

Кому: Заместителю Премьер-Министра РК Жумангарину С.М.

ФИО и должность автора: Накишева Ботагоз Муташевна, заведующий сектором анализа реального сектора экономики Департамента анализа и отчетности Высшей аудиторской палаты Республики Казахстан

Дата: 22.10.2024 г.

АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА

Тема: Анализ реализации мер по обеспечению продовольственной безопасности

Ключевые слова: продовольственная безопасность, импортозависимость, доступность продовольственных товаров, пищевая безопасность

Введение

Согласно Закону Республики Казахстан «О национальной безопасности в Республике Казахстан» продовольственная безопасность является частью **национальной безопасности** нашего государства.

Актуальность вопроса обеспечения продовольственной безопасности была отмечена Главой государства в Послании народу Казахстана от 1 сентября 2023 года «Экономический курс Справедливого Казахстана».

Деятельность по обеспечению продовольственной безопасности в Республике Казахстан регламентируется законами «О государственном регулировании развития агропромышленного комплекса и сельских территорий», «О зерне», «О безопасности пищевой продукции», «О государственном материальном резерве» и другие.

Однако вышеуказанные документы сосредоточены на обеспечении продовольственной независимости и затрагивают вопросы развития сельского хозяйства и увеличения объемов агропроизводства, однако не охватывают многие вопросы обеспечения комплексной продовольственной безопасности, имеющие большое значение с точки зрения **благополучия граждан**, такие как ценообразование, покупательную способность населения и долгосрочное обеспечение населения продовольствием для полноценного питания и здорового образа жизни.

Методология

Согласно Закону Республики Казахстан «О государственном регулировании развития агропромышленного комплекса и сельских территорий» критериями обеспечения **продовольственной безопасности** являются:

1) *физическая доступность* - наличие продовольственных товаров на всей территории республики в каждый момент времени и в объемах, достаточных для удовлетворения потребностей населения;

2) *экономическая доступность* - возможность приобретения населением продовольственных товаров в соответствии с физиологическими нормами потребления при существующих структуре потребления продовольственных товаров, системе цен, уровне доходов, социальных пособий и льгот;

3) гарантия безопасности пищевой продукции [1].

Международный опыт стран, занимающих ведущие позиции в Индексе глобальной продовольственной безопасности (GFSI), показывает важность **интеграции** различных аспектов продовольственной системы, **включая экономику, здоровье, экологию и социальные аспекты**. Ключевыми целями являются здоровье через питание и уменьшение бремени болезней, связанных с питанием.

К примеру, одной из основных целей продовольственной стратегии Канады является улучшение здоровья, связанного с потреблением пищевых продуктов, и сокращение бремени болезней, связанных с питанием [2].

В данной аналитической записке будет представлен комплексный подход к мерам обеспечения продовольственной безопасности в Республике Казахстан, учитывающий три её ключевых аспекта.

Основная часть

В Республике Казахстан документом, в котором впервые комплексно охвачены все аспекты продовольственной безопасности, является План обеспечения продовольственной безопасности на 2022-2024 годы [3].

Вместе с тем, мероприятия Плана носят лишь оперативный и среднесрочный характер (*10 оперативных и 21 среднесрочных мероприятия*) и наблюдается дисбаланс между критериями продовольственной безопасности в сторону обеспечения продовольственной независимости.

Таким образом, в настоящее время отсутствует долгосрочный стратегический документ в области продовольственной безопасности, определяющий стратегические ориентиры для дальнейшей работы.

1) Физическая доступность продовольственных товаров.

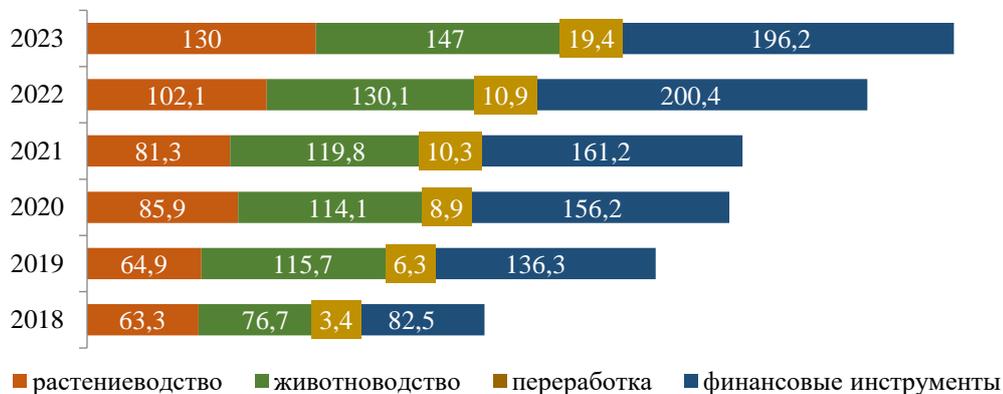
В целях обеспечения физической доступности продовольственных товаров государством используются такие инструменты, как субсидирование производства сельскохозяйственной и рыбной продукции, повышения доступности финансовых услуг, льготное кредитование на проведение весенне-полевых и уборочных работ, обеспечение стратегического запаса продовольственного зерна, а также иные меры, направленные на обеспечение отрасли специалистами и развитие аграрной науки.

По данным Министерства сельского хозяйства за последние шесть лет на субсидирование отрасли АПК было направлено порядка 2,2 трлн

тенге, в том числе из средств республиканского бюджета в 2023 году – 492,6 млрд тенге.

Динамика расходов, направленных на поддержку агропромышленного комплекса по направлениям за 2018–2022 годы

млрд тенге



С 2018 по 2023 годы на предоставление бюджетного кредита АО «АКК» для последующего фондирования финансовых организаций и прямого кредитования субъектов АПК направлено в общей сложности 540 млрд тенге.

Для возмещения расходов по хранению резервного запаса зерна с 2021 по 2023 АО «НК «Продкорпорация» из республиканского бюджета выделено 5,5 млрд тенге [4].

В целом, несмотря на значительные вливания бюджетных средств и стабильное увеличение объемов производства сельхозпродукции, агропромышленному комплексу **не удалось полностью ликвидировать импортозависимость** по основным видам продовольственных товаров.

Продовольственная независимость Республики Казахстан по видам продовольственных товаров считается не обеспеченной, если их годовое производство в республике составляет **менее 80%** годовой потребности населения в соответствии с физиологическими нормами потребления.

По данным Министерства сельского хозяйства по предварительным итогам 2023 года обеспеченность внутреннего рынка 29 основными видами продовольственных товаров за счет отечественного производства составляет:

- по 9 товарным позициям – 100% и более (*хлеб, макароны, картофель, рис, баранина, мука пшеничная, соль, масло подсолнечное, говядина*);
- по 15 – 80% и более (*молоко, огурцы, морковь, капуста, лук, перец, свекла столовая, кисломолочные продукты, масло сливочное, конина, свинина, яйца, томаты, крупа гречневая, яблоки*);
- по 5 – менее 80%, в частности, мясо птицы (73%), колбасные изделия (60%), рыба (60%), сыры и творог (46%), сахар (44%).

Вместе с тем, согласно аналитическому отчету Евразийского Банка Развития примерно 80% населения мира проживает в странах - нетто-импортерах продовольствия [5].

Соответственно, для обеспечения продовольственной безопасности в отдельно взятой стране внутреннее производство всех видов продовольствия необязательно.

В зависимости от климатических и прочих условий производство некоторых видов продовольствия в необходимых объемах может быть нерентабельным или невозможным.

Более того, реализация установки на повышение физической доступности продовольствия в широком ассортиментном разнообразии в регионах с низкой плотностью населения при прочих равных условиях – вследствие роста затрат на логистику и хранение – должна привести к росту цен реализации и к относительному снижению экономической доступности продовольствия.

В связи с чем, продовольственную безопасность необходимо рассматривать не только с позиции **импортозамещения**, но и **платежеспособности** домашних хозяйств.

2) Экономическая доступность.

По доле расходов домохозяйств, которая тратится на питание, можно судить об уровне благосостояния населения. По мере повышения уровня жизни она снижается, что позволяет расходовать больше средств на здравоохранение, досуг и так далее.

В Республике Казахстан доля расходов на продукты питания в процентах от дохода населения на продовольствие с 2018 по 2023 годы выросла на 3,7 п.п. и составила 51,3% [6].

Повышение экономической доступности осуществляется посредством регулирования розничных цен на социально значимые продовольственные товары (*далее - СЗПТ*).

Государством размер **предельной торговой надбавки** на СЗПТ установлен на уровне не более 15% от отпускной цены производителя или закупочной цены оптового поставщика, указанной в договоре поставки [7].

Однако торговыми объектами зачастую данная норма не соблюдается. По состоянию на 1 мая 2024 года территориальными подразделениями Министерства торговли и интеграции возбуждено 1011 административных производств, в рамках которых за превышение торговой надбавки вынесено 804 административных постановлений, взыскано 65 штрафов (*устранено 109 непродуктивных посредников*) [8].

Механизмы стабилизации цен на СЗПТ также охватывают деятельность региональных **стабилизационных фондов** продовольственных товаров (*далее – стабфонд*).

Вместе с тем, стабфонды не всегда эффективно выполняют функции обеспечения оперативного запаса продовольственных товаров, необходимых населению для потребления и урегулирования цен.

По результатам анализа средних розничных цен по стране с 2018 по 2022 годы на СЗПТ, наибольшую волатильность и частоту показали розничные цены на овощи. По остальным категориям продовольственных

товаров наблюдался равномерный рост цен, за исключением резкого повышения в 2022 году.

Ключевым фактором, имеющим влияние на варьированность цен на овощи, является их сезонность.

Однако, по результатам анализа информации, представленной МИО, выявлено, что закупки в стабфонды производились без учета данного свойства, охватывая также периоды роста цен.

Кроме того, стабфонды обеспечивают незначительную часть продовольствия в общем объеме спроса. Так, по данным Министерства сельского хозяйства в период с 2018 по 2022 годы реализовано 189,8 тыс. тонн основных продуктов питания (*масла и жиры; мясо; овощи; сахар; хлебобулочные изделия и крупы*) и 17 млн штук яиц из стабфондов, что составляет 0,2-0,7% от среднегодового потребления населением данных товаров в течение пяти лет [9].

3) Безопасность пищевых продуктов имеет важнейшее значение для обеспечения продовольственной безопасности.

В целях осуществления государственного контроля и надзора безопасности пищевой продукции государство обеспечивает организацию деятельности государственных лабораторий **ветеринарно-санитарной** и **санитарно-эпидемиологической** экспертизы, включая лаборатории для определения качественного и количественного составов содержания генетически модифицированных объектов и уровня радиационного облучения, в соответствии с международными требованиями, предъявляемыми к их материально-технической базе и персоналу.

Анализ результатов лабораторных исследований по итогам мониторинга безопасности продукции за 2018-2022 годы показывает положительную динамику в части удельного веса несоответствующей санитарно-эпидемиологическим и гигиеническим требованиям пищевой продукции с 2,2% в 2018 году до 1,8% в 2022 году [9].

В частности, отмечается улучшение показателей по рыбе и рыбной продукции (*с 6,9% в 2018 году до 2,9% в 2022 году*), по мясу птицы и птицепродукции (*с 5,1% до 2,7%*), по мясу и мясной продукции (*с 3,7% до 2,3%*) [9].

Вывод

Проведенный анализ текущего состояния продовольственной безопасности показывает:

- относительно стабильную ситуацию по обеспечению **физической доступности** продовольственных товаров;
- положительную динамику в обеспечении **пищевой безопасности**;
- недостаточный эффект от реализации мер обеспечения **экономической доступности** для населения.

Вместе с этим, **установлен ряд недостатков** в сфере продовольственной безопасности:

1. Отсутствие стратегического документа, комплексно определяющего основные направления и ориентиры развития продовольственной безопасности с учетом вопросов, имеющих большое значение для благосостояния граждан, такие как ценообразование, покупательная способность населения и долгосрочное обеспечение населения продовольствием для полноценного питания и здорового образа жизни;

2. Отсутствие пороговых значений и индикаторов оценки мер продовольственной безопасности, позволяющих определить степень ее обеспечения, сильные и слабые стороны, а также риски;

3. По мерам обеспечения:

физической доступности:

несмотря на значительные вливания бюджетных средств и стабильное увеличение объемов производства сельхозпродукции сохраняется импортозависимость по 5 из 29 основных видов продовольственных товаров;

экономической доступности:

- отсутствие критериев оценки экономической доступности продовольственных товаров для населения;

- стабфонды не выполняют функции обеспечения оперативного запаса продовольственных товаров, необходимых населению для потребления и урегулирования цен;

пищевой безопасности:

отсутствие в имеющихся документах, регламентирующих сферу продовольственной безопасности, мероприятий и показателей, направленных на формирование рациона сбалансированного питания для всех групп населения в рамках здорового образа жизни.

Рекомендации

1) в целях обеспечения межведомственной координации и контроля реализации госполитики в сфере продовольственной безопасности разработать единый стратегический документ (*к примеру, Концепция, Доктрина*) с определением направлений, установлением целей и задач, а также закреплением показателей и индикаторов;

2) в рамках реализации госполитики в сфере продовольственной безопасности учитывать необходимость формирования принципов здорового образа жизни, включающих формирование рациона сбалансированного и здорового питания для всех групп населения;

3) внедрить единую информационную систему учета и мониторинга в целях консолидации рыночных/прогнозных данных о ценах, спросе, предложении, обеспеченности, товаропроизводителях, точках сбыта;

4) при обеспечении экономической доступности товаров необходимо предусмотреть меры по повышению доходов населения и, следовательно, их покупательной способности.

Список источников

- 1) Закон Республики Казахстан «О государственном регулировании развития агропромышленного комплекса и сельских территорий» от 8 июля 2005 года № 66
- 2) Хейфец Б.А., Чернова В.Ю. «Новые подходы развитых стран в обеспечении продовольственной безопасности»
- 3) Постановление Правительства Республики Казахстан от 31 марта 2022 года №178 «Об утверждении Плана обеспечения продовольственной безопасности на 2022-2024 годы»
- 4) Отчеты Правительства Республики Казахстан об исполнении республиканского бюджета за 2018-2023 годы
- 5) Продовольственная безопасность и раскрытие агропромышленного потенциала Евразийского региона – Евразийский Банк Развития: <https://eabr.org/analytics/special-reports/prodovolstvennaya-bezopasnost-i-raskrytie-agropromyshlennogo-potentsiala-evraziyskogo-regiona/>
- 6) Бюро национальной статистики Агентства по стратегическому планированию и реформам: <https://stat.gov.kz/ru/industries/labor-and-income/stat-life/publications/176241/>
- 7) Закон Республики Казахстан «О регулировании торговой деятельности» от 12 апреля 2004 года № 544
- 8) Государственный контроль в области регулирования торговой деятельности: <https://beta.egov.kz/memleket/entities/mti/press/news/details/762804?lang=ru>
- 9) Заключение Высшей аудиторской палаты Республики Казахстан по оценке проекта Закона Республики Казахстан «О республиканском бюджете на 2024-2026 годы» по основным направлениям расходов