



ОРГАНИЗАЦИЯ
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ
КЫРГЫЗСКАЯ РЕСПУБЛИКА



УНИВЕРСИТЕТ ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ
ВЫСШАЯ ШКОЛА РАЗВИТИЯ
Институт государственного управления и политики

ПРОДОВОЛЬСТВЕННАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ И ПИТАНИЕ В КЫРГЫЗСТАНЕ: ПРОБЛЕМЫ И ВОЗМОЖНЫЕ ПУТИ РЕШЕНИЯ

АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА | МАРТ 2019





ТЕКУЩАЯ СИТУАЦИЯ И ТЕНДЕНЦИИ

В целом, за последние годы продовольственная безопасность Кыргызстана постепенно укреплялась. *Наличие продовольствия* возросло, и показатели обеспеченности по некоторым базовым продуктам выросли по отношению к норме потребления. Среднее потребление калорий достигло 120% от нормативного, а среднее потребление белка возросло на 30% по сравнению с 2000 г. В обеспечении Кыргызстана продовольствием ключевую роль играют сельское хозяйство и пищевая промышленность страны. Однако темпы роста сельского хозяйства значительно отстают от темпов роста всей экономики страны; это привело к снижению доли сельского хозяйства в ВВП до 11,6% в 2018 г. Основным фактором этого снижения является низкая производительность сектора, обусловленная недостаточным уровнем инвестиций в основной капитал (всего около 1% от общих инвестиций в экономику страны), малым использованием современных технологий, знаний и ноу-хау и концентрацией производства в секторе малых крестьянских хозяйств и домохозяйств. На этом фоне выделяются успехи фермеров-фасолеводов; инновации в выборе выращиваемых культур и доступ к экспортным рынкам резко повысили благосостояние в Таласской области, где сосредоточено производство

фасоли. Важным источником продовольствия также является импорт, составляющий более 20% от внутреннего производства продовольствия. Недавние изменения во внешнейторговой политике (вступление в ЕАЭС), а также макроэкономические факторы, воздействующие на импорт, способны существенно повлиять на наличие продовольствия.

Экономическая доступность продовольствия улучшается благодаря общему экономическому росту и сокращению бедности (с 38,0% населения в 2012 г. до 25,6% в 2017 г.), поступлению денежных переводов от трудовых мигрантов, а также низкой инфляции (в среднем менее 2% в год в течение 2016-2018 гг.). Для уязвимых категорий населения важную роль играют социальные пособия; несмотря на то, что средний размер пособия для малообеспеченных семей с детьми увеличился почти в два раза за 2013-2017 гг., он составляет лишь 26% от продовольственной составляющей прожиточного минимума.

Противоречивые тенденции наблюдаются в *использовании продовольствия*. С одной стороны, в целом по стране сокращается отставание в росте у детей в возрасте до 5 лет, но при этом показатель остается выше в некоторых регионах (например, Джалал-Абадская область). С другой стороны, растет распространенность избыточной массы тела и ожирения у взрослых и детей, в том числе за счет увеличения потребления

ультра-обработанных, энергоемких, дешевых и доступных продуктов с высоким содержанием жиров, соли и сахара и почти не сокращается распространенность анемии среди женщин репродуктивного возраста. Также остро стоит проблема увеличения случаев неинфекционных заболеваний (НИЗ), вызванных нездоровым питанием и образом жизни. Смертность от НИЗ составляет более 80% случаев в структуре смертности населения страны.

В последние годы удавалось поддерживать *стабильность продовольственной ситуации*, хотя она остается уязвимой к разнообразным экономическим и природно-климатическим шокам.

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА В СФЕРЕ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ И ПИТАНИЯ

Государственная политика в сфере продовольственной безопасности активизировалась после международного кризиса 2008 г., сопровождавшегося ростом цен на продовольствие. В частности, был принят новый Закон о продовольственной безопасности, усилены меры социальной защиты для уязвимых категорий населения, внедрена программа субсидирования кредитов для производителей «Финансирование сельского хозяйства», значительные реформы были произведены в агропродовольственной торговой политике. В то же время финансирование, выделяемое для государственных программ в сельском хозяйстве и в сфере питания, является очень ограниченным; совокупные расходы на эти цели составляют не более 2% общих расходов государственного бюджета.

В 2015 г. была принята правительственная Программа продовольственной безопасности и питания и План действий по ее реализации на 2015-2017 гг. Эта Программа была впервые построена на современном видении проблем продовольственной безопасности и питания; она была принята после проведения широких консультаций со всеми заинтересованными сторонами. Однако, при реализации Программы выявились существенные проблемы: непокрытая потребность в финансировании многих мероприятий, декларативность некоторых мер политики, недостаточность потенциала реализации комплексной государственной программы, не была определена роль частного сектора и гражданского общества. Из 177 мероприятий программы были полностью выполнены только 63 и совсем не выполнены 37. В настоящее время разработана новая Программа продовольственной безопасности и питания на 2019-2023 гг. Ее основными направлениями являются увеличение наличия продовольствия для внутреннего потребления и его доступности, улучшение структуры питания, обеспечение пищевой безопасности и формирование эффективной системы управления продовольственной безопасностью.



РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ВЫРАБОТКЕ ПОЛИТИКИ

- Обеспечить *приоритетный статус* мерам политики в сфере продовольственной безопасности и питания, необходимый для того, чтобы к 2030 г. достичь Целей устойчивого развития (ЦУР), в частности, ЦУР 2 «Ликвидация голода».
- Добиться *внутренней согласованности и межсекторальной интеграции* проводимой государством политики как в сельском хозяйстве и перерабатывающей промышленности, так и в области социальной защиты, образования, здравоохранения, внешней торговли, обменного курса, инвестиций и др.; уделять необходимое внимание как экономическим вопросам продовольственной безопасности, так и тем ее аспектам, которые касаются социального развития, гендерного равенства, охраны окружающей среды.
- Увеличить *государственное финансирование* для реализации приоритетных мер Программы по продовольственной безопасности и питанию на 2019 - 2023 гг. Создать методологию комплексного отслеживания финансовых ресурсов и стратегию мобилизации ресурсов для прямых, межсекторальных и чувствительных к питанию мер.
- Сконцентрировать меры политики на тех сферах, где *вмешательство государства абсолютно необходимо*. При рассмотрении остальных проблем использовать решения, основанные на широком вовлечении частного сектора и организаций гражданского общества.
- Содействовать *повышению производительности сельского хозяйства* путем поддержки использования высококачественных средств производства и новых технологий, а также систем распространения знаний, привлечения инвестиций в сектор, притока в отрасль квалифицированного персонала, улучшения доступа фермеров к рыночной информации.
- Сочетать *продвижение экспортноориентированного коммерческого сельского хозяйства с поддержкой мелких фермеров*, в том числе и беднейших сельских домохозяйств, обеспечивающих продовольственную безопасность и сокращение бедности большей части населения страны.
- Повышать *устойчивость продовольственной ситуации* в стране к воздействию шоков как краткосрочного (колебания мировых цен), так и долгосрочного характера (изменение климата), используя как технологические меры (например, внедрение более продуктивных культур, устойчивых к изменению климата), так и меры торговой и макроэкономической политики (контроль инфляции, поддержание конкуренции и др.), а также адаптивные меры социальной защиты.
- Обеспечить *сохранение, восстановление и рациональное и устойчивое управление природными ресурсами* (пахотные земли, пастбища, вода и ирригационные системы, леса и др.).
- Внедрить и поддерживать надлежащие системы *обеспечения и контроля пищевой безопасности* на всех этапах производства и реализации продовольствия с соблюдением принципов Кодекса Алиментарииус.
- Расширять права и возможности потребителей путем *повышения качества и доступности информации о продуктах питания и здоровье* через систему маркировки пищевых продуктов.
- Формировать у населения новые подходы к *полноценному и здоровому питанию*, реализовать образовательные и информационно-разъяснительные программы для населения и частного сектора по продвижению здорового рациона и практик питания, основанных на разнообразии продовольствия, и исключительного грудного вскармливания детей до 6 месяцев, поддерживать производителей обогащенных микроэлементами продуктов питания, регулировать рекламную деятельность с целью ограничения потребления продуктов с высоким содержанием соли, сахара и насыщенных жиров, особенно среди продуктов, рекламируемых для детей и подростков.
- Для повышения *качества питания* продолжить и расширить реализацию государственных программ по обеспечению доступа к чистой воде, санитарному обслуживанию, здравоохранению.
- Продолжить *реформу системы социальной защиты* в направлении предоставления необходимой поддержки уязвимым слоям населения через денежные пособия, социальные услуги и их гибкое сочетание с производственными мерами в области сельского хозяйства.
- Продолжить работу по дальнейшему *совершенствованию системы мониторинга и оценки* состояния продовольственной безопасности и питания в стране.
- Возродить *Совет по продовольственной безопасности и питанию* и создать при нем Секретариат, чтобы обеспечить координацию и управление многосекторальным подходом к сфере продовольственной безопасности и питания в Кыргызской Республике.

Эта аналитическая записка основана на результатах Диалога по вопросам развития на тему продовольственной безопасности и питания, проведенного совместно системой Организации Объединенных Наций в Кыргызстане и Университетом Центральной Азии в ноябре 2018 года, и дополняет аналитическую записку Рабочей группы по сельскому хозяйству, развитию регионов и продовольственной безопасности и питанию Координационного совета партнеров по развитию «Продовольственная безопасность и питание в Кыргызской Республике: рекомендации по разработке политики» (2018).