

## Продовольственная безопасность в Центральной Азии как общественно-политический вызов

ПОНАРС Евразия  
Аналитическая записка № 300  
Сентябрь 2013 г.

Себастьян Пейруз  
*Университет Джорджа Вашингтона*

Государственная политика центрально-азиатских государств зачастую построена на предпосылке того, что рост ВВП автоматически обеспечивает продуктовую безопасность. Однако эта предпосылка проблематична, поскольку продовольственная безопасность сказывается главным образом на беднейших слоях населения, для которых ВВП на душу населения не растет теми же темпами, что и ВВП страны в целом. Существующие программы обеспечения продовольственной безопасности зачастую являются набором поверхностных мер, которые не затрагивают корней проблемы и почти никогда не принимают в расчет качество питания, что имеет долгосрочный эффект на здоровье подрастающего поколения. Еще более важным является то, что центральным элементом обеспечения продовольственной безопасности является борьба с сельской нищетой. Это означает, что государство должно заняться такими вопросами как рациональное использование водных ресурсов и обеспечение доступа к энергоресурсам. Кроме того, государственная политика таких аграрных стран, как Узбекистан и Таджикистан, выстроена в патронажных традициях. Централизованное производство хлопка или – в меньшей степени – пшеницы необходимо для функционирования политической системы правящего режима, и диверсификация сельскохозяйственного производства в интересах внутреннего рынка не выгодна правящей элите.

В настоящей статье доказывается, что неблагоприятное положение в продовольственной сфере в Центральной Азии является не следствием сложных условий окружающей среды (хотя их и следует принимать в расчет), а проблемой государственной политики. В статье рассматриваются основные причины нарастающей продовольственной нестабильности в регионе, в частности, модель экстенсивного производства и ущербная политика импорта и дотаций.

## **Продовольственная безопасность и качество продукции общего питания: некоторые данные**

Более 850 миллионов людей в мире страдают от недоедания, большинство из них живет в развивающихся странах, а 28 миллионов – в постсоветских республиках. В Центральной Азии более пяти миллионов человек (из общего населения в 62 миллионов) не имеют регулярного доступа к основным продовольственным продуктам. Как и везде, в Центральной Азии неблагоприятная ситуация со снабжением продовольствием проявляется главным образом в сельской местности, а также в тех городских кварталах, где проживают маргинальные слои населения, особенно женщины и молодежь, которые зачастую страдают от недоедания. По данным американского Агентства по международному развитию, зависимость Центральной Азии от одного единственного предмета потребления – пшеницы – значительно выше, чем в других регионах мира, испытывающих перебои со снабжением продовольствия.

Все страны Центральной Азии сталкиваются с неблагоприятным положением в продовольственной сфере, правда в разной степени. Таджикистан способен обеспечить свои потребности в продовольствии лишь на 31%, тогда как Киргизстан, Узбекистан и Туркменистан покрывают свои потребности в продовольствии за счет собственных ресурсов на приблизительно 50%. Особое беспокойство вызывают Таджикистан и Киргизстан: 30% таджиков и 27% киргизов испытывают трудности с пропитанием (по данным Продовольственной и сельскохозяйственной организации ООН (ФАО)). В 2009 г. ООН объявила, что более двух миллионов таджиков и один миллион киргизов испытывают серьезные проблемы с питанием, а над 800 000 таджиков нависла непосредственная угроза голода. С наступлением глобального экономического кризиса 2008 г. около 60% таджикских семей сообщили, что они стали есть меньше. В Киргизстане хроническая продовольственная нестабильность была усугублена серьезным политическим и социальным кризисом 2010 г., в ходе которого страна побила мировой рекорд по росту цен на пшеницу (54%).

Проблемы с продовольствием не обошли стороной и Туркменистан с Узбекистаном, хотя у этих стран большие сельскохозяйственные и углеводородные ресурсы. По имеющимся оценкам, более 30% населения Узбекистана живет ниже продовольственного прожиточного уровня. Эта проблема стоит особенно остро в областях, удаленных от столицы и плодородных территорий, например, в Хорезмской области и в Каракалпакстане. В Туркменистане Ташаузская область является одной из наиболее уязвимых с точки зрения снабжения продовольствием.

Проблемы, связанные с качеством продуктов питания (неполноценное питание и недоедание), имеют столь же большое значение, сколь и продовольственная безопасность (которая обычно определяется «доступностью» еды). Около 8% всех детей Таджикистана и 11% детей Туркменистана страдают от неполноценного питания до такой степени, что они весят меньше нормы, а рост у них на 15% ниже, чем у их сверстников, которые питаются нормально. В питании

все большего количества женщин не хватает белков и базовых микроэлементов, таких как йод, витамин А и железо. По оценке уровня жизни, составленной Всемирным Банком, многие жители региона не достигнут среднего уровня потребления в 3000 калорий в день к 2030 г. и даже и к 2050 г. Эти прогнозы противоречат официальным данным уровня жизни, что является признаком искусственно раздутых показателей национального ВВП.

Макроэкономические данные центрально-азиатских государств зачастую искажены, что делает попытки измерить реальные показатели уровня жизни невозможными. Нищета, несомненно, является одной из главных причин неблагоприятного положения в продовольственной сфере. Доля семейных расходов на продукты питания остается очень высокой: 80% в Узбекистане и Таджикистане, 58% в Киргизстане, и даже в Казахстане она составляет 42% (беспрецедентно высокий показатель для страны с хорошими макроэкономическими показателями).

Большинство денег, пересылаемых центрально-азиатскими мигрантами из России своим семьям на родине, тратятся на закупку еды, что свидетельствует о тесной взаимосвязи между сельской нищетой и продовольственной нестабильностью. Регулярная инфляция, от которой страдают валюты центрально-азиатских государств, сказывается и на питании не только с точки зрения количества, но и качества. Во всех странах региона, за исключением Казахстана, качество пшеницы настолько плохое, что ее используют в основном в качестве корма для скота, тогда как высококачественную пшеницу приходится ввозить из-за рубежа. Всякий раз, когда мировые цены на пшеницу резко возрастают, население Таджикистана и Киргизстана переходит на местную пшеницу, которая менее дорогая, но и менее питательная.

### **Парадоксы государственной политики**

В ответ на сложившуюся ситуацию правительства стран региона приняли целый ряд государственных программ: от широкого развития сельскохозяйственного производства и продовольственного самообеспечения до субсидирования программ, рассчитанных на облегчение ввоза основных продуктов питания. Во многих случаях эти программы выходят за пределы решения продовольственных проблем и лишь выявляют политические традиции, доминирующие в регионе. Для властей продовольственная безопасность является скорее символом государственного суверенитета и экономического успеха, нежели проблемой, с которой ежедневно сталкиваются простые люди. Более того, поскольку режимы погрязли в сетях нео-вотчинных отношений, то сельскохозяйственная политика лежит в сфере финансовых интересов и интересов удержания власти, а, стало быть, ее задача заключается в обеспечении выживания политического режима путем дальнейшего осыпания элиты финансовой манной.

Внутренняя политика стран Центральной Азии страдает как от советского наследия (предпочтение отдается экстенсивному методу, ориентированному на количественные показатели, а не интенсивному, ориентированному на качество),

так и от забвения того положительного, что оно создало (инфраструктура не ремонтируется и пришла в непригодное состояние). Деградация сельскохозяйственной инфраструктуры и техники, которые не обновлялись в течение двух десятилетий, произвела опустошительный эффект на сельскохозяйственное производство, а сокращение объемов животноводства вообще беспрецедентным. Более того, колебания цен на материальные средства (такие как удобрения и инсектициды) существенно ограничили их применение. И наконец, весь регион страдает от деградации почвы: более 60% орошаемых земель в Центральной Азии страдают от засоления почвы. В Казахстане наблюдается резкое падение урожайности пшеницы (с 3000 кг на гектар в 2011г. до 800 кг - в 2012 г.). Это является не столько последствием засухи, сколько результатом плохого качества семян, а также плохой организации землеустройства и землепользования, что привело к загрязнению и высокому засолению почв.

#### *Советское наследие экстенсивного производства*

Упор на производстве хлопка и пшеницы, под которые занято до 80% обрабатываемых земель в Узбекистане, наводит на трудный вопрос о диверсификации, которая отнюдь не является приоритетом государственной политики.

Во всех странах Центральной Азии, а в Узбекистане - особенно, *дехкане*, владельцы частных крестьянских хозяйств, составляют меньшинство с точки зрения размеров обрабатываемых ими земель, но при этом они производят более трети сельхозпродукции и на их плечах лежит практически все животноводство. Производительность *дехкан* растет быстрее, чем производительность крупных частных или коллективных хозяйств. Это, конечно, положительно сказывается на решении продовольственной проблемы, однако производительность *дехкан* остается в сфере все еще неустойчивого частного сектора, лежащего за пределами государственной политики.

Во имя продовольственного самообеспечения как символа государственного суверенитета, государство существенно увеличило площади обрабатываемых земель. К примеру, в Узбекистане с 1991 по 2006 гг. площади под выращивание пшеницы выросли с 488 000 до 1,5 миллиона га. Благодаря этой политике Узбекистан смог производить больше муки, а следовательно - обеспечить население большими объемами основных продуктов питания. Туркменистан также выделил большие участки земли под засев зерновых. Однако, переход к экстенсивному сельскому хозяйству, не сопровождающийся другими мерами, порождает большие вопросы. Знаменитая «зеленая революция», которая привела к существенным техническим инновациям в агробизнесе (новые виды семян, модернизация сельхозтехники, применение удобрений и пестицидов в массовых масштабах, а также инвестиции в механизацию сельского хозяйства) стала объектом критики в силу простого факта - нестабильности результатов. Опыт показал, что хотя экстенсивное сельское хозяйство и ведет к явному увеличению производства, за ним, зачастую, наступает застой и даже спад,

вызванный снижением плодородности почв. Примером является Казахстан, увеличивший с 2001 г. размеры засеваемых площадей почти на 42%, однако за последние 10 лет урожайность пшеницы там снизилась на 30%.

Практика увеличения производства пшеницы любой ценой привела к существенному расширению обрабатываемых земель в районах, которые явно не подходят для этих целей. К примеру, в Узбекистане лишь в трех из 15 областей (Андижанской, Бухарской и Ферганской) удалось собирать урожай в 5 тонн с га, тогда как в Капакалпакстане и Джизакской области урожай составил 2,5 тонны с га - очень низкий показатель для орошаемых земель. Несмотря на низкую урожайность, практика расширения обрабатываемых земель продолжалась. Это привело к неправильной эксплуатации земель в крупных масштабах и неоправданно большим затратам водных ресурсов. Более того, политика экстенсивного производства сопряжена и с рисками социального характера. Рост урожайности приводит к падению закупочных цен на сельхозпродукцию, при этом автоматически стимулируя резкий взлет цен на материальные средства, вследствие чего доходы крестьян снижаются, равно как и снижается их уровень жизни.

Для всех стран региона свойственна проблема крестьянских долгов. Особенно остро она стоит в Таджикистане. Для защиты интересов потребителей власти попытались ввести лимит на рост цен, но это лишь способствовало снижению крестьянских доходов. В конечном счете, экстенсивное производство не способствует самокупаемости крестьянского труда и напрямую стимулирует массовую трудовую миграцию сельского населения за рубеж.

#### *Политика субсидий и импорта сельхозпродукции и ее ограничения*

Несмотря на программы, рассчитанные на увеличение продукции, из всех пяти стран Центральной Азии лишь Казахстану удалось удовлетворить свои потребности в зерновых. У остальных четырех государств не осталось иного выхода, как импорт в крупных масштабах. Киргизстан ввозит 43% потребляемой пшеницы. Таджикистан покупает за рубежом более 50% потребляемых зерновых, равно как и 30% говядины, 80% птицы, три четверти растительного масла и почти весь сахар.

Некоторые государства, такие как Узбекистан, решили увеличить протекционистские меры, защищающие внутренний рынок от колебаний мировых цен. Однако такая политика ведет к росту цен на внутреннем рынке и снижает выбор имеющихся товаров, что лишь усугубляет положение беднейших слоев населения. Иными словами, протекционизм способствует развитию так называемого «скрытого голода»: доступ к продуктам питания более высокого качества, насыщенных необходимыми питательными элементами, обеспечен лишь для наиболее привилегированных слоев общества, тогда как все большее количество населения обречено на продовольственную нестабильность.

Кроме того, государства региона прибегают к таможенным барьерам, что немедленно находит отражение в теневой экономике. Ограничения на ввоз

пшеницы в Узбекистане привели к резкому росту контрабанды: если в 2005 г., когда власти ввели высокие таможенные барьеры, в страну официально ввозилось лишь 200 000 тонн муки, то, по оценкам специалистов, приблизительно 800 000 тонн муки ввозилось в Узбекистан нелегально. Цена на казахстанскую муку, ввозимую нелегально (120-160 долларов за тонну), гораздо более приемлема, чем на ту же муку, ввозимую официально, на которую набавляется совокупная стоимость страховки, перевозки и налоговых пошлин (210 долларов).

Страны, наиболее упорно сопротивляющиеся реформам, такие как Узбекистан и Туркменистан, сочетают политику субсидирования продуктов первой необходимости с изоляционизмом. Хотя субсидирование потребительских товаров и может стабилизировать и удерживать контроль над стоимостью продовольствия, выступая средством сдерживания проявлений недовольства, однако, в свете высокой экономической стоимости, эти программы выглядят неэффективными. Более того, субсидии на пшеницу и муку не ставят во главу угла интересы самых нуждающихся слоев населения, выдвигая, вместо этого, на первый план интересы городского населения. Международные организации, напротив, отдают предпочтение «адресным программам продовольственной помощи», направленным на обеспечение продовольственной безопасности конкретных групп населения, а также более справедливому распределению продуктов питания среди самых нуждающихся слоев населения.

### **Заключение**

Продовольственная безопасность становится во все большей степени предметом озабоченности многих граждан стран Центральной Азии, источником социальной и экономической напряженности, которая может иметь политические последствия. В Таджикистане и Киргизстане, а также в некоторых областях соседних центрально-азиатских государств, продовольственная ситуация ухудшилась даже по сравнению с периодом, наступившим здесь после окончания Второй мировой войны. Политика властей в этом вопросе зачастую является ущербной как в вопросе обеспечения внутреннего сельскохозяйственного производства, так и в плане ставки на импорт основных продуктов питания, что приносит большой ущерб.