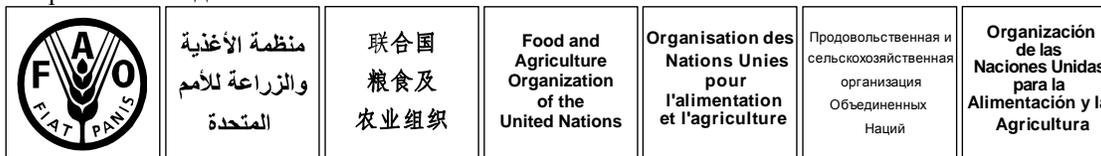


Февраль 2014 года



Региональная конференция для Европы

ДВАДЦАТЬ ДЕВЯТАЯ СЕССИЯ

Бухарест, Румыния, 2-4 апреля 2014 года

Пункт 7 повестки дня

**Продовольственные потери и пищевые отходы в Европе и
Центральной Азии**

Резюме

Документ посвящен вопросам, касающимся сокращения продовольственных потерь и пищевых отходов, а также возможным мерам политики в этой области в Европе и Центральной Азии, в основном применительно к странам региона со средним и низким уровнем доходов.

Продовольственные потери и пищевые отходы (ППО) зависят от специфических условий и ситуации в каждой отдельной стране. В целом на продовольственные потери и пищевые отходы влияет выбор решений при организации первичного производства и переработки, выбор моделей и технологий, наличие внутренней инфраструктуры и мощностей, а также производственно-сбытовые цепочки и каналы дистрибуции, модели поведения потребителей при покупке и потреблении продовольственных товаров. На уровне отдельного индивида ППО во многом обоснованы, так как они отражают стремление к оптимизации результатов деятельности субъектов. Однако в ряде стран имеются серьезные ограничения, обусловленные неэффективностью систем производства и сбыта продовольственной продукции, отсутствием мощностей для сохранения и переработки продовольствия или ограниченностью рынка сбыта. Принято считать, что в масштабах всего общества ППО приводят к возникновению экономических и экологических проблем.

Факторы развития имеют важное значение для уровня и структуры ППО, а также причин их возникновения. В развитых странах региона ППО возникают прежде всего из-за предпочтений потребителей и моделей их поведения. В силу этого все звенья производственно-сбытовых цепочек вынуждены подстраивать свои этапы первичного производства, переработки и доставки готовой продукции под эти предпочтения. В странах со средним и низким уровнем доходов среди наиболее частых причин потерь продовольствия указывается отсутствие необходимой инфраструктуры и технологий, неэффективность рынка и спроса, а также отсутствие образовательной подготовки и навыков, в частности на уровне отдельных хозяйств.

Настоящий документ можно загрузить с помощью размещенного на этой странице QR-кода; данная инициатива призвана снизить негативное воздействие на окружающую среду и сделать коммуникационную работу более экологичной. С остальными документами можно ознакомиться на www.fao.org



mj621r

Целевые инвестиции в сокращение ППО в значительных масштабах в первую очередь могут осуществляться частным сектором. Важно также, чтобы государственный сектор мог вносить свой вклад в сокращение объемов ППО путем развития эффективных мер политики и условий, стимулирующих устойчивое сельскохозяйственное производство и развитие производственно-сбытовых цепочек. Государственная политика должна предусматривать создание благоприятных условий для того, чтобы частный сектор мог внедрять практические решения, перспективные с точки зрения сокращения ППО, тем самым внося свой вклад в повышение общей эффективности продовольственных производственно-сбытовых цепочек.

Запрашиваемые указания

Сокращение продовольственных потерь и пищевых отходов в рамках производственно-сбытовых цепочек, в особенности в менее развитых странах, является одним из приоритетов Организации. В этой связи 29-й Региональной конференции для Европы предлагается:

- a) высказать свои замечания по поводу изложенных причин возникновения ППО и мер по снижению их объема, а также в связи с необходимостью совершенствования информации о специфических страновых коренных причинах возникновения ППО, указанных в пп. 33-44;
- b) поддержать дальнейшую работу ФАО в данном регионе, направленную на:
 - 1) устранение пробелов в имеющихся данных и решение проблемы ограниченности возможностей для анализа производственно-сбытовых цепочек в целом и ППО в частности, в особенности в менее развитых странах региона;
 - 2) оказание содействия странам-членам по вопросам вовлечения мелких фермеров и повышения эффективности и конкурентоспособности продовольственных производственно-сбытовых цепочек;
- c) призвать страны-члены инициировать продолжение исследований и оценки и разрабатывать пилотные проекты по сокращению ППО и повышению эффективности продовольственных сбытовых цепочек, в частности в менее развитых странах региона, представленных в пунктах 48-51.

I. Введение

1. Проблема продовольственных потерь и пищевых отходов (ППО) в рамках продовольственных производственно-сбытовых цепочек с недавнего времени стоит в центре внимания при рассмотрении вопросов продовольственной безопасности и экологической устойчивости. Каждый год в мире пропадает или выбрасывается почти треть всех произведенных продуктов питания – примерно 1,3 млрд. тонн. Объемы потерь продовольствия в промышленно развитых странах и в странах с менее развитой промышленностью находятся примерно на одинаковом уровне – 670 и 630 миллионов тонн соответственно (Густавссон, 2011 год)¹. Потери и отходы продовольствия наблюдаются по всей производственно-сбытовой цепочке, начиная с этапа первичного сельскохозяйственного производства и заканчивая этапом потребления в домохозяйствах. В странах с низким уровнем дохода продовольствие в основном теряется на ранних и средних этапах продовольственной цепочки, а потери на этапе потребления существенно меньше.

2. Сокращение ППО часто рассматривается в качестве перспективного пути искоренения голода и повышения устойчивости продовольственных систем. С учетом того, что многие мелкие фермерские хозяйства в развивающихся странах балансируют на грани продовольственной безопасности, сокращение потерь продовольствия в этих странах может сразу существенно изменить их экономическое положение. Если ППО удастся сократить вдвое,

¹ Gustavsson J. et al 2011, Global Food Losses and Food Waste. Extent causes and prevention. FAO UN Rome

то для обеспечения всего населения мира продовольствием к 2050 году его производство достаточно будет увеличить всего на 25 процентов, а не на 60 процентов, как прогнозируется в настоящее время. С учетом природы и причин возникновения ППО сокращение их в два раза можно считать достижимой целью с технической, экономической, экологической и социальной точек зрения.

3. Попытки снизить послеуборочные потери при помощи главным образом технических мероприятий, как это делалось до сих пор, уже не приносят действенных результатов. Проблема ППО возникает еще на этапе производственного планирования и распространяется на всю продовольственную цепочку вплоть до этапа потребления в домашних хозяйствах. Потребность в новых подходах и методах воздействия диктуется ростом роли частного сектора в производстве, целостностью мирового рынка, урбанизацией, расширением продовольственной торговли между странами юга и связанным с этим увеличением протяженности продовольственных цепочек.

II. Контекст и значимость решения проблем продовольственных потерь и пищевых отходов

4. Под продовольственными потерями понимается сокращение объема пригодного к приему в пищу человеком продовольствия на различных этапах производственно-сбытовой цепочки. Помимо количественных потерь также может происходить ухудшение качества пищевых продуктов, что ведет к снижению их экономической и пищевой ценности. Продовольственные потери могут возникать, когда продукты признаются небезопасными или перестают быть пригодными для потребления человеком, а также когда принимается решение о выбросе тех продуктов, которые еще могут представлять пищевую ценность для других людей, в последнем случае мы говорим о "пищевых отходах" (Густавссон и др., 2011 год)². Пищевые отходы чаще всего возникают в розничной торговле, сфере общественного питания и у высокодоходных групп потребителей; продовольственные потери и пищевые отходы имеют место на всех этапах продовольственной производственно-сбытовой цепочки.

5. Продовольственные потери и пищевые отходы зависят от специфических условий и ситуации в каждой отдельной стране. В целом на продовольственные потери и пищевые отходы влияет выбор решений при организации первичного производства и переработки, выбор моделей и технологий, наличие внутренней инфраструктуры и мощностей, а также производственно-сбытовые цепочки и каналы дистрибуции, модели поведения потребителей при покупке и потреблении продовольственных товаров.

6. На уровне отдельного индивида ППО во многом обоснованы, так как они отражают стремление к оптимизации результатов деятельности субъектов. Однако принято считать, что в масштабах всего общества ППО приводят к возникновению таких экономических и экологических проблем, как падение доходов производителей, рост цен для потребителей, разбазаривание ресурсов и создание угрозы для обеспеченности продовольствием в долгосрочной перспективе.

7. Продовольствие не принято считать обычным товаром, который можно производить подобно другим товарам и ценность которого отражается исключительно в его цене. Многие люди и их предки в какой-то период своей жизни голодали, и сегодня целый ряд стран страдает от голода. В обществе и в целом в мире существует твердая убежденность в том, что в нравственном отношении голод неприемлем и что все люди имеют право на достаточное питание. В этой связи неудивительно, что политики из многих стран и представители международных организаций на протяжении нескольких лет ведут активное обсуждение проблемы ППО. С целью определения масштабов этой проблемы и перехода к разработке мер политики,

² Gustavsson J. et al., 2011, Global food losses and waste, Food and Agriculture Organization of United Nations, Rome, Italy

направленных на достижение установленных целей, был проведен целый ряд исследований. При этом было установлено, что явление ППО имеет множество измерений, некоторые из которых кратко представлены ниже.

8. Воздействие на продовольственную безопасность. Сокращение объемов продовольственных потерь имеет важное значение как для малообеспеченных мелких производителей продовольствия, так и для испытывающих постоянный недостаток продовольствия малообеспеченных потребителей. С учетом того, что многие мелкие производители балансируют на грани продовольственной безопасности, сокращение потерь продовольствия может сразу существенно изменить их экономическое положение. Это в особенности важно для имеющих небольшие наделы женщин-фермеров, доступ которых к необходимым средствам производства и технологиям, информации и службам распространения знаний, а также к инфраструктуре, складским сооружениям и рынкам ограничен. В том, что касается воздействия на жизнь малообеспеченных потребителей (домохозяйств, находящихся в неблагоприятной продовольственной ситуации или в группе риска), приоритетное значение имеет обеспеченность питательными, безопасными и доступными продуктами питания.

9. Аспекты, связанные с питанием, качеством и безопасностью продуктов питания. При определенных обстоятельствах продовольственные потери и пищевые отходы могут возникать из-за нарушения качества и безопасности. В тех случаях, когда продукты питания признаются опасными для здоровья, низкокачественными или не соответствующими нормативным требованиям и потребностям потребителей, они могут вполне обоснованно быть отнесены к категории потерь и/или отходов (например, зерно, пораженное афлатоксинами). В продовольственных цепочках, где происходят такие явления или для которых характерны постоянные ППО, возрастает риск того, что продовольственная продукция в них будет менее безопасна или более низкого качества. Кроме того, потери качества, которые происходят с течением времени, могут привести к тому, что предлагаемые продукты питания будут иметь меньшую питательную ценность. Помимо ППО для частного сектора и производителей возникают последствия, связанные с расходами и последствиями для репутации. Еще одна прямая причина возникновения пищевых отходов заключается в выбраковывании продуктов питания, у которых истек указанный на упаковке рекомендуемый срок хранения – большинство отходов образуется на уровне предприятий розничной сети и конечных потребителей.

10. Воздействие на окружающую среду. Производство и потребление продовольствия, а следовательно и ППО оказывают отрицательное воздействие на окружающую среду. Оно зачастую является внешним по отношению к производителям и потребителям, т.е. производители и потребители порождают негативные "экстерналии". Среди них – чрезмерная нагрузка на природные ресурсы в процессе первичного производства, переработки и распределения, которая, среди прочего, выражается в виде засаливания и эрозии почв, истощительного использования грунтовых и поверхностных вод; "экстерналии", связанные с применением пестицидов и химических удобрений, в том числе в виде загрязнения воды и воздуха, проблем со здоровьем у работников и потребителей. Это воздействие можно описать как "след ППО" в окружающей среде. Каждый год в мире на произведенное, но не потребленное продовольствие приходится объем воды, равный годовому стоку реки Волги в России, и 3,3 млрд. тонн парниковых газов, выбрасываемых в атмосферу. Сокращение продовольственных потерь и пищевых отходов также определено в качестве важного резерва снижения выбросов ПГ в продовольственном и сельскохозяйственном секторах без создания риска для продовольственной безопасности (ГЭВУ, 2012 г.).

11. Аспекты экономики и распределения доходов. В звеньях производства и распределения потери возникают в силу технологического выбора и диктуемых рынком ожиданий производителей, основанных на расчете прибыльности тех или иных вариантов. Технически реализуемые способы сокращения ППО не используются, т.к. считаются нерентабельными исходя из той прибыли, которую можно было бы извлечь из трудовых, капитальных и иных ресурсов. Другие варианты недоступны индивидуальным хозяйствующим субъектам в силу требующихся для их реализации инвестиций, "ноу-хау", организационного потенциала и др.

12. Распределение экономических выгод от сокращения ППО определяющим образом зависит

от конъюнктуры рынка и от того, в каком звене производственно-сбытовой цепочки происходит сокращение потерь. Потери во время и после уборки урожая приводят к снижению объема продукции, имеющейся для поставки на рынок. Сокращение потерь будет более выгодным для хозяйств, если оно будет сопровождаться повышением эффективности производственно-сбытовых цепочек. Это выгодно как производителям, так и потребителям, так как позволяет снизить наценку при продаже товара производителями конечным потребителям. Снижение цен на продовольствие приводит к повышению реальных доходов чистых покупателей продовольственных товаров из бедных слоев населения как в городах, так и на селе. С другой стороны, сокращение потерь влечет за собой снижение совокупного спроса и потенциально может вести к снижению закупочных цен для производителей. Домохозяйства, являющиеся чистыми продавцами продовольствия, могут пострадать от негативных последствий с точки зрения своих доходов, что может привести к увеличению бедности. Тем не менее эти потенциальные негативные последствия со временем могут обернуться положительной стороной, как только ресурсам, высвободившимся за счет повышения эффективности, будет найдено иное, более выгодное применение.

13. **Общественный аспект.** Решение проблемы продовольственных потерь, как предполагается, улучшит социальные условия жизни бедных – как производителей, так и потребителей продовольствия. Количество продовольствия увеличится как для производителей (для собственного потребления), так и для общества. Кроме того, для производителей доступ к продовольствию расширится за счет повышения дохода, а для бедных потребителей – за счет снижения продовольственных цен. При этом в силу культурных особенностей, действующего законодательства, привычек, отсутствия информации или знаний потребители могут покупать или готовить избыточные объемы пищи и/или выбрасывать качественную, годную к употреблению пищу, что обосновывает необходимость разъяснительной работы с потребителями, чтобы помогать им делать рациональный выбор и принимать рациональные решения при использовании и потреблении продовольствия и обращении с ним.

14. **Аспект продовольственных систем.** Подход к снижению ППО должен быть частью общей концепции продвижения устойчивых продовольственных систем, включающих устойчивое производство продовольствия, с одной стороны, и рациональное питание и потребление (в т.ч. путем сокращения пищевых отходов), с другой. Новые стратегии оперативной деятельности должны учитывать социально-экономическую динамику различных участников процесса и их соответствующие возможности и потенциал в деле предотвращения продовольственных потерь и пищевых отходов.

III. Инициативы по снижению продовольственных потерь и пищевых отходов

15. В интересах повышения информированности общественности рядом международных, наднациональных и национальных организаций были предприняты инициативы по сокращению ППО. В течение последних двух лет СМИ фиксируют общественный интерес к этой теме. В газетах и журналах печатаются статьи, эта тема обсуждается в телевизионных репортажах и дискуссионных передачах.

16. В мае 2011 года ФАО и "Мессе Дюссельдорф ГмбХ"³ провели на выставке "Интерпак-2011" в Дюссельдорфе международную конференцию под названием "Сэкономим продовольствие". После этого успешного мероприятия ФАО и "Мессе Дюссельдорф" выступили с Глобальной инициативой по сокращению продовольственных потерь и пищевых отходов. Эта глобальная инициатива имеет в своей основе четыре направления деятельности: 1) разъяснение общественности последствий продовольственных потерь и пищевых отходов и путей решения этой проблемы; 2) взаимодействие и координация мировых инициатив по тематике сокращения ППО; 3) разработка мер политики, стратегий и программ по проблеме продовольственных

³ "Мессе Дюссельдорф ГмбХ" – работающий в Германии организатор международных торговых ярмарок. "Интерпак" – крупнейшая в мире отраслевая выставка упаковочного оборудования и материалов.

потерь и пищевых отходов; 4) поддержка инвестиционных программ и проектов, реализуемых частным и государственным сектором. Глобальная инициатива напрямую стыкуется с проектом ЕС "Использование продовольствия в интересах социальных инноваций путем оптимизации стратегий предотвращения пищевых отходов" (FUSIONS), а кроме того предусматривает взаимодействие с рядом государственных и частных партнеров в Европе в целях решения проблемы пищевых отходов во всех звеньях продовольственной производственно-сбытовой цепочки.

17. Вопрос о продовольственных потерях и пищевых отходах все чаще рассматривается Комитетом по всемирной продовольственной безопасности (КВПБ) на основе докладов Группы экспертов высокого уровня по проблемам продовольственной безопасности и питания (ГЭВУ). Необходимость сокращения продовольственных потерь и пищевых отходов была снова подчеркнута ГЭВУ в 2012 году в ее докладе об изменении климата и продовольственной безопасности как одном из путей сокращения выбросов ПГ в продовольственном и сельскохозяйственном секторах. КВПБ поддержал эту позицию и рекомендовал добиваться снижения послеуборочных потерь и пищевых отходов устойчивым образом. На той же сессии КВПБ запросил, чтобы ГЭВУ подготовила доклад о "продовольственных потерях и пищевых отходах в контексте устойчивых продовольственных систем" к ее 41-й сессии в 2014 году.

18. В 2011 году ФАО и ЮНЕП инициировали совместную программу "Устойчивые продовольственные системы" (SFSP), направленную на повышение эффективности использования ресурсов и сокращение интенсивности загрязнения окружающей среды продовольственными системами от производства до потребления, а одновременно с этим – на решение вопросов продовольственной безопасности и безопасности питания. В программе участвует широкий спектр заинтересованных сторон, включающий государственные ведомства, производителей продовольствия и рыбы, участников рынка агропромышленной продукции, розничную торговлю и потребителей. ЮНЕП и ФАО являются учредителями кампании "Думай, ешь, экономь – сокращай свой след", направленной на содействие глобальным усилиям по сокращению количества отходов.

19. В июне 2012 года ведущие учреждения системы ООН в сфере сельского хозяйства и продовольствия приняли совместные обязательства по минимизации продовольственных потерь и пищевых отходов, оказав поддержку пятому элементу программы "Нулевой голод" (нулевые продовольственные потери и пищевые отходы) в социальном, экономическом и экологическом аспектах. Кроме того, для "Рио+20" (Конференции Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию) ФАО выпустила программный документ "На пути к будущему, которого мы хотим: положить конец голоду и перейти к устойчивым сельскохозяйственным и продовольственным системам".

20. На переднем крае борьбы с ППО находится Европейский парламент. Комитет ЕП по сельскому хозяйству одобрил 23 ноября 2011 года резолюцию с призывом к Европейской комиссии и государствам-членам принять "решительные меры" по снижению потерь и отходов "от поля до стола" на 50 процентов к 2025 году (Европейский парламент, 2011 год). Члены Европейского парламента стремятся сокращать объемы пищевых отходов в ЕС с помощью таких мер, как развитие мелкого и среднего фермерства и земледелия, направленного на удовлетворение потребностей местного рынка. Кроме того, ряд структур инициировали программы и/или заявили о намерениях или целях по снижению ППО; например, Государственное агентство Великобритании по науке; Европейская комиссия, поставившая перед собой цель к 2020 году сократить потери пригодного в пищу продовольствия вдвое; Всемирный экономический форум; и ОЭСР, которая начала первичное формирование базы данных по продовольственным потерям в 34 странах-членах ОЭСР и Китае.

21. ФАО традиционно стоит на переднем крае инициатив и программ технической помощи по вопросам снижения послеуборочных потерь продовольствия. С интеграцией рынков и развитием глобальных производственно-сбытовых цепочек на повестку дня встает вопрос эффективности продовольственных цепочек от производства до потребления, что требует

комплексного подхода, в рамках которого проблема пищевых отходов решалась бы как часть общей проблемы продовольственных потерь и отходов во всей продовольственной цепочке.

22. В течение двухгодичного периода 2014-2015 годов Глобальная инициатива по сокращению продовольственных потерь и пищевых отходов будет осуществляться в рамках Стратегической цели 4: "Создание более открытых и эффективных продовольственных и сельскохозяйственных систем на местном, национальном и международном уровнях". СЦ-4 учитывает возможности и предполагает подключение частного сектора, а также создание необходимых благоприятных условий для развития более продуктивных и эффективных систем продовольственного обеспечения в соответствии с комплексным, интегрированным подходом в масштабах всей производственно-сбытовой цепочки на основе показательных практических примеров и с учетом социальной и экологической целесообразности. Такой подход имеет принципиальное значение и создает соответствующие предпосылки для сокращения ППО.

23. В Европе и Центральной Азии Глобальная инициатива по сокращению продовольственных потерь и пищевых отходов будет посвящена переходным процессам в вопросах питания, для чего будет осуществляться активная информационно-разъяснительная программа по сокращению пищевых отходов, в том числе в части поведения потребителей и гастрономических предпочтений в экономически развитых регионах. Данная кампания будет направлена на сокращение пищевых отходов путем пропаганды среди населения более рационального и здорового потребления пищи в соответствии с рекомендациями программы по обеспечению "устойчивого потребления и производства" ФАО и ЮНЕП.

24. В ответ на просьбу Региональной конференции ФАО для Европы 2012⁴ года (РКЕ) в рамках головной программы "Инициативы по обновлению аграрных структур в регионе ЕЦА" Региональное бюро REU инициировало работу по региональной оценке проблемы ППО и выработке возможных мер политики по сокращению ППО в регионе ЕЦА. Данный проект направлен на углубление понимания первопричин ППО в отдельных продовольственных цепочках в развивающихся странах региона и на содействие в проведении глобальной оценки и инициатив по решению проблемы ППО. Общий замысел проекта состоит в актуализации и обновлении оценки ППО в регионе ЕЦА с использованием методологии, применявшейся в глобальном исследовании ППО, и в определении и анализе критических участков ППО в отдельных продовольственных цепочках в развивающихся странах региона.

IV. Состояние общественной дискуссии по проблеме продовольственных потерь и пищевых отходов

25. Неудивительно, что политики из многих стран и представители международных организаций на протяжении нескольких лет ведут активное обсуждение этой проблемы. Проведено множество исследований, указывающих на масштаб проблемы, задающих конкретные целевые показатели сокращения ППО и устанавливающих меры политики для их выполнения.

26. Теме ППО посвящается все больше публикаций. Большинство исследований проводятся по заказам международных и национальных организаций научными работниками высших учебных заведений или совместно партнерами по нескольким проектам. Интересно отметить, что заказчиками исследований являются организации, работающие в благополучных в продовольственном отношении регионах, таких как ЕС.

27. С точки зрения анализа и документирования ППО цели исследований сильно различаются. Одни исследования, особенно проводимые развитыми странами, продиктованы социальными и этическими факторами. Другие направлены на повышение продовольственной безопасности. Именно этот фактор имеет особое для стран с низким и средним уровнем доходов, поскольку там производство продуктов питания менее устойчиво и стабильно, чем в промышленно

⁴ Доклад о работе двадцать восьмой сессии Региональной конференции ФАО для Европы, (пункт 27b) Баку, Азербайджан, 19 и 20 апреля 2012 года

высокоразвитых странах. Ряд исследований посвящены повышению эффективности использования ресурсов. Ресурсы, использованные для производства продовольствия, которое затем выбрасывается, было бы лучше использовать на какие-то другие цели. И наконец, часть исследований строится на стремлении к сохранению окружающей среды, в том числе к снижению выбросов углекислого газа и эвтрофикации посредством сокращения производства продовольствия, которое в конечном итоге идет в отходы.

28. На уровне ФАО и проекта "Использование продовольствия в интересах социальных инноваций путем оптимизации стратегий предотвращения пищевых отходов" (FUSIONS)⁵ достигнут общий консенсус в отношении определения количественных ППО как продовольствия, которое в конечном итоге не попадает в пищу; определение самого же продовольствия взято из Кодекса Алиментариуса⁶. Определение количественных и качественных ППО ФАО опубликует на сессии Комитета по сельскому хозяйству в мае 2014 года.

29. Поскольку методы сбора данных в целом не приведены к общим стандартам, наблюдается большое разнообразие подходов. В целом лишь немногие методы сбора данных прошли валидацию. Хотя в большинстве исследований утверждается, что использованные в них данные являются репрезентативными для региона в целом, это не подтверждено доказательствами или более глубокой апробацией. Поэтому качество данных сильно варьируется, и давать сравнительную оценку качества данных, приведенных в публикациях, не представляется возможным. Методика сбора данных зависит в основном от рассматриваемого участка производственно-сбытовой цепочки и специфики обследуемой страны или региона. Для облегчения сопоставления данных различных исследований в рамках Инициативы ФАО "Сэкономим продовольствие" подготовлены рекомендации с методикой оценки потерь у мелких сельхозпроизводителей и в рыбном хозяйстве.

30. Налицо насущная потребность в более достоверных и подтвержденных данных для оценки масштабов ППО и сопоставления разнообразных практических решений и систем. Для этого требуется не только гармонизация методологии мониторинга, предпочтительно на общемировом уровне, но и готовность заинтересованных участников добросовестно сообщать об объемах потерь и отходов на всех участках продовольственной цепочки. Разработка общемировых протоколов измерения объемов ППО связана с большими сложностями, требует учета большого числа переменных, часто разнящихся от страны к стране. Данные о послеуборочных потерях в продовольственной производственно-сбытовой цепочке в развивающихся странах по большей части отсутствуют или не фиксируются. Поэтому ощущается срочная необходимость в гармонизации методик и протоколов описания и измерения ППО (ГЭВУ, 2012 г.).

31. Помимо вопроса об определении ППО еще одним дискуссионным вопросом в литературе также стала методика агрегирования данных. На сегодняшний день не выработан стандартный протокол измерения продовольственных потерь и пищевых отходов. В зависимости от охвата конкретных исследований используются различные методы агрегирования: чаще всего данные о ППО агрегируются по весовым или стоимостным эквивалентам и лишь в исключительных случаях – по энергетической ценности. В других исследованиях ППО переводятся в количество

⁵ FUSIONS (Использование продовольствия в интересах социальных инноваций путем оптимизации стратегий предотвращения пищевых отходов) – проект, направленный на повышение эффективности использования ресурсов в Европе за счет существенного сокращения пищевых отходов. Работа по данному проекту будет вестись в течение 4 лет: с августа 2012 года по июль 2016 года. Финансирование проекта осуществляется Европейской комиссией.

⁶ Продовольствие – это любая субстанция, будь то в переработанном, полупереработанном или сыром виде, предназначенная для потребления человеком, и включает напитки, жевательную резинку или любое вещество, которое было использовано для изготовления, подготовки или обработки "продовольствия", но не включает в себя косметические средства, табак и вещества, используемые лишь как лекарственные средства.

углеродных выбросов или использованной воды. Каждый из этих методов агрегирования имеет определенные преимущества и недостатки.

32. В большинстве исследований обозначаются те потенциальные меры, которые могут приниматься для сокращения объемов ППО. Но плюсы и минусы конкретных мер практически не анализируются. Как считают в ОЭСР, объем ППО определяется рациональностью поведения всех экономических субъектов (домохозяйств и производителей). Но в других исследованиях подспудно делается вывод о том, что рынок не выполняет своих функций и не позволяет участникам производственно-сбытовой цепочки получить необходимые финансовые ресурсы для обеспечения рентабельности их инвестиций в сокращение ППО.

V. Оценка и основные причины продовольственных потерь и пищевых отходов в Европе и Центральной Азии⁷

33. Как свидетельствуют выводы Глобального исследования ППО, закономерности ППО зависят от общего уровня экономического развития. При обновлении оценок ППО по региону ЕЦА принимались во внимание различия в уровне развития, который имеет существенное воздействие на уровень и закономерности ППО. Отделение REU имеет уникальный региональный охват, включающий в себя группу развитых стран, а также несколько более многочисленную и разнородную группу развивающихся стран. Исходя из этих особенностей оценка проводилась отдельно по трем субрегионам: i) развитые страны : ЕС-27 и Европейская ассоциация свободной торговли (ЕАСТ)⁸; ii) страны с низким доходом: Азербайджан, Армения, Грузия, Киргизия, Республика Молдова, Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан; iii) страны со средним доходом: Беларусь, Казахстан, Украина, страны Юго-Восточной Европы и Турция.

Хотя Российская Федерация и Хорватия относятся к странам с высоким доходом, они были включены в группу со средним доходом⁹.

34. Решение уделить особое внимание странам с низким и средним доходом было принято на том основании, что страны с высоким доходом, представленные в основном странами ЕС, уже провели обширные исследования и разработали передовые программы по мониторингу и сокращению потерь и отходов как на национальном уровне, так и на уровне ЕС, а также в рамках таких органов, как ОЭСР. Кроме того, проект FUSIONS обеспечивает ведение и координацию исследований и нормотворческих инициатив по проблеме продовольственных потерь и пищевых отходов.

35. Учитывая неполноту оценки ППО и процесса разработки методологии на сегодняшний день, а также положение дел с наличием и точностью данных, предварительные расчеты объемов ППО по региону ЕЦА соответствуют общим результатам Всемирного исследования ППО. Между тремя субрегионами прослеживаются заметные различия в характерных особенностях ППО (диаграмма 1). Большинство потерь в развитых странах возникает на этапе потребления, тогда как в странах со средним и низким доходом самые большие потери приходится на первичное производство и послепродажный этап производственно-сбытовой цепочки. Например, за счет избыточного предложения, покупательной способности и потребительских предпочтений в пользу свежего хлеба, а также высокой доли других пищевых продуктов из злаков, уходящей в отходы, у высокодоходных категорий потребителей 25

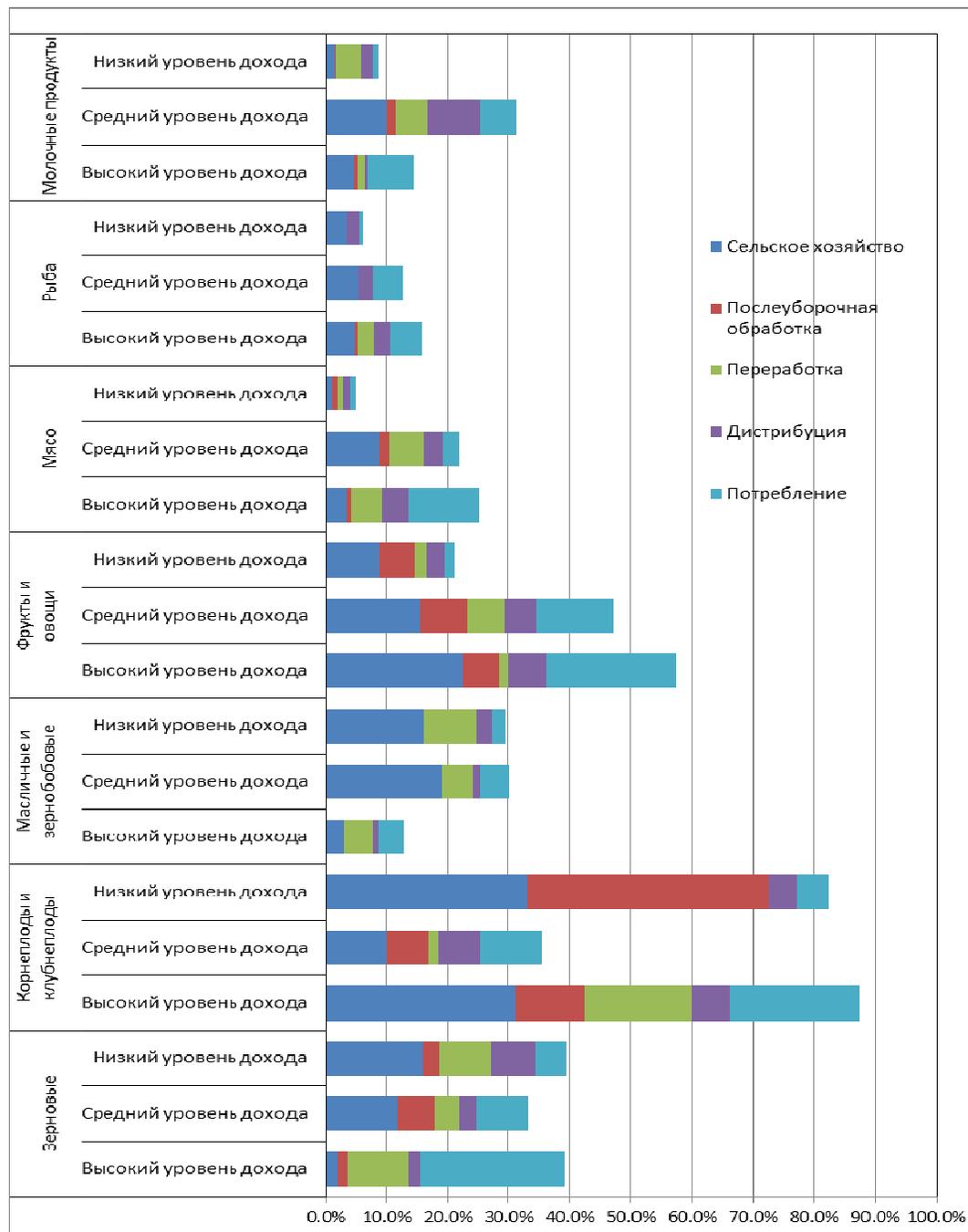
⁷ Более подробный анализ см. в исследовании "Reduction of Food Losses and Waste in Europe and Central Asia for Improved Food Security and Agri-food Chain Efficiency", размещенном по адресу <http://www.fao.org/europe/agrarian-structures-initiative/3p/en/>.

⁸ Европейская ассоциация свободной торговли (ЕАСТ) – организация свободной торговли, созданная в 1960 году и функционирующая параллельно – и во взаимосвязи – с Европейским союзом (ЕС). Сегодня в ЕАСТ входят Исландия, Лихтенштейн, Норвегия и Швейцария, из которых две последние страны являются членами-учредителями ЕАСТ.

⁹ Последняя приведенная к единой базе сводка продовольственных балансов ФАО, доступная для оценки, относится к 2009 году. В силу этого для целей настоящей оценки Российская Федерация и Хорватия не были включены в группу стран с высоким доходом.

процентов отходов приходится на продукты из злаков. У среднедоходных стран доля отходов снижается до 8,5 процентов, в низкодоходных странах – до 5 процентов.

Диаграмма 1: Доли потерь и отходов на различных этапах продовольственной цепочки от объема первичного производства¹⁰



¹⁰ FAO-REU, 2014, Reduction of Food Losses and Waste in Europe and Central Asia for Improved Food Security and Agri-food Chain Efficiency, размещено по адресу <http://www.fao.org/europe/agrarian-structures-initiative/3p/en/>.

36. Среди продуктов, предназначенных для питания человека, самая высокая доля потерь и отходов приходилась на корнеплоды и клубнеплоды. В странах с высоким доходом – членах ЕС и ЕАСТ – доля отходов на этапе первичного производства самая высокая: более 30 процентов урожая теряется или уходит в отходы в ходе уборки. После этого на этапах переработки и упаковки отходы составляют более 17 процентов – в силу действующих высоких требований к продукции, большого объема отбраковки, отмены заказов розничных сетей. Наряду с этим в странах со средними и низкими доходами на этапах переработки и упаковки отходы и потери почти отсутствуют, главным образом за счет того, что только небольшие объемы картофеля перерабатываются и упаковываются.

37. В системе плодоовощного производства и сбыта в странах ЕЦА с высокими доходами на этапах производства и потребления возникают большие объемы отходов, превышающие и в том и в другом случае 20 процентов от общего объема производства, что является следствием высоких требований к качеству, перепроизводства и избыточных закупок потребителями. В странах со средним доходом также отмечается высокая доля отходов на стадиях производства и потребления (более 10 процентов в том и в другом случае), а также возрастающий уровень потерь на этапе послеуборочной обработки и хранения (примерно 7 процентов) из-за проблем с сохранением холодильного режима и дефицитом складских помещений. В странах с низким доходом имеются серьезные проблемы на этапах первичного производства, послеуборочной обработки и хранения (свыше 5 процентов и в том и в другом случае), хотя общая доля потерь и отходов имеет заметную тенденцию к снижению по мере снижения доходов в странах.

38. На причины ППО свое воздействие также оказывает проблематика развития. В развитых странах региона главной причиной ППО являются предпочтения потребителей, тогда как в странах со средним и низким доходом среди причин продовольственных потерь чаще всего указываются неразвитость инфраструктуры и технологии, а также отсутствие образования и профессиональных навыков у работников, особенно на уровне первичного сельхозпроизводства.

39. Потери на этапе первичного сельскохозяйственного производства в основном связаны с использованием хозяйствами традиционных, консервативных методов и приемов производства. Помимо физических потерь на этапе сельскохозяйственного производства, ухудшается качество продукции или она начинает портиться, в результате чего собранный урожай потом идет на корм скоту. Нехватка квалифицированных специалистов по распространению знаний усугубляет эти недоработки в выборе факторов производства и методах ведения хозяйства. Для решения этих проблем необходима тесная координация между государственными ведомствами, образовательными учреждениями, центрами занятости, частным сектором, представляющими его объединениями и международными программами в сфере образования и технических обменов.

40. Невозможность пользоваться современным оборудованием для обработки собранного урожая и недостаток складских помещений особенно остро ощущается в плодоовощном секторе (включая картофель), а отсутствие современной доильной аппаратуры и холодильников для охлаждения молока, скорей всего, является главной причиной потерь в молочной отрасли. Потери в этих секторах ощущаются особенно остро с учетом того, что плодоовощная и молочная отрасли в основном представлены мелкими производителями, у которых нет возможности пользоваться современными методами производства, технологиями, средствами санитарии для ликвидации потерь на важнейших участках. Несмотря на наличие в регионе относительно современных и интегрированных производственно-сбытовых цепочек по зерновым и масличным культурам, необходима работа по координации усилий, особенно между государством и производителями частного сектора и между государствами региона с целью выработки оптимальных решений и создания такой системы раннего предупреждения и реагирования, которая необходима для борьбы с болезнями и вредителями.

41. На этапе дистрибуции наиболее чувствительна к потерям опять-таки свежая, нерасфасованная продукция, требующая холодного хранения (фрукты, овощи, мясо), хотя потери мясной и молочной продукции часто недооцениваются в силу нарушения правил

торговли в магазинах и на вторичном рынке. Потери этой категории продуктов также недоучитываются в силу того, что потребителю зачастую сбывается подпорченная продукция и товар с истекающим сроком хранения, и эта продукция выбрасывается уже домохозяйствами. Одной из мер противодействия этому явлению было бы привлечение государством и/или потребительскими объединениями розничных сетей и их поставщиков к обсуждению новых решений, таких как снижение цен на товары с истекающим сроком продажи или хранения. Еще одним эффективным средством снижения потерь на этом этапе может быть распространение рыночной информации и создание систем классификации продукции.

42. Учитывая высокое распространение современной бытовой холодильной техники в домохозяйствах городских потребителей в странах ЕЦА со средним и низким доходом, а также более рациональное и экономное поведение покупателей этих стран, чем в странах с высоким доходом, на технические и ресурсные проблемы в первой группе стран, особенно в городских домохозяйствах, приходится относительно небольшая доля отходов. Увеличению объема городских бытовых отходов способствуют короткие сроки хранения продукции, особенно свежих фруктов, овощей, мяса и молочной продукции, что вызывается ненадлежащей послеуборочной обработкой, упаковкой, несоблюдением непрерывного холодильного режима на предыдущих этапах агропромышленной производственно-сбытовой цепочки.

43. В странах ЕЦА с высоким доходом главной причиной продовольственных потерь и отходов являются потребительские предпочтения. Вследствие этого на всех этапах производственно-сбытовой цепочки (первичное производство, переработка, дистрибуция) необходимо приводить производственную деятельность в соответствие с этими предпочтениями. Потребители предъявляют высокие требования к качеству продукции, из-за чего вся растительная продукция, не соответствующая этим требованиям, после уборки отбраковывается. Причиной возникновения таких бытовых пищевых отходов состоит в том, что потребители предпочитают покупать продукты с большим запасом по срокам хранения. Избыток предложения и низкие цены также стимулируют потребителей к тому, чтобы покупать продукты с излишком, который не может быть употреблен в пищу, особенно тогда, когда покупателям предлагаются скидки. Еще один источник продовольственных отходов – эстетические требования к пище. Среди потребителей могут проводиться информационно-разъяснительные кампании для того, чтобы они разбирались в сроках хранения продукции, понимали опасность пользования продуктами с истекшими сроками хранения, знали, как можно свести к минимуму бытовые отходы. Вышеуказанные меры могут также подкрепляться совместными инициативами по линии объединений потребителей, государственных органов здравоохранения и безопасности продуктов питания, а также по линии отраслевых ассоциаций.

44. По всем товарным группам важную роль в образовании отходов и потерь играет качество продукции. Злаки, семена масличных культур и овощи, особенно производимые в странах ЕЦА с низким и средним доходом, из-за их низкого качества на национальном и международном рынках переводятся в категорию корма для скота. Предприятия-переработчики жалуются на дефицит качественного сырья, обусловленный в значительной степени раздробленностью производства по многочисленным мелким хозяйствам, где нет единых подходов к производству, благодаря которым можно было бы поставлять на рынок коммерческие количества сырья, отвечающего элементарным требованиям к качеству. В то же время меры по смягчению последствий, такие как обучение и предоставление фермерам технического содействия в процессе уборки урожая, а также совершенствование сельской инфраструктуры (дороги, средства связи) могут реализовываться при прямом участии государства. Кроме того, эффективность производственно-сбытовых цепочек может быть повышена путем совершенствования сбора и распространения информации о рынках и в целом процессов обработки продукции и хранения.

VI. Различные варианты мер политики и подходов, направленных на сокращение продовольственных потерь и пищевых отходов

45. Сокращение продовольственных потерь и пищевых отходов является ключевым условием обеспечения устойчивости продовольственных систем. В силу этого оно может содействовать процессу системных преобразований. Такие преобразования, направленные на повышение эффективности и устойчивости, также могут включать в себя меры по повышению ценности побочных продуктов и пищевых отходов. В настоящее время во всем мире проблема ППО занимает важное место в политической повестке дня и в повестке дня по вопросам развития, и в каждом регионе возникают многочисленные инициативы в этой сфере как в государственном, так и в частном секторе. Эта тенденция в принципе носит позитивный характер, однако при этом возникает опасность дублирования усилий и – что еще хуже – дублирования ошибок. Поэтому без координации усилий в этой области не обойтись.

46. Масштаб и сложность проблемы ППО таковы, что для достижения значимых результатов необходимо вовлечение всех участников цепочек, заинтересованных сторон и содействующих организаций. Государственный сектор может проводить исследовательскую работу, разрабатывать методики, осуществлять руководство и поддержку процесса разработки политики, направленной на создание благоприятных условий и инвестиционного климата, привлекательного для инвестиций частного сектора, необходимых для сокращения ППО. В менее развитых странах государство может также поддерживать осуществление базовых программ, направленных на внедрение устойчивых методов производства.

47. Для устранения пробелов в имеющихся данных и недоработок при их сборе, а также погрешностей при выявлении причин ППО необходимо вести учет целенаправленных мероприятий по сокращению ППО не только в интересах сбора точной и подробной информации, но и в целях ее использования при проведении обмена опытом по применению различных подходов. Для решения проблемы ограниченности возможностей проведения анализа производственно-сбытовых цепочек в целом и проблем ППО в частности, в особенности в менее развитых странах региона, важную роль играет улучшение координации и обмена информацией между национальными экспертами, что создаст базу для обоснования и принятия взвешенных решений по мерам по сокращению ППО. В рамках своей регулярной программы ФАО будет и далее оказывать странам-членам поддержку в развитии их потенциала совершенствования статистики и работы с данными, подготавливая исследования и доклады о причинах и масштабах ППО, а также организуя обмен решениями и передовым опытом в деле их минимизации.

48. Ввиду очевидной нехватки информации и знаний о первопричинах возникновения ППО в развивающихся странах региона необходима дальнейшая исследовательская работа с тем, чтобы определить, являются ли потери на ключевых участках, на которых фокусируются целенаправленные меры политики, следствием неэффективности рынка или неэффективной политики, и только после прояснения этого вопроса можно выработать целевые меры по устранению неэффективности мер политики. Кроме того, перед принятием решений о необходимости вмешательства со стороны государства необходимо тщательно проанализировать вопрос об экономической целесообразности целевых мер по сокращению ППО. В этом смысле поддержка со стороны ФАО может включать в себя обмен обновленной информацией, продвижение экономически эффективных технологий и производственных методов, а также развитие институционального потенциала. Государственные ведомства также можно побуждать к тому, чтобы они играли роль катализатора этого процесса и создавали координационные площадки по вопросам сокращения ППО. На таких площадках, выстроенных с прицелом на отдельные агропродовольственные цепочки, государственные органы могут развивать координацию и прямые связи между производственно-сбытовыми цепочками, стимулировать совершенствование методов хозяйственной деятельности, особенно на послеуборочных этапах агропродовольственной цепочки, пропагандировать передовой опыт, накопленный в отрасли.

49. В целом ключевыми вопросами, которые необходимо учитывать при разработке проектов сокращения ППО в странах региона ЕЦА с низким и средним уровнем дохода, является преобладание разрозненных мелких производителей и недостаточность инвестиций в новые технологии во всей производственно-сбытовой цепочке. Для облегчения доступа на рынок в целях сокращения ППО у государств есть возможность осуществления мер политики и программ в поддержку объединений производителей и развития иных форм сотрудничества. Это позволит мелким производителям повышать объемы выпуска стандартизированной продукции и напрямую выстраивать отношения с переработчиками и розничной торговлей или совместно создавать мощности по охлаждению и хранению продукции. В свою очередь, это позволит не только снизить чрезвычайно высокую долю потерь и отходов из-за порчи продукции сразу после уборки, но и продлить сроки хранения свежей продукции, что будет способствовать сокращению объемов бытовых пищевых отходов.

50. С другой стороны, сокращение потерь продовольствия на этапах переработки и сбыта вплоть до этапа потребления также должно стать заботой частного сектора. В этом случае меры политики и государственные нормы регулирования по вопросам сокращения ППО должны быть направлены на создание благоприятных условий для внедрения частным сектором практик, перспективных с точки зрения сокращения ППО и повышения общей эффективности продовольственных производственно-сбытовых цепочек. Кроме того, любые меры политики и стратегии по сокращению ППО не должны ограничиваться только проблемой ППО, а быть составной частью общей нормативно-правовой работы по повышению продовольственной безопасности, эффективности производственно-сбытовых цепочек и конкурентоспособности. Государству в сотрудничестве с другими заинтересованными сторонами следует обеспечить стабильную бизнес-среду (прозрачную и единообразную нормативно-законодательную базу) в интересах минимизации рисков и угроз, связанных с инвестициями в мероприятия по сокращению ППО. ФАО будет оказывать консультативное содействие и поддержку деятельности, направленной на сбор, распространение и освоение знаний, технологий и передового опыта в сфере борьбы с ППО.

51. Поскольку потери продовольствия во многом являются следствием действий и решений на уровне потребителей и предприятий розничной торговли, общественность должна знать об этой проблеме и особенно о ее далеко идущих последствиях. Так можно разубедить людей в том, что выбрасывать продукты питания дешевле и/или удобнее, чем использовать их по назначению, утилизировать пищевые отходы или не допускать их возникновения. Это будет стимулировать процесс поиска новаторских решений по сокращению пищевых отходов. Проблема продовольственных потерь и пищевых отходов должна стать и оставаться одним из приоритетов для разработчиков политики и участников продовольственных производственно-сбытовых цепочек. При решении проблемы ППО государственный и частный сектор должны осознавать, что они нуждаются друг в друге. Необходимо подготовить адаптированные к целевой аудитории коммуникационные стратегии и использовать каналы, позволяющие охватить всех участников процесса с учетом их возраста, пола и социально-экономического положения. Содействуя государствам в их усилиях по сокращению объема пищевых отходов, ФАО как координатор всемирной инициативы "Сэкономим продовольствие" будет продолжать проводить форумы, встречи и прочие мероприятия по привлечению внимания общества к этой проблеме, распространению информации о ППО, разрешению выявленных проблем и выработке возможных вариантов действий.