

6.1.3. Развитие сельского хозяйства и перерабатывающей промышленности

301. **Текущее состояние и предпосылки развития.** Агропромышленный сектор является важнейшей отраслью экономики Кыргызской Республики. В 2005-2007 гг. доля добавленной стоимости АПК в ВВП составляла в среднем 32%, в т.ч. сельское хозяйство – 29% ВВП.

302. С начала 1990-х годов в Кыргызстане осуществляется земельная реформа, в ходе которой создано более 300 тыс. крестьянских и фермерских хозяйств, около 1300 различных объединений и кооперативов. Введена частная собственность на землю, принят ряд законов, регулирующих земельные и иные отношения в сельском хозяйстве. Основными производителями товарной сельскохозяйственной продукции являются мелкие крестьянские и фермерские хозяйства. Свыше 90% продукции сельского хозяйства производится в частном секторе, при этом доля крестьянских и фермерских хозяйств составляет свыше 44%.

303. Положительное воздействие на обеспечение доступа сельхозпроизводителей к кредитным ресурсам оказало развитие сети учреждений микрокредитования – сейчас в Кыргызстане действует 266 кредитных союзов.

304. Государственная финансовая поддержка покрывает около 40% потребности отрасли. Она осуществляется в форме выделения семян, товарных кредитов и грантов, продажи ГСМ по сниженным ценам. Также в рамках этой суммы в республиканском бюджете ежегодно предусматриваются средства для ремонта и восстановления водохозяйственных объектов, защиты и карантина растений, улучшения эпизоотологической обстановки.

305. Общая ситуация в отрасли за 2005-2007 гг. неоднозначна. В целом был достигнут реальный рост отрасли на 1,5%. Однако изменилась структура производства продукции сельского хозяйства, рост отрасли происходил в основном за

счет животноводства, производства картофеля, овощей. При этом из-за сокращения площади посевов (на 16,1%) и снижения урожайности (с 22,4 до 20,0 ц/га), более чем на четверть снизилось производство стратегической для страны культуры – пшеницы. Значительно сократилось производство риса (на 46%), сахарной свеклы фабричной (на 46,2%), масличных (на 14,0%).

306. В последние три года сельское хозяйство продолжало оставаться отраслью с самым низким уровнем доходов – заработная плата здесь в 2005-2007 гг. колебалась в пределах 39-50% к средней по всем видам экономической деятельности, в декабре 2007 г. она составила 2,6 тыс. сомов при 5,7 тыс. сомов во всей экономике, что обусловлено медленным ростом производительности труда в секторе. Это привело к оттоку рабочей силы из сельского хозяйства: за три года численность занятых в отрасли уменьшилась на 9,0%.

307. В 2008 г. ситуация немного улучшилась. В отрасли под урожай 2008 г. отведена посевная площадь 1160 тыс. га, что на 31,5 тыс. га больше, чем в 2007 г. В результате роста производства пшеницы составил 105,3, при этом урожайность снизилась на 0,6%. Рост производства относительно 2007 г. показал также в овощеводстве (на 4,1%), в бахчеводстве (на 4,4%), а также в выращивании плодов и ягод (на 2,7%). Производство хлопка осталось на уровне 2007 г. По остальным отраслям растениеводства произошел спад: в производстве сахарной свеклы (на 88,8% в результате девятикратного сокращения посевной площади под эту культуру), картофеля (на 2,8%), табака (на 5,6%), масличных культур (на 11,8%). Практически все отрасли животноводства показали положительную динамику роста, кроме производства яиц (спад на 1,2%). Впервые за 10 лет на 76% посевов была проведена подкормка озимых зерновых.

308. Таким образом, валовый выпуск продукции сельского хозяйства, охоты и лесного хозяйства в 2008 г. увеличился по сравнению с предыдущим годом на 0,7%.

309. Предприятия перерабатывающей промышленности производят около 15% продукции промышленности, при этом отрасль дает более 17% всех налогов, уплачиваемых

промышленностью республики. Уровень переработки сельскохозяйственной продукции отечественной промышленностью составляет менее 15%. Индекс физического объема перерабатывающей промышленности за период с 2005 по 2007 гг. составил 112,6%, при этом в 2007 г. темп роста был ниже, чем в 2006 г. – 101,5%, что отражает тенденции ухудшения ситуации в отрасли, связанного со снижением производства сельскохозяйственного сырья и роста цен на него. В 2008 г. темп реального роста в пищевой и перерабатывающей промышленности составил 100,7%.

310. Проблемы. За годы становления республики сельское хозяйство пережило сложный процесс переходного периода, и, к сожалению, сейчас нельзя говорить об успехе земельной реформы. Подводя итоги, можно констатировать, что она проводилась без четко продуманной концепции. Ошибки были допущены при реформировании колхозов и совхозов: разбиение крупных хозяйств на мелкие, впоследствии неэффективные, привело к снижению производительности труда в сельском хозяйстве и, соответственно, к снижению объемов производства отрасли.

311. Начиная с 2007 г. стали проявляться предпосылки угрозы продовольственной безопасности Кыргызской Республики. Мировой кризис продовольствия затронул Кыргызстан, обнажив проблемы в способности страны самостоятельно обеспечить население продуктами питания по доступным всем слоям населения ценам. Тем не менее, уровень самообеспечения страны по минимальным нормам в Кыргызстане остается достаточно высоким и составляет 95%.

312. Пополнение государственного материального резерва пшеницы происходит не достаточными темпами. При этом Кыргызстан не может рассчитывать на собственное зерно, так как собственное производство обеспечивает лишь 63% годовой потребности страны.

313. Главной причиной возникновения угрозы продовольственной безопасности в стране является низкий производственный потенциал АПК, обусловленный нехваткой финансовых средств у товаропроизводителей, слабым развитием ирригационных систем, низкой эффективностью государственных и

рыночных рычагов регулирования отрасли, слабостью маркетинговой работы, ухудшением семеноводческой и племенной работы, износом сельскохозяйственной техники и оборудования предприятий.

314. Фактором, обуславливающим негативные тенденции в секторе АПК, является отсутствие эффективных государственных и негосударственных систем регулирования продовольственного рынка. Старые административно-распределительные органы упразднены, а новые механизмы, соответствующие современным условиям функционирования экономики, не созданы. Так, у фермеров и крестьян отсутствует информация о конъюнктуре на рынке сельхозпродукции. К настоящему времени утрачены высокопроизводительные сельскохозяйственные технологии, применявшиеся в колхозах и совхозах. Фермерством занимаются люди, не имеющие представления об агро- и зоотехнике. Падает качество семенного и племенного материала. Все это приводит к существенным потерям для сельского хозяйства и населения, затрудняет формирование единого рыночного пространства страны.

315. Несмотря на усиливающуюся тенденцию образования сельских банков, кредитных союзов и государственную поддержку, острой проблемой отрасли все еще остается тяжелое финансовое положение крестьян и фермеров. Оно является следствием малых объемов денежных поступлений от реализации продукции из-за относительно низких цен на нее и ограниченности сбыта. В результате сельхозпроизводители не могут в полном объеме осуществлять воспроизводство основных и пополнение оборотных средств.

316. Тяжелое финансовое состояние сельских товаропроизводителей и предприятий перерабатывающей промышленности усугубляется дороговизной и даже недоступностью банковского кредита, отсутствием страхования сельского хозяйства, высокой кредиторской задолженностью по государственным кредитам и платежам в бюджеты всех уровней.

317. Важнейшей проблемой в аграрном производстве являются недостатки в кооперативных отношениях сельского хозяйства с перерабатывающей промышленностью и торговлей. Доля сельскохозяйственного товаропроизводителя в конечной цене

продукта недопустимо мала, а наибольшую величину прибыли получают посреднические структуры. В результате, например, для плодоовощного производства стоимость сырья (фрукты и овощи) возрастает в несколько раз, что отрицательно отражается на динамике развития отрасли. В то же самое время в республике из-за чрезмерной дороговизны закупаемого сырья простаивают мощности предприятий переработки по производству сигарет, пива, кондитерских изделий, сахара, плодоовощной, кондитерской продукции, мясной и молочной продукции. Спрос на эти товары удовлетворяется за счет импорта.

318. Остается актуальной проблема диспаритета цен, несмотря на рост цен на продукты питания. Цены производителей сельхозпродукции и продуктов ее переработки в течение всего периода реформ отставали от цен на материально-технические ресурсы в 4-5 и в 1,5 раза соответственно. В результате снизилась рентабельность АПК, что негативно отразилось на динамике производства пищевых продуктов.

319. Низкое качество отечественной сельхозпродукции и продуктов ее переработки обуславливают проблему сбыта и экспорта. На развитие производства продовольствия негативное влияние оказывают межрегиональные торговые барьеры, затрудняющие доступ товаропроизводителей из Кыргызстана на рынки сопредельных государств. Ухудшает ценовую конкурентоспособность отечественной сельхозпродукции дороговизна внутренних и международных перевозок, высокие дорожные сборы, неофициальные платежи.

320. Сдерживающими развитие АПК являются кадровые проблемы. В отрасли остро ощущается нехватка специалистов и руководителей, недостаточный уровень менеджмента, организационной и консультационной работы по формированию и функционированию новых рыночных структур.

321. Сложившееся положение показывает, что АПК республики не оправился от кризиса и что реформа, проведенная в земельном вопросе, не достигла своей цели. Простое перераспределение земли и передача ее в частную собственность нарушило устоявшуюся систему ведения сельского хозяйства и привело к примитивизации ведения сельского хозяйства. В результате этого

снижаются посевы и урожайность основных стратегических сельскохозяйственных культур, таких как пшеница, сахарная свекла и масличные культуры. Соответственно снижается уровень продовольственной безопасности страны.

322. На сегодняшний день сельское хозяйство развивается экстенсивным путем. При этом расходуются, не возобновляясь, естественное плодородие почв, потенциал животноводства и другие факторы производства. В итоге, с учетом оттока рабочей силы из отрасли реальна возможность ее спада. Негативные тенденции сельского хозяйства окажут прямое влияние на динамику развития перерабатывающей промышленности, ситуация при этом будет усугублена внутренними проблемами отрасли.

323. **Приоритет.** В условиях угроз продовольственной безопасности приоритетными направлениями развития АПК являются:

- (i) развитие кооперационных форм хозяйствования в рамках аграрно-земельной реформы;
- (ii) совершенствование системы государственной поддержки сельского хозяйства и оказание государственных услуг;
- (iii) развитие пищевой и перерабатывающей промышленности;
- (iv) улучшение маркетинга продукции сельского хозяйства;
- (v) решение проблем, связанных с ирригацией и мелиорацией земель сельскохозяйственного назначения.

324. **Цель.** В ближайшие три года развитие агропромышленного сектора будет подчинено цели предупреждения продовольственного кризиса и удовлетворения потребностей всех слоев населения в основных продуктах питания не ниже минимальных норм потребления. При этом необходимо обеспечить безопасность и экологичность продуктов. Важным условием развития АПК является обеспечение сбыта и экспорта сельскохозяйственной продукции и продуктов ее переработки.

325. **Задачи.** Для достижения поставленной цели будут решаться следующие задачи:

- (i) разработка и реализация широкомасштабных мер по обеспечению продовольственной безопасности и по преодолению внешних шоков, влияющих на ее уровень;
- (ii) углубление земельной реформы, создание кооперативных форм

хозяйствования;

(iii) развитие вспомогательных сельскохозяйственных услуг;

(iv) обеспечение сбыта продукции АПК;

(v) улучшение финансового состояния сельхозпроизводителей и предприятий перерабатывающей промышленности;

(vi) развитие отечественной отрасли переработки сельскохозяйственной продукции;

(vii) развитие водного хозяйства.

326. **Политика и меры.** Стратегия развития АПК будет направлена на решение стоящих перед агропромышленным комплексом задач. Работа государства и общества будет направлена на создание благоприятных условий и стимулов для развития отрасли и обеспечения продовольственной безопасности. Комплекс реализуемых мер охватит все сферы АПК, в том числе производство, налогообложение, инвестиции, вспомогательные услуги и др. В среднесрочной перспективе важная роль отводится государственной поддержке АПК по всем приоритетным направлениям.

327. Важнейшими являются меры, направленные на обеспечение продовольственной безопасности страны. Прежде всего, необходимо неукоснительное исполнение принятого 4 августа 2008 г. Закона «О продовольственной безопасности». Для этого будет разработана и реализована единая государственная политика в области обеспечения продовольственной безопасности и развития продовольственного рынка. Будет разработана и принята к реализации программа продовольственной безопасности, основными элементами которой будут:

(i) обеспечение качества продуктов питания;

(ii) обеспечение здоровья человека;

(iii) определение принципов закупки и распределения основных продуктов питания для населения, в первую очередь уязвимых слоев, в случае угрозы возникновения продовольственного кризиса;

(iv) государственный контроль за производством, хранением и реализацией продуктов питания.

Данная программа будет подкреплена разработкой и реализацией целевых продовольственных программ, которые будут предусматривать государственную поддержку жизнеспособных отраслей сельского хозяйства, пищевой и перерабатывающей

промышленности.

328. Для увеличения объемов производимого в стране продовольствия и уменьшения зависимости страны от импорта продуктов питания будет: (i) передано в частный сектор производство семян массового потребления; (ii) обеспечено интенсивное развитие животноводства страны и дальнейшее укрепление рыбоводства и пчеловодства.

329. Особое внимание будет уделено совершенствованию управления государственным продовольственным резервом с целью рационального его использования и своевременного возобновления. Объем запаса зерна в государственном материальном резерве будет доведен до уровня не менее 123 тыс. тонн – этот объем необходим для обеспечения населения республики по минимальным нормам потребления в течение 90 суток.

330. Для контроля состояния продовольственной безопасности в стране и регионах будет разработана система ее мониторинга, включающая перечень индикаторов, порядок сбора, обработки и анализа информации.

331. Среднесрочная стратегия земельных реформ будет ориентирована на придание их ходу нужного направления и исправление сложившейся в сельском хозяйстве ситуации. Для этого будут:

(i) внедрены частные рыночные арендные отношения в использовании земель. На этой основе возможна реализация в сельском хозяйстве элементов ипотечного кредитования, где залоговым имуществом будет выступать земля;

(ii) осуществлены меры по структурным преобразованиям крестьянских хозяйств, особенно мелких, которым трудно конкурировать в агробизнесе. Поэтому существенная роль должна быть отведена укрупнению хозяйств на селе – созданию кооперативов и других видов объединений на добровольной основе. Государство будет оказывать поддержку через предоставление земель, финансовых, материальных и технических ресурсов;

(iii) создана Единая информационная система недвижимости (ЕИСН), обслуживающая клиентов через веб-портал.

Важным направлением развития сельского хозяйства станет повышение эффективности использования сельскохозяйственных земель и угодий. Для этого, прежде всего, будет осуществлена ревизия земельного фонда республики.

332. Развитие вспомогательных сельскохозяйственных услуг и их государственная поддержка являются одним из основных условий обеспечения поступательного роста сельского хозяйства и обеспечения продовольственной безопасности республики. В этом направлении будут реализованы следующие меры:

(i) созданы новые и расширены существующие структуры по оказанию образовательных, консультационных и информационных услуг сельскохозяйственным товаропроизводителям;

(ii) повышена роль Кыргызской аграрной рыночной информационной системы (КАРИС) по обеспечению крестьянских и фермерских организаций, перерабатывающих предприятий своевременной информацией о ценах и уровне спроса на внешних и внутренних рынках, наличии материально-технических ресурсов и т.д.;

(iii) разработаны, опробованы и приняты к реализации механизмы внедрения лизинга сельскохозяйственной техники с привлечением к этой работе международных лизинговых компаний и фирм, особенно из стран СНГ;

(iv) разработана долгосрочная программа по производству отечественной сельскохозяйственной техники и машин с использованием импортных и местных деталей, узлов и агрегатов;

(v) созданы условия для развития агрохимических и агротехнических сервисных служб, налажена свободная продажа минеральных удобрений, ядохимикатов и пестицидов, сельскохозяйственного инвентаря и запасных частей к сельскохозяйственной технике;

(vi) введено лицензирование частных ветеринарных специалистов. Одновременно за счет ежегодных государственных ассигнований будет укрепляться их материально-техническая база, улучшаться оснащённость ветеринарных лабораторий оборудованием и приборами.

333. Острая нехватка финансовых средств у крестьян и фермеров тормозит развитие сельского хозяйства. Поэтому меры по решению этой проблемы в данной Стратегии выделяются в числе наиболее важных в отрасли. На первых этапах решения данной проблемы наиболее значимая роль отводится государственной

финансовой поддержке крестьян и фермеров. В рамках такой поддержки крестьяне и фермеры будут своевременно обеспечиваться горюче-смазочными материалами, удобрениями и качественными семенами на субсидиарной основе. Параллельно будут развиваться рыночные механизмы обеспечения крестьянских и фермерских хозяйств финансовыми средствами. Прежде всего будет развиваться кредитование АПК на базе АО «Айылбанк» и кредитных союзов, созданных по линии проекта «Сельские финансовые институты». Будет проводиться работа по привлечению частных инвестиций в АПК, мобилизации всех возможных финансовых источников, в том числе по линии ПГИ.

334. Реализация мер по улучшению условий сбыта продукции АПК позволит ослабить некоторые острые проблемы сектора, в том числе проблему нехватки финансовых средств у товаропроизводителей. Задача по обеспечению крестьян и фермеров рынками сбыта будет решаться путем осуществления следующих мер:

(i) будут созданы оптовые сельскохозяйственные и продовольственные рынки (для обеспечения их эффективной работы будет принят Закон Кыргызской Республики «Об оптовых рынках»);
(ii) будет продолжено создание вертикально интегрированных аграрных компаний, объединенных территориально – по схеме кластеров – и функционально – по технологической цепочке «производство сырья-переработка-реализация».

335. Для развития отечественной отрасли переработки сельскохозяйственной продукции предприятиям будут созданы условия для доступа к кредитам по приемлемым ставкам. В первую очередь, кредитоваться будут предприятия, работающие на принципах агропромышленной кооперации. В результате удастся добиться уровня переработки сельскохозяйственной продукции отечественной промышленностью – 20%. Проекты создания перерабатывающих предприятий будут иметь государственный приоритет.

336. В перерабатывающей отрасли будет осуществляться модернизация предприятий с преимущественным развитием энергосберегающих технологий или технологий, использующих возобновляемые источники энергии. Будет внедряться механизм лизинга новейшего оборудования с использованием услуг

международных лизинговых компаний и фирм.

337. Одним из основных направлений производства в перерабатывающей промышленности останется высокодоходная алкогольная отрасль, производство которой будет расти за счет снижения контрабанды и теневой деятельности. Будет упорядочена реализация алкогольной продукции, ужесточена уголовная и административная ответственность хозяйствующих субъектов за нарушения и производство нелегальной алкогольной продукции.

338. Будет налажена исследовательская практика о рынках, товарном ассортименте и ценах с целью обеспечения информацией предприятий переработки.

339. На государственном уровне будут разработаны меры по ориентации сельхозпроизводителей на сбыт своей продукции отечественным предприятиям переработки. Государство также должно обеспечить устранение дискриминационных барьеров в торговле продукцией перерабатывающей промышленности с другими странами.

340. Будут создаваться агропромышленные кластеры, объединяющие на территориальной основе сельскохозяйственных производителей и предприятия переработки. Будет расширяться деятельность ГАО «Агропродкорпорация», работа которой предполагает комплексный подход к сельскому хозяйству по схеме «госзаказ-производство-переработка-сбыт» продукции.

341. Будет налажена и распространена сертификация продукции АПК в соответствии с международными стандартами, что улучшит их потенциал на рынках сбыта. Для этого будут созданы лаборатории по качеству продукции, аккредитованные в международных организациях по проверке качества товаров.

342. Увеличение производства сельскохозяйственной продукции и продовольствия во многом будет зависеть от успешной реализации мер по обеспечению отрасли поливной водой. В этом направлении прежде всего будет осуществлена институциональная реформа водных отношений. Она предусматривает децентрализацию управления водными ресурсами с передачей и распределением хозяйственных функций на

бассейновый, территориальный, муниципальный уровни и частный сектор. В рамках данной реформы будет продолжено развитие корпоративного управления водохозяйственными системами на основе ассоциирования независимых субъектов водопользования (создание и развитие ассоциаций водопользователей). Большинство основных фондов водохозяйственной инфраструктуры, за исключением сооружений стратегического значения, будет передано в собственность и управление водопользователям частного сектора.

343. Будет продолжено восстановление ирригационных систем и обновление производственных фондов водного хозяйства. Данная работа проводится при содействии Всемирного Банка («Второй проект внутрихозяйственного орошения» и «Улучшение управления водными ресурсами») и Правительства Японии.

344. Перед страной также стоит необходимость приведения в соответствие с рыночными реалиями механизма межгосударственного водораспределения на основе квотирования водопотребления. Нужно также ввести принцип адекватной компенсации затрат и ущербов, понесенных Кыргызской Республикой в связи с выполнением водохозяйственных услуг в пользу сопредельных государств.

345. Для формирования целостной системы аграрного законодательства намечено разработать ряд законов, которые позволят устранить пробелы и противоречивость действующего законодательства, включая такие законы, как: «О развитии сельского хозяйства», «Об оптовых рынках», «О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд», «О страховании в растениеводстве», «О порядке, условиях установления и взимания платы за пользование водными объектами и водными ресурсами», «О ветеринарии», «О племенном деле», «О пастбищах», «Об установлении тарифов за услуги по подаче поливной воды» и др.

346. **Программы и проекты.** Наиболее важными инвестиционными проектами, реализуемыми в рамках ПГИ, для продвижения реформ в агропромышленном секторе будут:

(I) Проект «Агробизнес и маркетинг» (ВБ);

(II) «Второй проект внутрихозяйственного орошения»-2 (ВБ);

- (III) Проект «Контроль птичьего гриппа, подготовленность и противодействие пандемии» (ВБ);
- (IV) Проект «Сельскохозяйственные инвестиции и услуги» (ВБ);
- (V) Реализация «Второго проекта регистрации земли и недвижимого имущества», а также кыргызско-шведского проекта «Укрепление земельного администрирования в КР 2006-2009 гг.».

347. Составной, более подробной, частью СРС являются утвержденные Правительством Кыргызской Республики **отраслевые** программы развития:

- (I) Концепция аграрной политики Кыргызской Республики до 2010 г.
- (II) Программа строительства водохозяйственных объектов и освоение новых орошаемых земель в Кыргызской Республике на 2008-2010 гг.
- (III) Государственная программа Кыргызской Республики «Развитие семеноводства пшеницы на 2008-2010 гг.».
- (IV) О концепции развития племенного животноводства в Кыргызской Республике до 2010 г.
- (V) О государственной программе научного обеспечения агропромышленного комплекса Кыргызской Республики до 2010 г.
- (VI) О стратегическом плане развития ветеринарной службы Кыргызской Республики на 2008-2012 гг.
- (VII) Программа развития рыбного хозяйства Кыргызской Республики на 2008-2012 гг.

348. **Ресурсы.** В целом на реализацию проектов, программ и мероприятий потребуется 14,7 млрд. сомов, из них подтверждено 8,4 млрд. сомов.

349. **Ожидаемые результаты.** Основными ожидаемыми результатами в ходе выполнения задач в рамках Стратегии Развития Страны по данному сектору будут:

- (i) ежегодный прирост валовой продукции переработки в объеме не менее 800 млн. сомов;
- (ii) ежегодный реальный прирост в отрасли по переработке сельхозпродукции – 7% и в сельском хозяйстве – 3%;
- (iii) рост среднего реального дохода фермерских (крестьянских) хозяйств на 12%;
- (iv) увеличение числа функционирующих малых и средних предприятий переработки сельхозпродукции;

- (v) рост частных инвестиций в отрасль;
- (vi) создание в каждом районе функционирующих маркетинговых и консультационных центров с привлечением к этому фермерских объединений;
- (vii) увеличение созданных новых рабочих мест в перерабатывающей промышленности, с тем чтобы к 2011 г. число занятых в ней возросло на 50%;
- (viii) ежегодное увеличение объема налоговых поступлений от перерабатывающей промышленности.