



Глобальный Форум по Продовольственной Безопасности и Питанию в Европе и Центральной Азии

Справочный документ для онлайн-консультации

01.11.2016 – 28.11.2016

➔ <http://www.fao.org/fsnforum/ru/eca/activities/discussions/kyrgyzstan>

Программа продовольственной безопасности и питания в Кыргызской Республике в действии. Каковы пути наиболее эффективной реализации политики?

1. Краткое описание

Переход от централизованной командной экономики Советской эпохи к рыночной экономике усугубил проблемы обеспечения продовольственной безопасности в Кыргызстане. В начале девяностых годов в экономике произошло резкое снижение потребления продовольствия, сопровождающееся сильным падением доходов, в это же время использование зерна в качестве фуража в производстве животноводческой продукции сильно сократилось. Начиная с 1995 года и до 2002 года имело место частичное восстановление потребления, что было обусловлено расширением внутреннего производства зерна, в основном пшеницы. В то время как потребление продовольствия, с точки зрения энергетической ценности, восстановилось, потребление населением белка и других питательных микроэлементов остается недостаточным. Способность страны обеспечивать продовольственную безопасность на национальном уровне не всегда приводит к улучшению результатов в области питания на уровне домохозяйств. В 2015 году шесть процентов населения страны недоедало, в то же время 7,9 процента детей страдали от дефицита веса¹.

Уровень бедности с 64 процентов в 1999 году снизился до 32 процентов в 2008 году. Это произошло благодаря ряду реформ и мер политики, таких как распределение земель, меры социальной поддержки, снижение тарифов на импорт, что привело в свою очередь к более дешевому импорту продовольствия, а также трудовой миграции в соседние страны с нефтяными экономиками. С учетом высокой зависимости внутреннего потребления продовольствия от импорта, Всемирный продовольственный кризис 2008 года негативно

¹Национальный статистический комитет, Информационный бюллетень Кыргызской Республики по продовольственной безопасности и бедности в 2016 г., доступен в режиме онлайн: <http://stat.kg/media/publicationarchive/a088fb17-45ea-4cf2-9e70-e253d44ea998.pdf>

сказался на уровне производства производителей сельскохозяйственной продукции, а также городских жителях, тем самым препятствуя дальнейшему снижению уровня бедности. Уровень бедности увеличился до 38 процентов в 2012 году, прежде чем снизиться до 32,1 процента в 2015 году².

В ответ на на высокую инфляцию цен на продовольствие в 2008 и 2009 годах, Правительство Кыргызской Республики приняло Закон «О продовольственной безопасности Кыргызской Республики» № 183 от 4 августа 2008 г., с целью формирования основных направлений работы по обеспечению продовольственной безопасности в стране в соответствии с минимальными стандартами потребления продовольствия, включая: закупки пшеницы у отечественных производителей и распределение пшеничной муки уязвимым слоям населения; формирование стратегических запасов продовольствия; субсидирование фермеров; введение сезонных пошлин на экспорт пшеницы и пшеничной муки; поддержка использования сельскохозяйственной техники и совершенствование семеноводства (Подробная информация изложена в Приложении «Макроэкономический анализ продовольственной ситуации: Кыргызстан»).

Для своевременного реагирования на волатильность цен на продовольствие, Правительство при поддержке ФАО разработало оперативную систему мониторинга цен.

Национальная стратегия устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013-2017 годов (утвержденная Указом Президента Кыргызской Республики от 21 января 2013 года № 11) определила направления развития сельского хозяйства и обеспечения продовольственной безопасности, как основной вызов для дальнейшего экономического развития Кыргызстана. В соответствии с Законом «О продовольственной безопасности Кыргызской Республики», Совет по продовольственной безопасности активизировал свои усилия по решению проблем обеспечения продовольственной безопасности в стране. Обсуждения среди экспертов по вопросам продовольственной политики, министерств и других государственных органов, проводимые под руководством Совета по продовольственной безопасности, и поддержанные ФАО, помогли в разработке Программы продовольственной безопасности и питания (ППБП) и Плана действий по реализации ППБП на 2015-2017 годы, которые были приняты Постановлением Правительства Кыргызской Республики № 618 от 4 сентября 2015 года.

2. Программа продовольственной безопасности и питания

Ввиду того, что в основе ППБП лежат процесс скоординированных консультаций и подход, основанный на совместном участии, она стала уникальным документом в части четких целей и приоритетов, анализа финансовых требований, подотчетности, включая мониторинг и оценку реализации Программы. Вопросы продовольственной безопасности и питания в ней неразрывно связаны с политикой устойчивого развития. Переход к устойчивому развитию предусматривает экономический рост через призму человеческих ценностей и рационального использования природных ресурсов.

К целям ППБП в области развития относятся: отход от традиционных инструментов управления вопросами обеспечения продовольственной безопасности и питания в стране; расширение продовольственной безопасности с помощью задач, направленных на улучшение качества питания и здоровья населения; а также гармонизация вопросов продовольственной

²Национальный статистический комитет, Уровень бедности в Кыргызской Республике в 2015, 2016 гг., доступен в режиме онлайн :<http://stat.kg/en/publications/uroven-bednosti-v-kyrgyzskoj-respublike/>

безопасности и питания в стране с глобальной концепцией, которая основана на четырех компонентах: наличии продовольствия, его доступности, использовании и стабильности.

Исходя из интересов страны, специфики развития аграрного сектора, высокой зависимости продовольственной безопасности в стране от внешних рынков, а также учитывая концептуальные подходы, используемые в мировой практике, Программа основывается на четырех задачах:

1. Обеспечение наличия продовольствия в стране.
2. Обеспечение физического и экономического доступа к продовольствию.
3. Обеспечение качества рационов питания, разнообразия и калорийности.
4. Обеспечение контроля и надзора за продовольственной безопасностью.

Оценка **Наличия Продовольствия**, которая включает в себя природные ресурсы, климатические колебания и границы производственных мощностей, выявила значительный дефицит среди ряда основных продуктов, таких как пшеница, пшеничная мука, и мясные продукты. Производство сахара и растительного масла находится на критическом уровне, в то же время производство картофеля, овощей, бахчевых, молока, молочных продуктов и яиц находится на достаточном уровне. Структурный дефицит, сопровождающийся снижением урожайности, заметен в отношении пшеницы, что предполагает неизбежную зависимость от импорта в будущем.

Предлагаются следующие решения для повышения доступности продовольствия: поддержка пахотных земель посредством развития орошения и инфраструктуры; поддержки агропромышленного комплекса и развития производственно-сбытовой цепи; разумного регулирования экспорта и импорта; а также строительства современных хранилищ для сельскохозяйственной продукции.

Оценка **Доступа к Продовольствию** включает в себя анализ достаточности или недостаточности доступа к продуктам питания вследствие высоких цен на продовольствие. В отношении физиологических стандартов, только потребление хлеба находится на стабильно достаточном уровне, в то же время потребление картофеля находится на уровне чуть выше достаточного. В отношении других продуктов питания, наблюдается несоответствие между фактическим потреблением и нормой, которое варьируется в пределах от 22 до 90 процентов (например, дефицит потребления мясных продуктов - 35,4 процента, молока и молочных продуктов - 25,3 процента). Данные о потреблении также показали, что расходы на питание были ниже достаточного уровня для трех нижних квинтилей населения, что делает их уязвимыми с точки зрения доступа к продовольствию. Доля продовольствия в общих расходах для 20 процентов населения с самым низким уровнем доходов находится на тревожно высоком уровне в 63 процента, в то время как в среднем для всего населения эта доля составляет 38 процентов.

Данные вызовы предполагается решать посредством более эффективного мониторинга цен, расширения возможностей по трудоустройству для уязвимых слоев населения, повышения доходов сельского населения и расширения охвата мер социальной защиты.

Оценка **Сбалансированности Питания** показала, что показатели потребления калорий находятся на уровне выше минимального стандарта в целом по стране, за исключением Баткенской области. При этом, потребление белков и жиров является недостаточным во всех регионах, за исключением группы населения с высокими доходами. Стоит проблема дефицита питательных микроэлементов как среди детей, так и среди взрослых, что приводит к большому количеству случаев анемии, скрытому дефициту железа, дефициту фолиевой кислоты у женщин, а также к дефициту йода и задержке роста у детей.

Обеспечение сбалансированного питания может быть достигнуто с помощью диверсифицированной и сбалансированной диеты, программ питания для детей школьного возраста; проблемы дефицита микронутриентов же планируется решать посредством употребления витаминизированных продуктов питания.

Цель **Продовольственной Безопасности** направлена на разработку системы контроля, мониторинга и управления производством пищевых продуктов, импорта, переработки и маркетинга в отношении пестицидов, лекарственных средств для животных, санитарно-гигиенического контроля, производства кормов, здоровья скота, контроля служб питания. Для достижения этой цели необходимы соответствующая инфраструктура, учреждения и законодательство. Инспекции ветеринарной системы и механизма по контролю качества пищевых продуктов, проведенные ветеринарными органами Казахстана и Российской Федерации в 2014 и 2015 годах соответственно, выявили неудовлетворительную ситуацию в обоих случаях³.

3. План действий и заинтересованные стороны

План действий ППБП детализирует вопросы реализации программы. Он состоит из трех важных компонентов:

- Формирование государственной политики по вопросам продовольственной безопасности, безопасности продовольствия и питания;
- Финансирование из различных источников; а также
- Мониторинг и оценка Программы.

Ожидается, что являющиеся частью Плана действий четко определенные цели по целому ряду вопросов, начиная с макроэкономических показателей, таких как уровень инфляции цен на продовольствие, и заканчивая распределением уязвимым слоям населения питательных микроэлементов, таких как «Гулазык»⁴, станут преимуществом, которое положительно скажется на реализации программы. Коллективное и синергетическое участие различных государственных органов по разработке Плана действий было обеспечено для эффективной реализации программы. Ключевыми органами Правительства и министерствами по реализации Программы являются:

- (i) Совет по продовольственной безопасности (под руководством заместителя Премьер-министра Правительства КР);
- (ii) Министерство сельского хозяйства, пищевой промышленности и мелиорации;
- (iii) Министерство экономики;
- (iv) Министерство здравоохранения;

³ «Окончательный отчет о служебной командировке специалистов ветеринарных служб государств-членов Таможенного союза в Кыргызскую Республику», Комитет ветеринарного контроля и надзора Министерства сельского хозяйства РК, (2014)

«Окончательный отчет о проведении специалистами Евразийского экономического союза инспекции предприятий по производству продукции животного происхождения Кыргызской Республики», Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору Российской Федерации, 2015.

⁵ «Гулазык» это специальный порошок, содержащий железо, фолиевую кислоту, витамины А, С и цинк, назначается детям для борьбы с дефицитом микро-питательных веществ. Распределение «Гулазык» санкционируется Программой продовольственной безопасности и питания в Кыргызской Республике на 2015-17 годы, Постановление Правительства КР № 618

- (v) Министерство финансов (орган, ответственный за принятие решений по вопросам финансирования).

Ожидается, что определение этих ведущих игроков прояснит сдерживающие факторы, такие как отсутствие финансовых средств или недостаточный потенциал, на уровне каждого участвующего учреждения, а также обеспечит подотчетность на различных уровнях. План действий должен сделать этот процесс более управляемым, посредством регулярной оценки последствий деятельности государственных органов, статуса участия частных агентств и определения источников финансирования ППБП.

4. Статус реализации Программы ПБП

Статус реализации ППБП на данный момент далек от удовлетворительного. Некоторые из мер, запланированных на 2015 год и первую половину 2016 года, остаются нереализованными. Так например, распространение питательного микроэлемента «Гулазык» не было исполнено в планируемом объеме ввиду недостатка средств, как было определено по результатам промежуточной оценки со стороны Министерства здравоохранения⁵.

Во-первых, значительные разрывы между необходимыми и имеющимися финансовыми средствами замедлили реализацию программы в сравнении с запланированным графиком. Общая потребность программы в финансах составляет 2,3 млрд. сомов, из которых подтверждено финансирование на сумму 1,3 млрд. сомов. Неподтвержденная часть предполагаемой потребности в финансовых средствах составляет почти 45 процентов. В рамках же утвержденных финансов, доля предусмотренных государственных средств составляет всего лишь 33,6 млн. сомов, или менее 3 процентов от общей требуемой суммы⁶; сообществу доноров необходимо обеспечить финансирование оставшейся суммы.

Во-вторых, в Плане действий отсутствует четкое определение роли частного сектора и организаций гражданского общества. Это создает барьеры и пробелы в процессе претворения мер политики в жизнь на местах и на практике. Для воплощения политики в действие необходимо включение заинтересованных сторон вне правительств, таких как национальные университеты или ассоциации производителей продовольствия.

В-третьих, не наблюдается сколько-нибудь удовлетворительного прогресса в отношении развития аналитических возможностей, которые должны были сопровождать реализацию ППБП. В то время как регулярный мониторинг цен на продовольствие является эффективным, другие аналитические мероприятия, такие как обследования и оценка потребностей не предпринимались в полном объеме. Эти пробелы ставят важные вызовы перед процессами разработки политики и ее реализации. Необходимо отметить, что реализованные в период 2015-2016 годов задачи (например, информационные системы, мониторинг продовольственного баланса, запасов продовольствия и т.д.) возникли из неотложных мер, принятых Правительством КР, в ответ на Продовольственный Кризис 2008-2009 годов.

В конечном счете, предписанные временные рамки и цели, в условиях ограниченного финансирования, кажутся нереалистичными и могут потребовать пересмотра. Сроки в 6 - 24 месяца для реализации целого ряда мероприятий кажутся нереалистичными. На самом деле,

⁵ Министерство Здравоохранения, Промежуточный Обзор, Национальная программа реформирования системы здравоохранения Кыргызской Республики «Ден Соолук» на 2012-2016 годы, 12 июня 2016 года. Доступно в режиме онлайн: <http://densooluk.med.kg/en/>

⁶ Все суммы относящиеся к финансированию и доступности средств были взяты из Постановления Правительства КР № 618

такие действия не предпринимались в течение продолжительного времени, либо никогда ранее. Например, закупка сахарной свеклы, разработка серии аналитических продуктов, строительство складов, информационные кампании, обновления в разработке учебных программ, создание современных лабораторий - все это требует намного больше времени, чем было на это выделено.

5. Разработка Дорожной карты для реализации Плана действий

В этой связи, Дорожная карта для Плана действий может помочь определить четкий график для реализации программы, в то же время повышая прозрачность и подотчетность перед обществом. Дорожная карта сможет внести конструктивные коррективы в расстановку приоритетности результатов выполнения; подчеркнуть вовлечение в процесс частного сектора и неправительственных организаций, а также помочь пересмотреть цели, источники финансирования и недостатки мощностей.

Дорожная карта может помочь визуализировать дополнительную вовлеченность доноров, которая необходима для выполнения программы. Дорожная карта может конструктивно скорректировать цели, посредством формулировки мини-целей для ускорения процесса реализации (например, разработка инвестиционных технико-экономических исследований для создания складов). Она также может помочь в процессе вовлечения частного сектора и неправительственных организаций в реализацию программы. Исчерпывающий обзор целей, финансовых ограничений, недостатков мощностей и дополнительных требований участвующих учреждений будет способствовать более эффективной реализации ППБП, а также поможет разработать программу действий для будущих этапов.

Дорожная карта разделена на 4 таблицы по соответствующим направлениям ППБП: наличие продовольствия, доступ к продовольствию, использование питания и безопасность продуктов питания. Для каждого из направлений предлагаются следующие возможные шаги и интервенции для устранения множества критичных ограничений:

а) Определение приоритетов целей и мероприятий по годам:

- Осуществленные и текущие задачи, а также задачи на этапе запуска в 2015-2016 гг.;
- Перенести на 2017 год мероприятия, которые являются приоритетными и осуществимыми в течение оставшегося года функционирования Плана действия. Например, улучшение семян и скота, а также мониторинг продовольственных резервов для расширения наличия продовольствия; мониторинг цен и социальная поддержка для доступности продовольствия; информационные кампании и создание потенциала для лучшей сбалансированности питания; а также обновление лабораторий и гармонизация законодательства для обеспечения продовольственной безопасности.
- Предлагаемые мероприятия должны быть включены в новую фазу ППБП, которая должна приниматься во внимание при подготовке и включать механизм регулярного пересмотра.

б) Определение пробелов в финансировании

в) Определение основных участников / исполнителей ППБП, а также более активное участие научных кругов, организаций гражданского общества, частного сектора и международного сообщества.