к местной специфике. Одним из примеров этого является создание Ассоциацией экспортёров свежих овощей Кении (FPEAK) местной системы "KenyaGap", упрощающей условия соблюдения требований "GLOBALGAP", которая, в свою очередь, обеспечивает экономически эффективное соблюдение этих требований мелкими производителями. Несколько других стран разработали подобные системы, предусматривающие упрощённые процедуры соблюдения.

2.4 Техническая поддержка малого предпринимательства: помощь предпринимателям в конкурентной борьбе

Предприятия, особенно мелкие и средние, нуждаются в технической поддержке в вопросах безопасности пищевых продуктов, особенно в плане своевременного

обновления информации о новых требованиях на рынке к безопасности пищевых продуктов и механизмах их соблюдения. Зачастую мелкие предприятия не могут позволить себе нанимать специалистов для организации работы по обеспечению безопасности пищевых продуктов, поэтому в этих вопросах они полагаются на централизованную техническую поддержку на уровне ассоциаций в сочетании с услугами по распространению знаний и опыта. Это справедливо как для развитых, так и для развивающихся стран. Во Фламандском регионе Бельгии власти предоставляют услуги по распространению специализированных знаний и опыта в области соблюдения стандартов, что в конечном итоге содействует консолидации и сбыту продукции. Подобные примеры есть в секторах производства свежих овощей и цветов Кении и Танзании, где фермеры во многом полагаются на свои отраслевые ассоциации в вопросах наращивания потенциала в области соблюдения стандартов.

Необходимо, особенно в развивающихся странах, разработать программы наращивания потенциала в вопросах рациональной организации работы по обеспечению безопасности пищевых продуктов на производственных и перерабатывающих предприятиях. Такие программы должны также предусматривать оказание поддержки во внедрении оборудования и строительстве соответствующих объектов, а также в подготовке кадров, необходимых для обеспечения соблюдения требований.

2.5 Укрепление роли ассоциаций частного сектора в повышении уверенности общества в обеспечении безопасности пищевых продуктов

Безопасность пищевых продуктов – это вопрос, который должен находиться под постоянным наблюдением регулирующих органов, и он не может использоваться как маркетинговый инструмент или отличительная характеристика товара. Сотрудничество между ассоциациями частного сектора и регулирующими органами может оказаться полезным в содействии соблюдению производителями и коммерческими операторами продовольственной отрасли требований безопасности пищевых продуктов. Регулирующие органы с готовностью оказывают поддержку ассоциациям частного сектора, представляющим большинство предприятий той или иной отрасли, и секретариаты которых состоят из специалистов, заинтересованных в наращивании потенциала входящих в эти ассоциации членов. Такая поддержка может включать меры политики, поощряющие вступление в соответствующую ассоциацию, что открывает контрагентам доступ к информации о мерах контроля и сотрудничеству в подготовке кадров. Такое взаимодействие между правительством Кении и Ассоциацией производителей свежих овощей позволило обеспечить соблюдение требований порядка 150 000 мелкими фермерскими хозяйствами. Подобное взаимодействие налажено в секторах рыбного хозяйства, производства свежих овощей Ганы и Танзании, что позволило значительно улучшить показатели соблюдения фермерами и производителями стандартов, особенно в отношении МДУ пестицидов. Кроме того, развитое и прозрачное партнёрское взаимодействие между регулирующими органами и ассоциациями может привести к формированию совместных структур, способных мобилизовать поддержку их деятельности со стороны партнёров по развитию.

3. Заключение

Действенные системы регулирования вопросов безопасности пищевых продуктов имеют фундаментальное значение для обеспечения безопасности поставок, однако только усилиями правительства эту задачу не решить. Осведомлённость потребителей, подкреплённая институциональными механизмами, обеспечивающими защиту их прав, способствует положительным изменениям на рынке и должному вниманию вопросам безопасности пищевых продуктов. Предоставление мелким производителям технической поддержки со стороны государственных и негосударственных учреждений может дать им возможность повысить свою конкурентоспособность на рынке благодаря повышению безопасности и качества продукции и эффективности производства.