



UNSCN

Постоянный комитет системы Организации Объединенных Наций по проблемам питания

РЕЗЮМЕ

Октябрь 2016 года



ОЦЕНКА ВОЗДЕЙСТВИЯ МЕР ПОЛИТИКИ НА ФОРМИРОВАНИЕ ЗДОРОВОЙ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ СРЕДЫ И ОЗДОРОВЛЕНИЕ РАЦИОНА ПИТАНИЯ

Осуществление Рамочной программы действий второй Международной конференции по вопросам питания

Участники второй Международной конференции по вопросам питания (МКП-2) приняли концепцию «неполноценного питания во всех его формах» взамен отдельных понятий недостаточного и избыточного питания. На Конференции особо подчеркивалась важнейшая роль продовольственных систем – подходов к производству, обработке, распределению, сбыту пищевых продуктов и их подготовке к потреблению человеком – в борьбе против неполноценного питания во всех его формах, включая избыточный вес и ожирение.

В **принятой по итогам МКП-2 Римской декларации** государства-члены обязались совершенствовать устойчивые продовольственные системы путем разработки комплексных мер политики, охватывающих все этапы от производства до потребления и все соответствующие сектора в целях обеспечения круглогодичного доступа к продовольствию, удовлетворяющему потребности человека в питании, и обеспечивать безопасный и разнообразный здоровый рацион питания (обязательство 15с). Кроме того, они обязались уделять больше внимания проблематике питания в рамках соответствующих национальных стратегий, мер политики, планов действий и программ и выделять необходимые для этого национальные ресурсы (обязательство 15d). Подразумевается, что для выполнения этих обязательств необходимо провести оценку воздействия мер политики на рацион питания и обеспечение доступа к питательной пище. В настоящем рамочном документе рассматривается влияние продовольственной среды на доступ к продовольствию, а также ее воздействие на рацион, питание и состояние здоровья.

В рамках одной из **Целей в области устойчивого развития (ЦУР-2)** поставлена задача к 2030 году покончить с голодом и обеспечить всем, особенно малоимущим и уязвимым группам населения, включая младенцев, круглогодичный доступ к безопасной, питательной и достаточной пище (задача 2.1).

В перспективе привлечь более пристальное внимание к проблематике питания может позволить применение такого инструмента, как **оценка воздействия**. При обсуждении новых мер политики или программ нередко проводится их анализ с точки зрения социального воздействия, влияния на здоровье и окружающую среду. Меры политики редко служат всем интересам в равной мере; как правило, одни ценности ставятся во главу угла, а другие остаются на втором плане. Однако при обсуждении вопросов политики упускают из виду оценку их влияние на здоровое питание. Оценка воздействия представляет собой комплекс методов, используемых для прогнозирования возможных последствий политики или программы для населения и для подгрупп населения, на которые они ориентированы. Предполагается, что оценка воздействия мер политики в отношении продовольственных систем с использованием предполагаемых величин будет способствовать формированию здоровой продовольственной среды и оздоровлению рациона питания. Подробное определение этих терминов приводится на последней странице настоящего резюме.

Оценка воздействия предполагает наличие двух элементов: **1.** Возможность измерения и мониторинга показателей продовольственной среды и их влияния на рацион питания; **2.** Процесс или система, позволяющие проводить анализ мер политики с использованием предполагаемых величин с точки зрения их возможного воздействия на эти показатели.

Предполагается применение повторяющегося цикла из трех шагов, показанного на рисунке; его желаемый результат заключается в улучшении продовольственной среды и рациона питания, которое способствует улучшению пищевого статуса и состояния здоровья, в частности снижению распространенности неинфекционных заболеваний.

В настоящем документе рассматриваются возможности достижения поставленной цели, а именно разработки комплексных мер политики, обеспечивающих круглогодичный доступ к продовольствию, которое удовлетворяет потребности человека в питании, и проблемы, препятствующие достижению этой цели. Задача состоит в том, чтобы правительства всех стран – как с высоким (СВД), так и с низким или средним уровнем дохода (НСД), независимо от типа продовольственной системы и положения в области питания, имели возможность включать оценку воздействия на продовольственную среду и рацион питания в обсуждения по вопросам политики. В документе предлагаются варианты анализа мер политики с точки зрения их возможного влияния на продовольственную среду и рацион питания с возможностью количественной оценки такого влияния.

ПОВТОРЯЮЩИЙСЯ ЦИКЛ ФОРМИРОВАНИЯ ЗДОРОВОЙ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ СРЕДЫ



ОБЩЕЕ ОПИСАНИЕ ВОЗДЕЙСТВИЯ ПРОДОВОЛЬСТВЕННЫХ СИСТЕМ НА ПРОДОВОЛЬСТВЕННУЮ СРЕДУ, РАЦИОН И ПИТАНИЕ



ВИДЫ МЕР ПОЛИТИКИ, КОТОРЫЕ ВЛИЯЮТ НА ПРОДОВОЛЬСТВЕННУЮ СРЕДУ И РАЦИОН ПИТАНИЯ

Наиболее важна оценка воздействия мер политики, оказывающих непосредственное воздействие на продовольственные среды и рацион питания: 1) сельскохозяйственное производство; 2) рыночные и торговые системы; 3) переработка пищевых продуктов и спрос на них и 4) покупательная способность потребителей. На рисунке приведены примеры мер политики в каждой области.

СВЯЗЬ МЕР ПОЛИТИКИ В ОТНОШЕНИИ ПРОДОВОЛЬСТВЕННЫХ СИСТЕМ С КАЧЕСТВОМ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ СРЕДЫ И РАЦИОНА ПИТАНИЯ



РАЗРАБОТКА ПРОЦЕССА ОЦЕНКИ ВОЗДЕЙСТВИЯ МЕР ПОЛИТИКИ (С ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ ПРЕДПОЛАГАЕМЫХ ВЕЛИЧИН)

Существует три возможных подхода к проведению оценки воздействия мер политики на продовольственную среду и рацион питания:

1. Специальная оценка воздействия мер политики, направленных в первую очередь на повышение качества питания, с точки зрения их возможного воздействия на продовольственную среду и рацион питания (ПСРП). Примером может служить проведение оценки воздействия на ПСРП по предлагаемому налогу на подслащенные сахаром напитки.
2. Анализ портфеля мер политики в агропродовольственном секторе для оценки совокупного воздействия действующего портфеля на продовольственную среду и рацион питания и выявления возможностей повышения эффективности воздействия путем введения новых мер или пересмотра существующих. Основные направления политики, к которым предполагается применять этот подход, включают перечисленные выше.
3. Интеграция оценки воздействия на ПСРП в уже применяемые более масштабные процессы – оценку воздействия новых мер политики на здоровье или их социального воздействия с акцентом на вышеперечисленные направления политики, касающиеся продовольственных систем.

В качестве одной из мер для формирования устойчивых продовольственных систем, способствующих оздоровлению рациона питания, рекомендовано *пересмотреть национальную политику и инвестиции, а также учитывать цели в области питания в процессе разработки и реализации агропродовольственной политики и программ. Рамочная программа действий (РПД) МКП-2, рекомендация 8.*

РАЗРАБОТКА МЕТОДОВ КОЛИЧЕСТВЕННОЙ ОЦЕНКИ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ СРЕДЫ И РАЦИОНА ПИТАНИЯ

Оценка воздействия подразумевает возможность измерения и мониторинга воздействия на соответствующие показатели **продовольственной среды** и рацион питания. Определение необходимого комплекса показателей продовольственной среды позволит дать ее характеристику, то есть показать, какие виды пищевых продуктов наиболее доступны физически и финансово, удобны и желательны/реализуются на рынке. По результатам мониторинга этих показателей могут быть определены области, в которых меры политики могут оказать положительное или отрицательное воздействие на здоровье продовольственной среды и таким образом на доступные потребителям варианты.

- В настоящее время продовольственная среда, как правило, оценивается только по следующим параметрам: физическая доступность и ценовые параметры основных крахмалосодержащих продуктов питания; совокупная энергетическая ценность и совокупная стоимость продуктов с использованием корзины, которая не всегда отражает потребности человека в питании.
- Наиболее важными дополнениями к этим показателям являются физическая доступность и ценовые параметры различных групп продуктов (например, фруктов и овощей) и цена потребительской корзины с учетом потребностей в здоровом питании. Эти дополнительные показатели должны дополнить такой параметр, как калорийность неосновных пищевых продуктов, что позволит составить здоровый рацион питания из неосновных продуктов.

Показатели для количественной оценки **качества рациона питания** должны позволять оценивать его со следующих точек зрения: *достаточность* – рацион должен обеспечивать достаточное количество определенных пищевых продуктов и необходимых питательных веществ; и *умеренность* – в рационе не должно быть избытка определенных продуктов или питательных веществ. ВОЗ определяет минимальное рекомендуемое количество фруктов и овощей для ежедневного употребления, а также дает рекомендации по уровню потребления калорий, воды, витаминов и минералов. Помимо этого, ВОЗ дает рекомендации по максимальному потреблению натрия и дополнительных сахаров и заявляет, что промышленные трансжиры не входят в состав здорового рациона.

- В настоящее время основными показателями для оценки качества рациона питания являются показатели, отражающие разнообразие рациона. Они позволяют оценить достаточность в рационе питательных микроэлементов. Это минимальное разнообразие рациона для женщин (показатель апробирован, но данные для него пока не собираются на регулярной основе) и для детей в возрасте 6–23 месяцев (данные собираются в ходе периодических демографических исследований и обследований состояния здоровья).
- Есть и другие дополнительные показатели, которые предусмотрены действующими общемировыми рамочными программами, но не всегда оцениваются, в частности, потребление фруктов и овощей, соли, объем пищевой энергии, поступающей из свободного сахара и трансжиров.
- Важным аспектом является потребление ультраобработанных продуктов, однако соответствующие показатели еще не определены и не согласованы; в этом отношении предстоит дальнейшая работа.
- Для измерения качества рациона питания необходимо усовершенствовать системы мониторинга. Полные обследования рациона питания – дорогостоящие мероприятия, которые проводятся нечасто.

ПРОБЛЕМЫ, ВОЗНИКАЮЩИЕ ПРИ ОЦЕНКЕ ВОЗДЕЙСТВИЯ НА КАЧЕСТВО ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ СРЕДЫ И РАЦИОНА ПИТАНИЯ

В настоящее время при оценке воздействия возникают определенные проблемы, которые требуют решения. В частности, следующие:

- имеющихся показателей и систем мониторинга недостаточно для полной оценки того, насколько здоровыми являются продовольственная среда или рацион питания, то есть для оценки предполагаемого воздействия согласованных мер политики в отношении продовольственных систем;
- в большинстве стран отсутствует система, обеспечивающая регулярный учет результатов такой оценки в процессе обсуждения мер политики.

Повсеместно назрела потребность в доработке показателей и в политическом процессе, позволяющем анализировать меры политики с акцентом на проблематику питания, независимо от типа продовольственной системы, уровня доходов и масштабов проблемы неполноценного питания в конкретных странах. Формирование глобального и национального потенциала для проведения этих мероприятий – долгосрочная задача, требующая стратегического мышления и неизменной приверженности обязательствам; примером такого подхода являются демографические исследования и обследования состояния здоровья, которые проводятся в течение нескольких десятилетий и за это время принесли огромную пользу и оказали существенное воздействие.

В рамках Десятилетия действий ООН в области питания, объявленного на период с 2016 по 2025 год, **мониторинг продовольственной среды и рациона питания** и создание **системы оценки воздействия** на них мер политики в отношении продовольственных систем помогут странам выполнить следующие обязательства по итогам МКП-2: уделять больше внимания проблематике питания в рамках соответствующих мер политики и разработать меры политики, обеспечивающие круглогодичный доступ к продовольствию, удовлетворяющему потребности человека в питании, и направленные на формирование безопасного и разнообразного здорового рациона питания.

Концепция системы здорового питания является неотъемлемой частью решений и обязательств по итогам МКП-2 и Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, и дополнительный импульс для ее реализации дает Десятилетие действий ООН в области питания с 2016 по 2025 год. Претворить эту концепцию в жизнь могут помочь нижеследующие рекомендации.



UNSCN

Постоянный комитет системы Организации Объединенных Наций по проблемам питания

Секретариат ПКПООН
Электронная почта: info@unscn.org - Веб-сайт: www.unscn.org
c/o FAO - Viale delle Terme di Caracalla
00153 Rome, Italy

РЕКОМЕНДАЦИИ

1. Разработка и мониторинг измеримых, достоверных показателей, отражающих желаемые результаты с точки зрения здоровой продовольственной среды и рациона питания.
2. Согласование FAO и ВОЗ своих глобальных баз данных и основных публикаций, так чтобы они охватывали вопросы продовольственной среды и рациона питания, а также мер политики в отношении сельского хозяйства и продовольственных систем, и с целью создать условия для отслеживания выполнения 60 рекомендаций Рамочной программы действий МКП-2 и обеспечения странам легкого доступа к информации.
3. Нарастивание потенциала по оценке воздействия на продовольственную среду и рацион питания как в рамках более масштабных процессов – оценки воздействия на здоровье или социального воздействия (ОВЗ или ОСВ), так и в ходе отдельной оценки, ориентированной на продовольственные системы.
4. Дальнейшее нарастивание потенциала и придание вопросам питания политического приоритета на страновом уровне; так, приоритетное внимание должно уделяться вопросам перехода на здоровые продовольственные системы, создания здоровой продовольственной среды и оздоровления рациона питания, с тем чтобы оценка воздействия на продовольственную среду и рацион питания была востребована странами и населением и использовалась в процессе выработки мер политики.

ТЕРМИНОЛОГИЯ

Здоровые продовольственные системы – в РПД МКП-2 собран комплекс рекомендаций по «устойчивым продовольственным системам, способствующим оздоровлению рационов питания». Вкратце их можно охарактеризовать как здоровые продовольственные системы, в которых обеспечивается и поощряется потребление разнообразных, питательных и безопасных пищевых продуктов с помощью экологически устойчивых систем производства, торговли и распределения.

Здоровая продовольственная среда – среда, в которой повсеместно доступны физически и финансово, в разумных пределах удобны и широко рекомендуются пищевые продукты, напитки и приготовленные блюда, позволяющие обеспечить соответствие рациона питания населения национальным рекомендациям по питанию¹.

РПД, подготовленная по итогам МКП-2, включает в себя следующие рекомендации по формированию здоровой продовольственной среды:

- облегчить доступ к свежим пищевым продуктам и повысить их ценовую доступность;
- наращивать объемы производства, сократить потери, усовершенствовать распределение фруктов и овощей и сократить их переработку на соки;
- повысить объемы производства и использования ненасыщенных жиров вместо трансжиров и насыщенных жиров;
- обеспечить общедоступность безопасной пищевой воды;
- предлагать полезные для здоровья продукты в государственных учреждениях и частных предприятиях общественного питания;
- увязывать маркетинговую информацию с информацией для общественности и прекратить сбыт вредных для здоровья продуктов.

Здоровый рацион питания защищает от неполноценного питания во всех его формах, а также от неинфекционных заболеваний (НИЗ), включая сахарный диабет, сердечно-сосудистые заболевания, инсульт и рак. По данным информационного бюллетеня ВОЗ «Здоровое питание», здоровый рацион² включает:

- фрукты, овощи, бобовые (например, чечевицу, фасоль), орехи и цельные злаки (например, непереработанную кукурузу, просо, овес, пшеницу, нешлифованный рис);
- по меньшей мере 400 г (пять порций) фруктов и овощей в день;
- менее 10% суммарной энергии за счет свободных сахаров;
- менее 30% суммарной энергии за счет жиров. Ненасыщенные жиры (например, содержащиеся в рыбе, авокадо, орехах, подсолнечном масле, масле из канолы и оливковом масле) предпочтительнее насыщенных жиров (например, содержащихся в жирном мясе, сливочном масле, пальмовом и кокосовом масле, сливках, сыре, ги и свином сале); промышленные трансжиры (содержащиеся в переработанных пищевых продуктах, еде быстрого приготовления, закусочных пищевых продуктах, жареной еде, замороженных пиццах, пирогах, печенье, маргаринах и бутербродных смесях) не входят в состав здорового рациона;
- менее пяти граммов соли (что эквивалентно примерно одной чайной ложке) в день и использование йодированной соли.

¹ По материалам Swinburn et al. (Obesity Reviews 14 (S1) 2013) и Herforth and Ahmed (Food Security 7(3) 2015).

² Настоящий документ посвящен тому, как продовольственные системы обеспечивают доступ к здоровому питанию (в соответствии с определением) для взрослых и детей в возрасте старше двух лет, однако настолько же важно обеспечивать здоровую продовольственную среду, в которой поощряется оптимальный подход к кормлению детей грудного и раннего возраста и уходу за такими детьми. В информационном бюллетене ВОЗ «Здоровое питание» (ВОЗ, 2015 год) содержится дополнительная информация о здоровом питании для детей грудного и раннего возраста.

Источники

Дискуссионный документ ПКПООН «Оценка воздействия мер политики на формирование здоровой продовольственной среды и оздоровление рациона питания», подготовленный доктором Анной Херфорт, внештатным младшим научным сотрудником Колумбийского университета (США), опубликован на веб-сайте ПКПООН: www.unscn.org

Итоговые документы второй Международной конференции по вопросам питания – Римская декларация по вопросам питания и Рамочная программа действий – опубликованы по адресу:

www.fao.org/about/meetings/icn2/ru/

Информационный бюллетень ВОЗ «Здоровое питание» с обновлениями за сентябрь 2015 года опубликован по адресу:

www.who.int/mediacentre/factsheets/fs394/ru/

Global Panel 2014. Technical Brief 1. How Can Agriculture and food system policies improve nutrition? www.glopan.org



Выражение признательности

Настоящее резюме подготовила доктор Анна Херфорт, внештатный младший научный сотрудник Колумбийского университета, США. Руководство проектом осуществляла доктор Марцелла Вюстфельд, Секретариат ПКПООН. Благодарность за финансовую поддержку выражается правительству Федеративной Республики Германии в лице Федерального министерства продовольствия и сельского хозяйства.

При поддержке



На основании решения бундестага

Фотографии
представили: © FAO