

## О программе обеспечения продовольственной безопасности и питания в Кыргызской Республике

**Ташбаев Азизбек Мазанович, кандидат физико-математических наук, доцент;**  
Ошский технологический университет им. М.М. Адышева (г. Ош)

*В статье анализируются основные положения Программы по обеспечению продовольственной безопасности и питания в Кыргызской Республике на период 2015-2017 годы.*

**Ключевые слова:** устойчивое развитие, продовольственная безопасность, наличие продовольствия, доступность продовольствия, разнообразие и калорийность питания, безопасность питания.

Продовольственная безопасность Кыргызской Республики является одним из главных направлений обеспечения национальной безопасности страны в среднесрочной перспективе, фактором сохранения ее государственности и суверенитета, важнейшей составляющей демографической политики, необходимым условием реализации стратегического национального приоритета — повышение качества жизни населения республики путем гарантирования высоких стандартов жизнеобеспечения.

Под продовольственной безопасностью Кыргызской Республики следует понимать такое состояние экономики республики, при котором обеспечивается продовольственная независимость республики и гарантируется физическая и экономическая доступность продовольствия для населения в соответствии с установленными минимальными нормами потребления продуктов питания. Обеспечение продовольственной безопасности — это разработка и осуществление экономических, организационных и иных мер, направленных на предупреждение продовольственных кризисов и удовлетворение потребностей населения, в том числе его социально уязвимых слоев, в основных продуктах питания на уровне минимальных норм потребления продуктов питания.

Современный этап формирования глобальных продовольственных ресурсов характеризуется системным кризисом мирового рынка, представляющим угрозу продовольственной безопасности. Международный опыт свидетельствует о том, что продовольственный рынок в последние годы крайне нестабилен. Тенденции последних лет демонстрируют сильную зависимость мировых цен на продовольствие от различных процессов. На цены влияют как экономические и экологические, так и политические факторы.

Мировые цены на продовольствие в последние годы устанавливают рекордные уровни и темпы роста. Только в период 2005-2010 гг. цены на продовольствие выросли в 2 раза (по данным ФАО), а на отдельные виды продукции в 2,5-3 раза (рис, сахар, цельное сухое молоко, масличные культуры, растительное масло). В связи с ростом населения планеты прогнозируется, что потребление зерна и зерновых продуктов в ближайщие 15 лет в мире может вырасти более чем вдвое. Этот факт ставит новые серьезные задачи для всех стран по наращиванию сельскохозяйственного производства и обеспечения стабильного доступа населения к продуктам питания.

Вместе с тем, за последние 15 лет в Кыргызской Республике (КР) не было разработано ни одного управленческого программного документа по вопросам продовольственной безопасности. Поэтому в Национальной Стратегии устойчивого развития КР до 2017 года особое внимание уделено вопросам безопасности. Одним из целевых направлений в ней обозначено обеспечение продоволь-

ственной безопасности страны через повышение объема внутреннего производства и производительности в сельском хозяйстве, а также создание государственных резервов в достаточном объеме [1, с.65].

Принимая во внимание, что для реализации Национальной стратегии устойчивого развития КР на период 2013-2017 годы необходим реальный управленческий инструмент на ближайшие пять лет, Правительством КР разработана Программа по переходу КР к устойчивому развитию на 2013-2017 годы. Согласно этой программе, одной из приоритетных направлений устойчивого развития являются *развитие сельского хозяйства* и создание условия для роста производства, повышения качества продукции и обеспечения продовольственной безопасности страны. Другим целевым направлением работы должно быть *продовольственная безопасность и качество питания*, цель которого обеспечение всем гражданам постоянного доступа к достаточному количеству продуктов питания, включая их наличие, эффективность, использования и стабильность [2, с.139,148].

Вопросы продовольственной безопасности и питания неразрывно связаны с политическим курсом страны на устойчивое развитие. Переход к устойчивому развитию в целом предлагает рассматривать экономический рост через призму человеческих ценностей и рациональное использование природных ресурсов. В качестве абсолютного приоритета выдвигается приоритет человеческого развития, человеческого капитала.

Программа обеспечения продовольственной безопасности и питания в КР на период 2015-2017 гг. представляет собой один из первых секторальных программных документов, разработанных в рамках реализации Национальной Стратегии устойчивого развития КР до 2017 года и Программы и Плана Правительства КР по переходу к устойчивому развитию до 2017 года.

Программа разработана Национальными экспертами при поддержке Продовольственной и сельскохозяйственной организации ООН (ФАО) с участием Всемирной продовольственной Программы в КР, ЮНИСЕФ и других международных донорских организаций.

В программе обеспечения продовольственной безопасности и питания в КР на период 2015-2017 гг. отмечается, что КР не имеет сегодня достаточного уровня самообеспеченности основными видами продовольствия, что приводит к высокой зависимости страны от импорта [3, с.3]. В 2014 году из 9 продуктов продовольственной безопасности, полная самообеспеченность за счёт внутреннего производства отмечалась лишь по трём традиционным видам продовольствия: 1) картофель — на 151,7%; 2) овощи и фрукты — на 143,5% и 3) молоко и молочные продукты — на 112,6%. По другим, базовым продуктам питания без учета остатков, согласно утвержденным нормам потребления само-

обеспеченность составила: по хлебопродуктам - 72,2 %, мясу - 68,7 %, плодам и ягодам - 28,5 %, яйцу - 49,7 %, маслу растительному - 31,6 %, сахару - 16,3 %. Удельный вес импорта продуктов питания в объеме внутреннего рынка составил: хлебопродукты в пересчете на зерно - 51,2 %, мясо - 21,4 %, сахар - 77,9 % и масло растительное - 77,5 % [4, с.16].

В ходе разработки Программы использовалась новая Методология стратегического планирования устойчивого развития, апробированная в процессе разработки программы и плана устойчивого развития КР. Учитывая это, новизной программы стало:

- отход от традиционных, узко направленных, инструментов управления вопросами обеспечения продовольственной безопасности и питания в стране;

- расширение целевых ориентиров национальной политики обеспечения продовольственной безопасности, направленных на повышение качества питания и улучшение здоровья населения страны;

- стремление к гармонизации национальной политики обеспечения продовольственной безопасности и питания с широко используемой в мировой практике концепцией продовольственной безопасности, в основе которой заложены четыре столпа: наличие продовольствия; доступность; использование; стабильность.

Исходя из национальных интересов, специфики развития аграрного сектора, высокой степени зависимости состояния продовольственной безопасности в стране от внешних рынков, а также учитывая концептуальные подходы, используемые в мировой практике, общий концепт программного документа по обеспечению продовольственной безопасности и питания в республике базируется на четырех целевых ориентирах, включая [3, с.4]:

**Цель 1:** Обеспечение **наличия** продовольствия в стране;

**Цель 2:** Обеспечение **физической и экономической доступности** продовольствия;

**Цель 3:** Обеспечение **качества, разнообразия и калорийности** питания

**Цель 4:** Обеспечение контроля и надзора за **безопасностью** питания.

**Цель 1. Наличие** означает физическое присутствие безопасного и достаточного в количественном и качественном отношении продовольствия на любой момент времени.

Исходя из этого определения, в данном разделе анализ и политика обеспечения наличия продовольствия в стране отражены через сочетания компонентов: 1) собственного производства; 2) запасов продовольствия; 3) экспорта и импорта; 4) продовольственной помощи.

При этом вопросы внутреннего производства отражены во взаимосвязи с оценкой состояния природных ресурсов (земля, пастбища, доступность к поливной воде). Решение задачи пополнения запасов увязано с управлением государственными финансами на эти цели. Внешнеторговая политика в части продовольствия ориентирована на диверсификацию экспорта и устойчивость поставок муки и зерна.

**Цель 2. Под доступностью** подразумевается, что все домохозяйства имеют достаточно средств, для получения надлежащего продовольствия и обеспечения полноценного питания. Доступность зависит от уровня ресурсов на уровне домохозяйства (наличие финансов, работы и знаний), а также от цен на продовольствие.

В данном разделе аналитический обзор, проблематика и политика по улучшению доступа к продовольствию сфо-

кусирована на таких направлениях государственного регулирования, как макроэкономическая политика, антимонопольное регулирование, политика социальной защиты населения.

Учитывая, что доступ к продовольствию непосредственно связан с уровнем доходов домохозяйств, с этой точки зрения проанализирован национальный рынок труда. Кроме того, были учтены такие влияющие факторы на доступ к продовольствию, как изменение климата и истощение природных ресурсов.

**Цель 3. Вопросы разнообразия, здорового рациона питания и калорийности** впервые отражены в данном национальном программном документе, поскольку их актуальность всё более возрастает. Аналитический обзор и приоритеты в этом направлении ориентированы на сбалансированность рациона питания и разнообразие с пересмотром традиционных норм питания.

**Цель 4.** По вопросам **безопасности питания** особо критично отражены все пробелы государственного регулирования в части обеспечения безопасности продуктов питания, от их производства до непосредственного потребления. Отдельно дан анализ состояния государственного надзора по обеспечению безопасности импортных поставок продовольствия. При этом особая роль отведена анализу и оценке действующего законодательства и обеспечения доступности к информации. Тщательно проанализировано критическое состояние национальной инфраструктуры лабораторий, система сертификации и подготовка технических регламентов на продукты питания.

Программа должна стать управленческим инструментом. Целевые ориентиры, приоритеты, задачи и меры политики в рамках данной Программы рассматриваются через элементы обновления системы государственного управления в части обеспечения продовольственной безопасности и питания, включая: 1) государственные институты управления; 2) обновление законодательства; 3) повышение кадрового потенциала; 4) доступность и достоверность информации.

Программа обеспечения продовольственной безопасности и питания в КР до 2017 года будет выполняться через реализацию прилагаемого Плана Программы до 2017 года.

**Управление процессом реализации** Программы предусматривает [3, с. 38]:

- 1) систематический анализ и оценку реализации ежегодных планов для принятия политических решений относительно прогресса в выполнении Программы;

- 2) обоснованность необходимых затрат на реализацию мер и проектов программы;

- 3) определение дополнительных возможных источников финансирования на реализацию мер и инвестиционных проектов Программы;

- 4) создание условий, необходимых для реализации мер и решения поставленных задач;

- 5) создание необходимой регулятивно - управленческой среды для успешной реализации Программы и Плана;

- 6) запуск системы мониторинга и оценки, выявление отклонений от заявленных целей и задач, анализ причин и внесение необходимых коррективов.

Основными задачами органов исполнительной власти, ответственных за решение конкретных задач Программы будут: 1) мобилизация необходимых бюджетных средств; 2) координация привлечения заимствованных финансов; 3) согласование действий органов исполнительной власти; 4)

создание институциональных условий для частного сектора и гражданского общества по участию в реализации Программы.

Для достижения целей Программы по обеспечению продовольственной безопасности и питания в КР на 2015-2017 годы будут **мобилизованы все доступные источники финансирования**. Важным источником финансирования станут средства *государственного бюджета* страны, которые в среднесрочной перспективе будут направлены на выполнение конкретных мер и проектов в рамках обозначенных приоритетов.

Эффективная реализация приоритетов и задач Программы напрямую будет зависеть от эффективности *расходования средств*. А мониторинг и оценка прогресса реализации мероприятий Программы позволит оценить степень решения задач в зависимости от финансирования.

Другим важнейшим источником финансовых средств будут *программные кредиты и гранты международных донорских организаций и техническая помощь*, направляемые международными донорскими организациями на поддержку обеспечения продовольственной безопасности в КР.

Помимо этого, реализация Программы будет поддерживаться *местными бюджетами, а также частными инвестициями*.

В бюджете Программы по обеспечению продовольственной безопасности и питания в КР на 2015-2017 годы приведены данные о потребностях и возможностях финансирования четырех основных разделов: а) обеспечения наличия продовольствия в стране; б) доступность продовольствия; в) использование продуктов: адекватное разнообразие и достаточная калорийность рациона питания; г) безопасность пищевых продуктов.

В бюджете Программы также оценены объемы недостающего финансирования – *«финансовый разрыв»*, который может оказаться предметом конструктивного взаимодействия с международными донорскими организациями.

Общая потребность в финансировании мер и задач Программы на период с 2015 по 2017 годы составляет 2289,8 млн. сомов. Возможности в целом оцениваются на уровне – 1266,1 млн. сомов. Не покрываемая финансированием часть составляет 1023,7 млн. сомов или 44,7%.

При этом потребность средств из внутренних источников (государственный бюджет) составляет 51,7 млн. сомов, в том числе 41,0 млн. сомов из республиканского бюджета и 10,6 млн. сомов из средств местных бюджетов. Потребность в средствах из внебюджетных источников сложилась на уровне 2238,2 млн. сомов.

Подтвержденное финансирование мероприятий Программы в общей сложности составит 1266,1 млн. сомов, в том числе из средств республиканского бюджета – 22,94 млн. сомов (1,8% от общей возможности) и 10,63 млн. сомов из средств местных бюджетов (0,8% от общей возможности). При этом весь объем подтвержденного финансирования из средств государственного бюджета (33,6 млн. сомов) предоставляется в рамках утвержденного бюджета.

Основной объем финансовых ресурсов, для реализации приоритетов и задач Программы, будет предоставлен различными донорскими организациями. Так, донорское сообщество и частные инвесторы предоставляют средства на сумму 1232,5 млн. сомов (97,3% от общей возможности).

В разрезе ключевых приоритетов сложились следующие показатели бюджетирования [3, с. 40]

а) Требуемый объем финансирования для обеспечения

**наличия продовольствия** оценивается в 83,1 млн. сомов. Возможности государственного бюджета и иных источников финансирования составляют 5,6 млн. сомов. Таким образом, этот приоритет, покрывается финансированием на 6,8% от потребности. Остальная часть средств, в сумме 77,5 млн. сомов должна быть изыскана.

б) На финансирование приоритетов, направленных на **обеспечение доступности** продовольствия требуется 1276,1 млн. сомов. Подтвержденные возможности составляют 913,5 млн. сомов или 71,6% от потребности. Около 362,6 млн. сомов (28,4%) требуемых финансовых ресурсов предстоит изыскать.

в) Потребность в финансировании приоритетов и задач раздела «Использование продуктов: **адекватное разнообразие и достаточная калорийность рациона** питания» составила 653,6 млн. сомов, которая более чем наполовину обеспечена подтвержденными финансовыми ресурсами – 344,6 млн. сомов или 52,7% от потребности.

г) Наиболее сложная ситуация сложилась в обеспечении финансовыми ресурсами раздела по **безопасности пищевых продуктов**. На мероприятия и приоритеты по безопасности пищевых продуктов необходимо 277,0 млн. сомов, из которых только около 1% (2,2 млн. сомов) имеют подтвержденный источник финансирования. При этом практически весь объем подтвержденного финансирования (91% от общей возможности) будет выделен из государственного бюджета. Более 99% (274,8 млн. сомов) требуемой суммы необходимо изыскать из средств государственного бюджета, частных инвестиций и международных донорских организаций.

Таким образом, реализация приоритетов, задач и мер Программы по обеспечению продовольственной безопасности и питания в КР до 2017 года требует финансовых ресурсов на общую сумму 2289,8 млн. сомов из которых обеспечены подтвержденным финансированием 55,3% или 1266,1 млн. сомов.

**Регулярный мониторинг и оценка выполнения** Программы станет эффективным инструментом отслеживания прогресса в ее реализации, который позволит: 1) принимать своевременные решения через внесение корректив в планы реализации данной Программы и 2) производить оценку их воздействия на общее развитие страны.

Согласованные со всеми заинтересованными сторонами ежегодные планы реализации Программы с системой индикаторов будут являться неотъемлемой составляющей мониторинга и оценки прогресса в решении задач обеспечения продовольственной безопасности и питания по всем четырем целевым направлениям Программы до 2017 года. Индикаторы мониторинга и оценки Плана до 2017 года и ежегодных планов мер/действий будут иметь качественные и количественные характеристики.

Комплекс индикаторов мониторинга и оценки позволит отследить и измерить: 1) промежуточные результаты прогресса выполнения Программы с учетом вложенных ресурсов; 2) конечные результаты через индикаторы выполнения поставленных целей и задач; 3) национальные индикаторы, отражающие динамику развития КР на макроэкономическом уровне, включая оценку уровня голода в стране.

На основании данных мониторинга будет периодически оцениваться эффективность реализации Программы. В ходе этой оценки будет детально анализироваться достигнутый прогресс, определяться «слабые места» и недостатки в выполнении мероприятий и проектов Программы.



На основании полученных результатов будут приниматься политические решения по выбору альтернативных возможностей для последующих шагов в реализации планов Программы, по перераспределению ресурсов и их оптимальному использованию, улучшению координации усилий с донорским сообществом, более полному удовлетворению ожиданий общества.

Согласованный со всеми заинтересованными сторонами ежегодный план реализации Программы с ее системой индикаторов будет являться неотъемлемой составляющей мониторинга и оценки прогресса в продвижении приоритетов, обозначенных до 2017 года в рамках Программы обеспечения продовольственной безопасности и питания в КР.

#### **Литература:**

1. Национальная Стратегия устойчивого развития Кыргызской Республики до 2017 года.- Бишкек.-2013.-127с.
2. Программа по переходу Кыргызской Республики к устойчивому развитию на 2013-2017 годы.- Бишкек.- 2013.
3. Программа обеспечения продовольственной безопасности и питания в Кыргызской Республике на период 2015-2017 гг.- Бишкек.-2015. //www.gov.kg.
4. Информация об итогах социально-экономического развития Кыргызской Республики за 2014 год. // www.mineconomy.gov.kg