

**Повестка дня Афганистана по  
вопросам продовольственной и  
пищевой безопасности (AFSANA)**

Политика и стратегическая основа

Декабрь 2012 г.

## Содержание

Сводное резюме.....	1
Изложение политики.....	2
1. ВВЕДЕНИЕ.....	4
2.....	0
СОБЕННОСТИ И ТЕНДЕНЦИИ СИТУАЦИИ В СФЕРЕ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ И ПИЩЕВОЙ БЕЗОПАСНОСТИ .....	6
2.1 Контекст для страны.....	6
2.2 Проблема отсутствия продовольственной и пищевой безопасности.....	6
2.2.1 Продовольственная доступность.....	7
2.2.2 Недостаточный доступ к пищевым продуктам.....	8
2.2.3 Ненадлежащее использование пищевых продуктов, ненадлежащее здравоохранение и питание.....	9
2.2.4 Стабильность поставок пищевых продуктов.....	10
2.2.5 Уязвимые группы.....	11
3.....	С
ТРАТЕГИЧЕСКАЯ ОСНОВА ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ И ПИЩЕВОЙ БЕЗОПАСНОСТИ .....	13
3.1 Архитектура структуры.....	13
3.1.1 Цель и задачи.....	13
3.1.2 Руководящие принципы.....	14
3.2 Стратегические направления деятельности по улучшению продовольственной и пищевой безопасности.....	14
3.2.1 Повышение продовольственной доступности.....	15
3.2.2 Повышение доступа к пищевым продуктам.....	17
3.2.3 Повышение стабильности поставок пищевых продуктов.....	22
3.2.4 Улучшение использования пищевых продуктов и питания.....	23
3.2.5.....	О
общие и сквозные вопросы.....	24
4.....	Р
ОЛИ ЗАИНТЕРЕСОВАННЫХ СТОРОН И КООРДИНАЦИОННЫХ СТРУКТУР.....	26
4.1.....	3
заинтересованные стороны и роли.....	26
4.1.1.....	Ц
центральная государственные лица.....	26
4.1.2.....	П
прочие заинтересованные стороны.....	26
4.2.....	К
координационные структуры.....	27
4.2.1 Руководящий комитет по вопросам пищевых продуктов и питания высокого уровня.....	27
4.2.2 Секретариат по вопросам пищевых продуктов и питания.....	28
4.2.3 Контактные лица (КЛ) по вопросам безопасности пищевых продуктов и питания.....	28
4.3.....	К
координационные механизмы на субнациональном уровне.....	28
4.4 Задачи для наращивания потенциала координационных структур.....	29
5. ИНФОРМАЦИЯ, МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ И ПИЩЕВОЙ БЕЗОПАСНОСТИ .....	30
5.1.....	И
информационные системы по вопросам пищевых продуктов и питания.....	30
5.1.2 Стратегические подходы к улучшению информации по вопросам продовольственной и пищевой безопасности.....	30

5.2.....	M
ониторинг и оценка.....	31
5.2.1 Цели системы.....	31
5.2.2 Методы и инструменты.....	31
5.2.3 Операционные аспекты.....	31
ПРИЛОЖЕНИЯ.....	33
Приложение 1: Архитектура AFSANA	
Приложение 2: Связь стратегических целей по вопросам продовольственной и пищевой безопасности с национальными приоритетными программами	
Приложение 3: Техническое задание координационных структур	

## Аббревиатуры и сокращения

		ИСУ	Информационная система управления (МСХИЖ)
		МИКИ	Мульти-индикаторное кластерное исследование
AFSANA	Повестка дня Афганистана по вопросам продовольственной и пищевой безопасности	МТП	Министерство торговли и промышленности
ANDMA	Национальное управление Афганистана по борьбе со стихийными бедствиями	МО	Министерство образования
НСРА	Национальная стратегия развития Афганистана	МЭ	Министерство экономики
СХАР	Сельское хозяйство и аграрное развитие	МЭВХ	Министерство энергетики и водного хозяйства
ПСД	Призыв к совместным действиям (ООН)	МФ	Министерство финансов
НПР	Наращивание потенциала для достижения результатов	МИД	Министерство иностранных дел
СРС	Совет по развитию сообщества	МТСДМИ	Министерство труда, социальных дел, мучеников и инвалидов
ДЗТ	Программа «Деньги за труд»	Минздрав	Министерство здравоохранения
ИПЦ	Индекс потребительских цен	МДЖ	Министерство по делам женщин
ССА	Центральная статистическая организация	МСРР	Министерство сельской реабилитации и развития
ОГО	Организации гражданского общества		
УСХИЖ	Управление сельского хозяйства, ирригации и животноводства	СМП	Система мероприятий в рамках питания
		СРНСХ	Структура развития национального сельского хозяйства
ОАР	Окружная ассамблея развития		
УО	Управление образования	НКБСБ	Национальная комиссия по борьбе со стихийными бедствиями
РОЗ	Региональный отдел здравоохранения	НПО	Неправительственная организация
УРСБ	Управление рисками стихийных бедствий	НПСОП	Национальная политика и стратегия общественного питания
СРБ	Снижение риска бедствий	НПП	Национальная приоритетная программа
УСРР	Управление сельской реабилитации и развития	НПДСМ	Национальная программа доступа к сельской местности
		НОРУ	Национальная оценка риска и уязвимости
ЕС	Европейская комиссия	НПС	Национальная программа солидарности
ОПБЧС	Оценка продовольственной безопасности в чрезвычайных ситуациях	РНВПР	Развитие национальных водных и природных ресурсов
ФАО	Продовольственная и сельскохозяйственная организация ООН	УКГВ	Управление ООН по координации гуманитарных вопросов
FEWS-Net	Система раннего предупреждения об опасности голода		
ПДЖ	Пища для жизни	СРП	Совет по развитию провинции
ПЗТ	Питание за труд	КППР	Комитет провинции по продовольствию и питанию
ППБ	Продовольственная и пищевая безопасность	ДОП	Департамент общественного питания (Минздрава)
ПБ	Продовольственная безопасность	УОЗП	Управление общественного здравоохранения провинции
КПБСХ	Кластер продовольственной безопасности и сельского хозяйства	СЗЗ	Стратегический зерновой запас
КЛ	Контактное лицо	ССЗ	Стратегия социальной защиты
ГОН	Глобальное острое недоедание	ООН	Организация Объединенных Наций
ВВП	Валовый внутренний продукт	ЮНИСЕФ	Детский фонд Организации Объединенных Наций
GIEWS	Глобальная система информации и оперативного оповещения по вопросам продовольствия и сельского хозяйства (ФАО)	ПРООН	Программа развития ООН
		USAID	Агентство международного развития США
GoIRA	Правительство Исламской Республики Афганистан	АУК	Анализ уязвимости и картографирование

ИЧР	Индекс человеческого развития	ВБ	Всемирный банк
РКПППВ	Руководящий комитет по вопросам	ВПП	Всемирная продовольственная программа
У	пищевых продуктов и питания высокого уровня		
ВПЛ	Внутренне перемещенное лицо	ВОЗ	Всемирная организация здравоохранения
МНПО	Международная неправительственная организация		
ИКФПБ	Интегрированный классификатор фаз продовольственной безопасности		
МиО	Мониторинг и оценка		
МСХИЖ	Министерство сельского хозяйства, ирригации и животноводства ЦРТ Цели развития тысячелетия		

## Сводное резюме

Отсутствие продовольственной и пищевой безопасности широко распространено в Афганистане из-за недостаточной доступности, ограниченного доступа, плохого питания и ненадлежащего использования продовольствия, а также нестабильных поставок продовольствия, вызванных стихийными бедствиями, которые делают уязвимыми большие слои населения. Правительство Исламской Республики Афганистан (GoIRA) признает, что отсутствие продовольственной и пищевой безопасности ведет к голоду и недоеданию, что негативно влияет на граждан и национальное развитие. Посредством ряда политик, стратегий и программ, а также в качестве стороны ряда международных соглашений, GoIRA выразило свою приверженность повышению продовольственной и пищевой безопасности для афганского народа.

В Повестке дня Афганистана по вопросам продовольственной и пищевой безопасности (AFSANA) содержится политическое заявление правительства, подтверждающее его решимость согласованно решать многочисленные детерминанты голода и недоедания, а также всеобъемлющие рамки с конкретными целями и задачами, стратегическими приоритетами и сферами действий, а также координационные структуры, необходимых для преодоления взаимосвязанных проблем отсутствия продовольственной и пищевой безопасности.

Цель AFSANA – обеспечить, чтобы ни один афганец не страдал от голода, и каждый афганец всегда хорошо питался. Стратегические цели заключаются в том, чтобы: (i) обеспечить наличие достаточного количества продовольствия для всех афганцев; (ii) улучшить экономический и физический доступ к продовольствию, особенно для уязвимых и не обеспеченных продовольствием групп населения; (iii) обеспечить стабильное снабжение продовольствием с течением времени и в чрезвычайных ситуациях; а также содействовать улучшению рациона питания и надлежащему использованию пищевых продуктов, особенно женщинами и детьми.

Соответствующими приоритетными мероприятиями по достижению этих целей являются: (i) стимулирование внутреннего производства продуктов питания и стабильного импорта продуктов питания; (ii) создание рабочих мест и возможностей для получения дохода, создание сетей производственной и социальной защиты и целевых субсидий на продукты питания; (iii) интеграция стратегических программ по запасам зерна в национальные меры реагирования на продовольственные чрезвычайные ситуации, повышение устойчивости домашних хозяйств и общин к чрезвычайным ситуациям и разработка комплексной основы для обеспечения готовности к бедствиям и реагирования на них; а также (iv) улучшение качества рациона питания, ухода и практики кормления детей грудного и раннего возраста и самообслуживания для беременных женщин и девочек-подростков, обеспечение здорового усвоения питательных веществ посредством профилактики инфекций, а также повышение безопасности пищевых продуктов и контроля качества.

AFSANA разъясняет роли и обязанности правительственных и неправительственных заинтересованных сторон и определяет координационные структуры на центральном уровне (например, Руководящий комитет по вопросам пищевых продуктов и питания высокого уровня под председательством 2-го вице-президента и при поддержке Секретариата, а также контактные лица в основных министерствах и агентствах) и на субнациональном уровне (т.е. Комитеты провинции по продовольствию и питанию и, в промежуточный период, Окружные ассамблеи развития и Комитеты по развитию сообщества).

Наконец, в стратегической основе излагаются подходы к улучшению управления информацией о пищевых продуктах и питании в стране, а также цели, методы и инструменты, а также оперативные соображения для системы мониторинга и оценки.

## Изложение политики в отношении продовольственной и пищевой безопасности

### Правительства Исламской Республики Афганистан

Отсутствие продовольственной и пищевой безопасности является серьезной проблемой в Афганистане. Около 7,6 миллиона человек – 30% населения – испытывают нехватку продовольствия, а почти 3,5 миллиона человек – 14% населения – находятся в пограничных условиях и, следовательно, уязвимы в отношении отсутствия продовольственной безопасности.<sup>1</sup> Результатом и проявлением тяжелого состояния отсутствия продовольственной безопасности является широко распространенное недоедание, которое усугубляется плохим состоянием здоровья, санитарии и надлежащей окружающей среды. Более половины афганских детей в возрасте до пяти лет страдают от рекордных показателей хронического недоедания, и было установлено, что недоедание снижает валовой внутренний продукт (ВВП) Афганистана на 2-3% в год.

Основными причинами отсутствия продовольственной и пищевой безопасности - в Афганистане являются ограниченное производство и наличие продовольственных товаров, недостаточный доступ к продовольствию, нехватка продовольствия в результате стихийных бедствий и скачков цен, а также плохого питания, здравоохранения, воды и санитарных условий, которые мешают правильному использованию продовольствия. Несомненно, обеспечение доступа к продовольствию для широких уязвимых слоев населения, испытывающих нехватку продовольствия и питания, является неотложной, особенно сложной и актуальной задачей, которую необходимо решить.

Правительство Исламской Республики Афганистан (GoIRA) признает, что голод и недоедание вызывают политическую и социальную нестабильность и ограничивают здоровье, умственные и физические возможности его граждан в ущерб национальному экономическому и социальному развитию. Поэтому Правительство привержено обеспечению основного права афганского народа на «физический, социальный и экономический доступ к пище, которая является безопасной и потребляется в достаточном количестве и качестве для удовлетворения потребностей в питании и пищевых предпочтениях, с поддержкой в виде окружающей среды в надлежащем санитарном состоянии, медицинского обслуживания и ухода, обеспечивающих здоровую и активную жизнь».<sup>2</sup>

Приверженность Правительства поддержке и укреплению продовольственной и пищевой безопасности подкреплена статьями 13 и 14 конституции Афганистана и подтверждается разработкой мер по содействию национальной политике, стратегиям и программам [т.е. Национальная стратегия развития Афганистана (НСРА), Структура развития национального сельского хозяйства (СРНСХ), Национальная политика и стратегия в области питания (НПСОП) и Национальные приоритетные программы (НПП)]. Одобрив соответствующие международные пакты и протоколы (т.е. Всеобщую декларацию прав человека, Цели развития тысячелетия и Добровольные руководящие принципы для постепенной реализации права на достаточное питание в контексте национальной продовольственной безопасности), Правительство

---

<sup>1</sup> ВВП. НОРУ 2011/12. Предварительные результаты по продовольственной безопасности. Июль 2012 г. По предварительным результатам общая численность населения составила 25 551 378 человек.

<sup>2</sup> Комитет Бюро по всемирной продовольственной безопасности, 2012 год

подтвердило свое обязательство в отношении продовольственной и пищевой безопасности.

До сих пор реализация этого обязательства сдерживалась отсутствием всеобъемлющей стратегической структуры и интегрированных институциональных механизмов для решения многочисленных факторов, определяющих отсутствие продовольственной и пищевой безопасности. Мандат по продовольственной и пищевой безопасности остается распределенным по нескольким учреждениям, и кластерная система НСРА фокусируется только на конкретных аспектах проблемы. Следовательно, Правительство настоящим принимает Повестку дня Афганистана по вопросам продовольственной и пищевой безопасности (AFSANA) в качестве всеобъемлющего стратегического подхода к устранению взаимосвязанных причин отсутствия продовольственной и пищевой безопасности в стране.

Цель AFSANA – обеспечить, чтобы ни один афганец не страдал от голода, и каждый афганец всегда хорошо питался. Стратегические цели и задачи заключаются в следующем:

**Цель 1:** Обеспечить наличие достаточного количества продуктов питания для всех афганцев.  
**Задача:** Увеличить производство продуктов питания на 20% в течение пяти лет.<sup>3</sup>

**Цель 2:** Улучшить экономический и физический доступ к продуктам питания, особенно уязвимым и не обеспеченным продовольствием группами населения. **Задача:** Сократить на 5% в год до 2020 года долю людей, страдающих от голода.<sup>4</sup>

**Цель 3:** Обеспечить стабильное снабжение продовольствием в течение времени и в случае стихийных бедствий. **Задача:** Создание эффективных механизмов готовности к стихийным бедствиям и реагирования на них, включая стратегический запас зерна (СЗЗ) с первоначально запланированным объемом в 200 000 тонн и повышенную устойчивость сельского населения к потрясениям.

**Цель 4:** Содействие здоровому питанию, надлежащему использованию пищевых продуктов и улучшению питания, особенно женщинами и детьми. **Задача:** Сократить задержку роста у детей в возрасте 0-24 месяцев на 5% к концу 2016 года.<sup>5</sup>

AFSANA включает: (i) всеобъемлющее и применимое определение продовольственной и пищевой безопасности; (ii) реалистичную и достижимую цель и задачи, обусловленные эмпирическим ситуационным анализом, (iii) четкие стратегические сферы действий; (iv) четкие роли и обязанности ключевых заинтересованных сторон и функциональных координационных структур; и (v) надежную систему мониторинга и оценки. Координационные механизмы состоят из Руководящего комитета по вопросам пищевых продуктов и питания высокого уровня (РКПППВУ) под председательством 2-го вице-президента Республики при поддержке Секретариата, Комитетов провинции по продовольственной и пищевой безопасности (КПППБ), возглавляемых Губернаторами провинций и дополняемых Окружными ассамблеями развития (ОАР) и Советами по развитию сообщества (СРС), а также Контактными лицами (КЛ) в основных министерствах или агентствах, отвечающих за вопросы продовольственной безопасности или питания.

Правительство призывает народ Афганистана и партнеров по развитию сотрудничать и

---

<sup>3</sup> НПП2, компонент 1, цель «Пища для жизни».

<sup>4</sup> Пересмотренная цель ЦРТ 1 для Афганистана, веб-сайт ПРООН в Афганистане, последнее обновление 21 июля 2011 года.

<sup>5</sup> Система мероприятий в рамках питания, 1389 - 1393 (2012-2016 гг.): Многосекторальная структура. Апрель 2012 г.

координировать свои усилия для эффективного осуществления Повестки дня Афганистана по вопросам продовольственной и пищевой безопасности.

## 1. ВВЕДЕНИЕ

Афганистан является страной, в которой отсутствует продовольственная и пищевая безопасность, где значительная часть населения страдает от голода и недоедания из-за множества структурных ограничений и политических проблем. Повестка дня Афганистана по вопросам продовольственной и пищевой безопасности (AFSANA), принятая Правительством в предыдущем Изложении политики, обеспечивает всеобъемлющие стратегические основы для устранения негативных последствий отсутствия продовольственной и пищевой безопасности для отдельных лиц, домохозяйств и нации.

Концептуальные конструкции AFSANA соответствуют международно принятому определению продовольственной и пищевой безопасности, которая достигается, когда «...все люди всегда имеют физический, социальный и экономический доступ к пище, которая является безопасной и потребляется в достаточном количестве и качестве для удовлетворения потребностей в питании и пищевых предпочтениях, с поддержкой в виде окружающей среды в надлежащем санитарном состоянии, медицинского обслуживания и ухода, обеспечивающих здоровую и активную жизнь» (Комитет Бюро по всемирной продовольственной безопасности, 2012 год).

Это определение охватывает четыре измерения или условия для обеспечения продовольственной и ~~пищевой безопасности~~ (ППБ), а именно: **(i) доступность**, достаточность запасов продовольствия для удовлетворения потребностей населения; **(ii) доступ**, возможность получать продукты питания либо через домашнее производство, на рынках или путем передачи; **(iii) стабильность** поставок продовольствия со временем и в чрезвычайных ситуациях, и **(iv) использование**, способность людей к сбалансированному питанию здоровой, безопасной и питательной пищей, которая соответствует их потребностям и полностью усваивается организмом.<sup>6</sup>

Отсутствие продовольственной ~~и пищевой~~ безопасности, которая возникает, если какое-либо одно или сочетание этих условий временно или постоянно не выполняются, распространено в Афганистане. Внутреннее производство продуктов питания, основной источник поставок продовольствия, недостаточно для удовлетворения потребительских потребностей, что требует импорта для восполнения этого пробела. В бедных и в основном сельских домохозяйствах страны нехватка средств для производства или покупки продуктов питания часто приводит к отсутствию продовольственной безопасности и, в конечном итоге, к неполноценному питанию. Неполноценное питание усугубляется неудовлетворительной гигиеной, болезнями, небезопасной питьевой водой, недостаточными знаниями в области питания, неправильной практикой ухода за детьми, отсутствием стандартов и средств контроля качества пищевых продуктов, а также недостатками в обеспечении сбалансированного питания, что широко препятствует эффективному использованию продовольствия. Стихийные бедствия и техногенные катастрофы, включая неустойчивость рынка, скачки цен и сезонный дефицит годового производственного цикла, вызывают нестабильные поставки и острую нехватку продовольствия.

---

<sup>6</sup> Это последнее условие подразумевает расширение понятия «продовольственная безопасность» до «продовольственная и пищевая безопасность», как определено ранее.

В главе 2 нижеследующей структуры представлен анализ ситуации с продовольственной и пищевой безопасностью в Афганистане в контексте четырех аспектов ППБ. Доступность оценивается на национальном уровне путем сравнения внутреннего производства продуктов питания, импорта и общих потребностей населения; доступ на уровне домохозяйств с точки зрения бедности, рыночных ограничений и социокультурных препятствий; использование на индивидуальном уровне; и стабильность по отношению к стихийным бедствиям, временному дефициту продовольствия и другим потрясениям. В данной главе также определяются группы, которые наиболее уязвимы в плане отсутствия продовольственной и пищевой безопасности. Расширенное обсуждение основных тенденций и особенностей продовольственной и пищевой безопасности, на которых основано содержание данной главы, содержится в сопроводительном документе «Анализ ситуации с продовольственной и пищевой безопасностью в Афганистане: Справочный документ к Повестке дня Афганистана по вопросам продовольственной и пищевой безопасности (AFSANA)».

В главе 3 представлена стратегическая программа для обеспечения продовольственной и пищевой безопасности в Афганистане, а также цели, задачи, целевые показатели и принципы, которые легли в основу Повестки дня Афганистана по вопросам продовольственной и пищевой безопасности (AFSANA). В этой главе также обсуждаются стратегические области действий, необходимые для улучшения ситуации с продовольствием и питанием. Вмешательства были определены после тщательного изучения проблемы и объективного анализа, в котором рассматривались приоритетные проблемы, текущие программы и проекты в области продовольствия и питания, а также уроки, извлеченные из этих начинаний. Многие из этих мер имеют множество последствий и способствуют достижению других стратегических целей ППБ.

Согласованные институциональные механизмы для обеспечения последовательности, предотвращения дублирования, устранения пробелов и создания сотрудничества во время реализации AFSANA находятся в центре внимания главы 4. Обозначены роли и обязанности основных заинтересованных сторон в секторе и на каждом уровне управления, а также круг полномочий, членство и другая соответствующая информация для национальных и субнациональных координационных структур, которые были организованы на основе принятых принципов.

Различные учреждения собирают информацию о продовольственной безопасности и питании в Афганистане, от государственных структур до международных агентств, НПО и проектов, финансируемых спонсорами. Они предоставляют социально-экономические данные, сельскохозяйственную статистику, данные о питании, информацию раннего предупреждения и оценки чрезвычайных ситуаций. Эти информационные системы предоставляют актуальные и ценные данные и информацию о ситуации с ППБ в Афганистане, но в них имеются недостатки, которые необходимо устранить, чтобы получить непротиворечивую картину ситуации с ППБ, разработать и внедрить соответствующие стратегии реагирования, а также отслеживать прогресс и результаты вмешательств. В главе 5 изложены особенности усовершенствованной информационной системы ППБ в Афганистане и системы мониторинга и оценки для AFSANA.

## 2. ОСОБЕННОСТИ И ТЕНДЕНЦИИ СИТУАЦИИ В СФЕРЕ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ И ПИЩЕВОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

### 2.1 Контекст для страны

Афганистан является наименее развитой страной с ВВП на душу населения в 629 долларов США (2010/11). Более трети населения живет за чертой бедности, и более половины подвергаются серьезному риску впасть в нищету.<sup>7</sup> Три четверти афганцев считаются неграмотными, показатели материнской смертности являются вторыми по величине в мире, а ожидаемая продолжительность жизни составляет всего 48 лет. С ограниченными базовыми услугами, инфраструктурой и способностями государственных институтов, частично приписываемыми почти 35-летнему конфликту, в результате которого миллионы людей стали вынужденными переселенцами, Афганистан занимает 172 место в Индексе развития человеческого потенциала (ИЧР) 2011 года, который измеряет показатели 182 стран на основании показателей общей продолжительности жизни, образования и доходов.

Свыше 76% от оценки численности населения в 26 миллионов человек проживают в сельской местности и в основном зарабатывают на жизнь сельским хозяйством<sup>8</sup>. Около 55% домохозяйств заняты в сельском хозяйстве, и на их долю приходится 31,4% ВВП. Сельскохозяйственные продукты, в основном сухофрукты, орехи, а также ковры и ковровые изделия составляют 80% от общего объема законного экспорта. Большинство фермеров занимаются натуральным сельским хозяйством с низкой продуктивностью, которое подвержено сезонным факторам (т.е. дожди и снегопады).

### 2.2 Проблема отсутствия продовольственной и пищевой безопасности

На основании предварительных результатов НОРУ за 2011/2012 гг., которая охватила 322 из 398 районов, 7,6 миллиона человек или 30% населения испытывают нехватку продовольствия (т.е. потребляют менее 2100 килокалорий на человека в день), из которых 27% или 2,1 миллиона человек потребляют менее 1500 килокалорий на человека в день и испытывают острую нехватку продовольствия. Пять миллионов афганцев, из которых более 20% составляют дети в возрасте до пяти лет, потребляют недостаточное количество белков и калорий. Население, испытывающее нехватку продовольствия, в основном сосредоточено в северо-восточных, центральных и юго-западных провинциях, и большинство (5,6 млн. человек) проживают в сельской местности.

Хотя общий уровень отсутствия продовольственной безопасности снизился на 4%, с 31% в 2007/08 году до 27% в 2011/12 году, в основном благодаря улучшению ситуации в сельской местности с 32% до 26%, отсутствие продовольственной безопасности остается неизменным на уровне 31% в городских районах, и их негативное влияние на питание в сочетании с другими отягчающими факторами вызывают глубокую обеспокоенность. Более чем каждый второй ребенок в возрасте до пяти лет страдает от хронического недоедания, и как женщины, так и дети

<sup>7</sup>Правительство оценивает численность населения в 27 миллионов, но в других источниках (например, Всемирный банк) используется цифра в 30 миллионов.

<sup>8</sup>По данным Центральной статистической организации, постоянное население на 2010/2011 гг. составляет 24,5 млн. человек, а годовой прирост составляет 2,05 процента; с кочевым племенем Кучи численность увеличивается до 26 миллионов. Около 51 процента населения составляют мужчины, и почти 50 процентов (12 миллионов человек) моложе 15 лет, что делает эту пропорцию одной из самых высоких в мире и указывает на высокий коэффициент демографической нагрузки. В Афганистане самый высокий коэффициент рождаемости среди стран Южной Азии (7,1), и 3,3 процента домохозяйств возглавляются женщинами в результате затяжного конфликта.

испытывают высокую распространенность дефицита питательных микроэлементов, что приводит к анемии и нарушениям, вызванным дефицитом йода.

Отсутствие пищевой и продовольственной безопасности в Афганистане объясняется несколькими факторами, включая ограниченную доступность, неустойчивую доступность, нестабильность поставок продовольствия, а также плохое питание, здоровье, водоснабжение и санитарные условия, которые приводят к недостаточному потреблению пищевых продуктов. Особенности и тенденции этих факторов обсуждаются в следующих разделах, а также определяются группы, наиболее подверженные риску отсутствия продовольственной и пищевой безопасности.

### 2.2.1 Продовольственная доступность

Афганистан является страной с дефицитом зерновых даже в периоды хорошего урожая. Сельскохозяйственное производство, особенно производство зерновых, сильно зависит от погодных условий и чувствительно к ним. Пшеница, на которую приходится 70% общего потребления зерновых, является основной культурой и основным продуктом. Пшеничная мука составляет 57 процентов от общей калорийности среднего набора продуктов питания относительно бедных слоев населения.<sup>9</sup> Другими зерновыми культурами, имеющими некоторое значение, являются рис, кукуруза и ячмень.

Пшеница выращивается на 57% обрабатываемых земель (от 1,1 до 1,3 млн. га); 45% площади пшеницы в обычный год орошаются, а оставшиеся 55% полностью зависят от количества осадков. Она выращивается в основном в северных, северо-восточных и западных регионах страны, и ее продуктивность различается в орошаемых районах и районах богарного земледелия; средняя урожайность пшеницы без удобрений на орошаемых землях составляет 2,7 тонн/га (3,5 тонн/га с удобрениями) против всего 1,1 тонн/га на богарных землях.<sup>10</sup> По сравнению с 1970-ми годами, когда около 3,3 миллиона гектаров возделывалось с использованием различных методов орошения, сегодня орошается только 1,8 миллиона гектаров. Из них только 10% орошаются с использованием правильно спроектированных систем, и до трети орошаемых земель в настоящее время не засеяны из-за нехватки воды.<sup>11</sup> Несмотря на преобладание неправильно спроектированных систем, несоответствующих технологий, плохого управления и нехватки воды, пшеница на орошаемых землях составляет в среднем 73% от общего производства.

В течение многих лет Афганистан не был самодостаточным в производстве пшеницы из-за периодических засух и негативных последствий гражданского конфликта для ирригационных сетей, сельской инфраструктуры, каналов сбыта и источников существования. Уровень самообеспеченности варьировался от 53% в 2004 году, когда было произведено 2,3 млн. тонн пшеницы, до 96,6% в 2009 году с 5,1 млн. тонн. Ввиду того, что внутреннее производство удовлетворяет только две трети национальных потребностей в условиях, характеризующихся растущим дефицитом продовольствия, обусловленным урбанизацией и ростом спроса из-за населения и доходов, относительно низкие урожаи пшеницы на богарных землях и подверженность засухам привели к дефициту предложения и нестабильности. Например, в засушливый 2011 год урожайность пшеницы на богарных землях снизилась до 0,30 т/га, а производство пшеницы на богарных землях снизилось с

<sup>9</sup> Всемирный банк. Рост цен на продовольствие и стратегии преодоления: Свидетельства на уровне домохозяйств из Афганистана. Анна Д'Суза и Дин Джоллифф. Всемирный банк, регион Южной Азии, Группа по экономической политике и бедности. Ноябрь 2010 г.

<sup>10</sup> Всемирный банк (источник АУК ВПП)

<sup>11</sup> НСРА, с.9.

1,45 млн. тонн в 2010 году до 321 000 тонн.

Периодический дефицит между внутренним спросом на зерновые и их производством покрывался импортом, который в среднем составлял 1,5 млн. тонн в год в период с 2002 по 2011 год, и на него приходилось 24% поставок зерновых в течение десятилетнего периода. Импорт зерновых поступает от коммерческих поставщиков и состоит в основном из пшеницы и пшеничной муки с ограниченным количеством риса (около 70000 метрических тонн). Большая часть импорта (около 80%) происходит из Пакистана; Казахстан и Иран являются еще одними важными поставщиками. Ежегодные поставки продовольственной помощи в виде зерновых составляют от 150 000 до 300 000 тонн и в основном направляются через Всемирную продовольственную программу (ВПП). Зависимость от импорта подвергла страну влиянию региональной и мировой рыночной конъюнктуры и рыночных тенденций, которые могут быть очень нестабильными, как показывает опыт с 2007 года.

Хотя разрыв между спросом и производством покрывается за счет импорта продовольствия, Афганистан все еще испытывает нехватку пищевых продуктов (разницу между общим количеством продовольствия, доступного для потребления, то есть производством продовольственного зерна плюс импорт за вычетом непродовольственных видов использования, и количеством необходимых продуктов питания в стране, чтобы поддержать потребление 2100 калорий на душу населения для всего населения<sup>12</sup>). Эта нехватка оценивалась в 2 млн. тонн в 2008 году и 144 000 тонн в 2012 году.<sup>13</sup>

## 2.2.2 Недостаточный доступ к пищевым продуктам

Бедность и пришедшая в упадок маркетинговая инфраструктура являются основными препятствиями для доступа афганцев к продовольствию на уровне домашних хозяйств. Бедность тесно связана с отсутствием продовольственной безопасности домохозяйств. Хотя 36% населения (то есть почти 10 миллионов) живут за чертой бедности и 30% испытывают нехватку продовольствия, около 70% бедных страдают от отсутствия продовольственной безопасности.<sup>14</sup> Кроме того, процент бедных домохозяйств, страдающих от различных аспектов отсутствия продовольственной безопасности (то есть дефицит калорий, дефицит белка, недостаточное разнообразие рациона питания), намного превышает процент небедных и средний показатель по стране.

Согласно предварительным результатам НОРУ за 2011/2012 гг., Наибольшая доля лиц, подверженных отсутствию продовольственной безопасности, проживает в северо-восточных провинциях Бадахшан, Тахар, Баглан и Кундуз; центральных провинциях Кабул, Каписа, Парван, Панджшер, Логар и Вардак; и юго-западных провинциях Кандагар, Гильменд, Нимроз, Забуль и Урузган. В центральных нагорьях провинций Бамиан, Дайкунди, Гор и Газни существует серьезная или очень серьезная проблема отсутствия продовольственной безопасности.

Тесная связь между бедностью и отсутствием продовольственной безопасности подтверждается географическим распределением уровня бедности (процент населения за чертой бедности) и согласующейся с ним структурой дефицита калорий (показатель отсутствия продовольственной безопасности в домохозяйствах). В целом, в провинциях с высоким уровнем бедности также отмечается высокий уровень дефицита калорий, за некоторыми заметными исключениями,

<sup>12</sup> Служба экономических исследований Министерства сельского хозяйства США, Оценка продовольственной безопасности, 2008/09, июнь 2009 г.

<sup>13</sup> Служба экономических исследований Министерства сельского хозяйства США, Оценка продовольственной безопасности, 2012/22, июль 2012 г.

<sup>14</sup> Ссылаясь на анализ МЭ-ВБ 2012 г., который основан на данных НОРУ 2007/08.

особенно в западно-центральной части региона, где наблюдается высокий уровень бедности (от 43 до 44%), но относительно низкий уровень дефицита калорий (от 19 до 20%). Это явление объясняется различными режимами получения средств к существованию и стратегиями преодоления трудностей бедных домохозяйств, которые в большей степени полагаются на относительно более дешевые источники калорийности, такие как зерно, хотя и за счет более сбалансированного и разнообразного рациона питания. Об этом свидетельствуют данные по дефициту белка и неудовлетворительному рациону питания, еще двум показателям отсутствия продовольственной безопасности в домохозяйствах.

Рынки в Афганистане относительно развиты, интегрированы и конкурентоспособны, несмотря на то, что торговле препятствуют ограничения в дорожных сетях, хранилищах, безопасности, доступе к кредитам и транспортным возможностям. Предварительный отчет НОРУ по продовольственной безопасности за 2011/2012 гг. показал, что рыночные закупки являются основным источником пшеничной муки для 65% сельских домохозяйств и 91% городских жителей, демонстрируя, что большинство населения полагается на рынки для доступа к своим основным продуктам питания.

Однако рынки доступны не всем. В то время как 80% городских жителей могут получить доступ к рынку в течение одного часа пешком или на животных, только для 26% сельского населения доступна такая возможность. Более 30% сельского населения нуждаются в транспортных средствах, чтобы добраться до рынка, а для трети сельских домохозяйств общественный транспорт до рынка недоступен<sup>15</sup>. Кроме того, поскольку температура в стране резко колеблется от жаркого лета до холодных зим и климата в высокогорьях в зависимости от высоты, дороги в горных районах часто блокируются в течение зимы из-за обильных снегопадов. В таких условиях для предотвращения голода и недоедания часто требуется предварительное размещение продовольствия из ограниченных стратегических резервов правительства и международных учреждений, таких как Всемирная продовольственная программа.

Небольшие местные рынки, вероятно, существуют, но доступность продуктов питания часто ограничена отчасти из-за натурального характера производства и тенденции к вне рыночным обменам (то есть половничество, аренда земли и другие обязательства, такие как религиозные налоги). Цены на продукты питания в основном зависят от региональных рынков и торговой политики соседних Пакистана, Ирана, Узбекистана, Таджикистана и Туркменистана.

### **2.2.3 Ненадлежащее использование пищевых продуктов, ненадлежащее здравоохранение и питание**

Несмотря на недавнее улучшение показателей продовольственной безопасности и здравоохранения, в Афганистане сохраняется высокий уровень недостаточности питания, особенно среди детей и женщин детородного возраста.<sup>16</sup> Пятьдесят пять процентов детей в возрасте до 5 лет отстают в росте, 18% ослаблены и 39% имеют недостаточный вес.<sup>17</sup> Двадцать один процент женщин имеют недостаточный вес, с индексом массы тела менее 18,5, а дефицит целого ряда макро и микроэлементов способствует развитию анемии и других заболеваний в стране.<sup>18</sup> По оценкам, 48% небеременных женщин страдают от дефицита железа, а 25% страдают анемией, у 72% детей в возрасте от 6 до 59 месяцев дефицит железа и почти у 38% анемия.<sup>19</sup> Дефицит йода среди женщин репродуктивного возраста составляет 75%, а среди детей

<sup>15</sup> НОРУ 2011/2 гг.

<sup>16</sup> Министерство здравоохранения. Национальное обследование питания. Обзор 2004 года и VPHS

<sup>17</sup> Левитт Э., Костерманс К., Лавиолетт Л. и Нкосинати М. (2011) Недостаточность питания в Афганистане: Масштаб, объем, причины и потенциальные меры реагирования. Всемирный банк, Вашингтон, округ Колумбия.

<sup>18</sup> Национальное обследование питания Министерства здравоохранения США, 2004 год

<sup>19</sup> Анемия при беременности значительно увеличивает риск смерти во время рождения ребенка. Дефицит

младшего школьного возраста - 72%. Наибольшее количество случаев железодефицитных заболеваний наблюдается в горных провинциях северной и центральной возвышенностей.<sup>20</sup> Дефицит витаминов А и С, который проявляется в эпизодических эпидемиях цинги в районах с высоким уровнем недостатка продовольственной безопасности и плохим разнообразием питания, также вызывает беспокойство, как и ночная слепота среди беременных женщин.<sup>21</sup>

Распространенность дефицита йода, вероятно, снизилась в последние годы благодаря улучшению доступа и использования йодированной соли (с 1 процента домохозяйств в 2002 году до 53 процентов в 2007/08 годах<sup>22</sup> и до 61 процента в 2011 году<sup>23</sup>). Кроме того, в последнее время из-за высокого охвата добавками витамина А каждые полгода дефицит у детей может спадать.<sup>24</sup>

Проблемы с недостаточностью питания в Афганистане имеют множество причин, первостепенными из которых являются ограниченное разнообразие рациона питания, широко распространенное отсутствие продовольственной безопасности и бедность, которые обсуждались в предыдущих разделах этой главы, а также инфекционные заболевания, ограниченный доступ к медицинскому обслуживанию, ненадлежащая практика ухода, гендерное неравенство и слабый контроль качества пищевых продуктов.<sup>25</sup> Зерновые и корнеплоды, масло, жиры и сахаристые продукты обеспечивают 80% калорий, и афганцы потребляют эти продукты почти каждый день недели.<sup>26</sup> Городские домохозяйства, как правило, имеют относительно большее разнообразие рациона, что включает мясо и рыбу, бобовые и чечевицу, молочные продукты, фрукты и овощи, по сравнению с сельскими районами.

Многие афганцы страдают от инфекционных заболеваний. Например, распространенность острых респираторных инфекций, диареи и кори составила 25%, 19% и 6% соответственно.<sup>27</sup> Проведенное в 2006 году обследование состояния здоровья в Афганистане также показало, что 47% детей в возрасте до пяти лет страдали от диареи в предыдущем месяце, причем наибольшая распространенность наблюдалась летом.<sup>28</sup> Ненадлежащая гигиена и санитария, а также ограниченное снабжение питьевой водой в значительной степени способствуют этим заболеваниям. Только 48% населения пользуются улучшенными источниками питьевой воды (39% в сельской местности), 37% - улучшенными санитарно-техническими услугами (30% в сельской местности),<sup>29</sup> и мытье рук с мылом относительно редко встречается в сельских районах.

Хотя доступ к медицинскому обслуживанию<sup>30</sup> в последние годы заметно улучшился, с 9%

---

железа в раннем детстве может привести к потере до 25 баллов IQ.

<sup>20</sup> Дефицит йода во время беременности замедляет развитие мозга плода, что приводит к потере в среднем 13 баллов IQ.

<sup>21</sup> Рамочная программа действий в области питания (Афганистан). 2012.

<sup>22</sup> Национальная оценка риска и уязвимости, 2007/08 гг.

<sup>23</sup> Инициатива по питательным микроэлементам, 2011 г.

<sup>24</sup> Рамочная программа действий в области питания (Афганистан). 2012.

<sup>25</sup> Рамочная программа действий в области питания (Афганистан)

<sup>26</sup> Предварительный отчет по продовольственной безопасности НОРУ 2011/2012 гг.

<sup>27</sup> Рамочная программа действий в области питания (Афганистан). 2012.

<sup>28</sup> Обследование состояния здоровья в Афганистане, 2006 г. В предварительном анализе продовольственной безопасности, проведенном МПП НОРУ 2011/2012 гг., около 44% женщин сообщили, что у детей кашель с лихорадкой, 30% - лихорадка и диарея, 34% - кашель и 17% - кашель с тяжелым дыханием. Процент детей с этими заболеваниями был выше в сельской местности по сравнению с городской средой.

<sup>29</sup> ЮНИСЕФ. Положение детей в мире, 2010 г. Нью-Йорк. Показатели МСРР по доступу к безопасной воде и санитарии в сельской местности составляют 27% и 5% соответственно. Предварительный анализ НОРУ за 2011/2012 гг., проведенный ВПП, определил, что 46% (74% в городских районах и 37% в сельской местности) или примерно 1,6 миллиона домохозяйств имеют доступ к эффективным источникам воды. Кроме того, по крайней мере 30% городских домохозяйств имеют доступ к эффективным санитарно-техническим средствам по сравнению с 2% в сельской местности при среднем показателе в 9%.

<sup>30</sup> Доступно в течение одного часа.

домохозяйств в 2000 году до 65% в 2006 году<sup>31</sup>, недостаточный доступ и некачественная помощь являются серьезными проблемами. Качественные полевые исследования показали, что при исключительно грудном вскармливании в течение шести месяцев только 57% дополнительного питания (после шести месяцев исключительно грудного вскармливания) вводится слишком рано или поздно с продуктами с недостаточной плотностью питательных веществ, продолжающееся кормление во время приступов инфекции встречается редко, и повышенное потребление пищи во время беременности является необычным, в то время как «расходование всей пищи» во время беременности является обычным явлением.

Некоторые аспекты недостаточности продовольственной безопасности и гендерного неравенства также способствуют недостаточности питания в Афганистане, оказывая непосредственное влияние на продовольственную безопасность. Системы контроля качества пищевых продуктов для продуктов местного производства и импортных продуктов ненадежны из-за отсутствия признанных стандартов, законодательства, систем регулярных инспекций и пограничного контроля, угрожая продовольственной безопасности. Гендерное неравенство проявляется в недостаточном доступе к услугам, контроле над ресурсами и, к сожалению, экономических возможностях в секторах здравоохранения, образования и сельского хозяйства; неблагоприятное влияние такого неравенства на недостаточность питания подтверждается распределением пищи между домохозяйствами и внутри домохозяйств.

#### **2.2.4 Стабильность поставок пищевых продуктов**

Отсутствие продовольственной и пищевой безопасности в домохозяйствах также усугубляется временной нехваткой, вызванной сезонными факторами, стихийными бедствиями, конфликтами, рыночными и ценовыми потрясениями. НОРУ за 2011/2012 гг. показала, что необычные цены на продукты питания, о которых сообщают 54% домохозяйств, являются наиболее выраженным потрясением, вызванным неблагоприятными погодными условиями (22%), наводнениями (17%), поздними заморозками (16%), проливными дождями, мешающими работе (15%), а также отсутствием безопасности и насилием (15%) в качестве препятствий для потребления и производства.

Влияние уборочного календаря наиболее ощутимо в «голодный сезон» весной и летом, когда запасы продовольствия в домашних хозяйствах от предыдущего урожая, как правило, истощаются в ожидании нового урожая. Сезонная нехватка также наблюдается в горных регионах зимой, когда из-за снежного покрова эти районы полностью отрезаны от остальной части страны. Суровая зима - проблема, о которой сообщают в 76 районах 19 провинций, особенно Гор, Дайкунди, Бамиан, Бадакшан, Газни и Вардак, которые расположены на больших высотах и снимают один урожай в год, имеют ограниченные пахотные земли, плохую инфраструктуру и характеризуются отсутствием стабильного доступа к рынкам.<sup>32</sup>

Периодические стихийные бедствия также негативно влияют на продовольственную и пищевую безопасность. За последнее десятилетие в среднем 400 000 человек каждый год страдали от какого-то стихийного бедствия, и в одном только 2012 году более 3,6 миллиона человек пострадали от этого затянувшегося явления и конфликта (оценка УКГВ ООН). Засухи приводят к гибели урожая, что было подтверждено в Оценке продовольственной безопасности в чрезвычайных ситуациях (ОПБЧС) в середине 2011 года, которая выявила, что 2,86 миллиона человек стали испытывать нехватку продовольствия в северных, северо-восточных и западных

---

<sup>31</sup> НСРА, 2008 г.

<sup>32</sup> МПП. Предварительная НОРУ за 2011/2012 гг. Август 2012 г.

регионах.<sup>33</sup>

Повышение цен на продовольствие также угрожает продовольственной и пищевой безопасности домашних хозяйств, как в 2007-2008 гг., когда цены на пшеницу и пшеничную муку выросли более чем на 100%, а индекс потребительских цен (ИПЦ) в городах увеличился почти на 60% по сравнению с 10-процентным ростом ИПЦ на непищевую продукцию с осени 2007 года по лето 2008 года.<sup>34</sup> Это явление не только потрясло и без того бедные и испытывающие нехватку продовольствия домохозяйства в стране, но и подтолкнуло многих, живущих на границе бедности, к жизни ниже прожиточного минимума. Из-за недостатка разнообразия рациона питания многие домохозяйства, в том числе бедные, были вынуждены принять отрицательные компромиссы между качеством и количеством или стратегии выживания, включающие изменение состава их рациона с мяса, фруктов и овощей в сторону более дешевых и менее качественных продуктов питания, таких как пшеница, для поддержания потребления калорий.<sup>35</sup>

### 2.2.5 Уязвимые группы

Бедные слои населения сельских районов, женщины и дети, внутренне перемещенные лица (ВПЛ) и репатрианты, неимущие городские жители, а также ряд других крайне бедных и уязвимых домохозяйств подвергаются наибольшему риску отсутствия продовольственной и пищевой безопасности. Они могут страдать от острой и хронической нехватки продовольствия и, не имея средств и источников для выживания, прибегают к формальной или неформальной государственной социальной поддержке. Они составляют значительную часть населения Афганистана, и их потребность в доступе к продовольствию является, пожалуй, самой сложной и насущной задачей в сфере ППБ.

**Бедные слои населения сельских районов:** Бедность и отсутствие продовольственной безопасности в домохозяйствах особенно серьезны в сельских районах, где проживает большинство населения. Бедные слои населения сельских районов и население, испытывающее нехватку продовольствия, включают мелких фермеров, которые имеют незначительный доступ к земле или не имеют его вовсе, мелких скотоводов (Кучи) и временных работников.

**Женщины и дети:** Согласно предварительному анализу НОРУ за 2011/2012 гг., по меньшей мере 40% домохозяйств, возглавляемых женщинами, испытывают нехватку продовольствия по сравнению с 27% домохозяйств, возглавляемых мужчинами. Они и их дети подвергаются наибольшему риску недоедания, и в отсутствие мужчины такие домохозяйства, как правило, испытывают недостаток дохода, безопасности и социальной защиты. Основным фактором, способствующим восприимчивости женщин к отсутствию продовольственной и пищевой безопасности, являются социально-культурные барьеры на пути к образованию. Их уровень грамотности ниже (23% против 47% у мужчин), так же как и чистые показатели посещаемости начальных и средних учебных заведений у девочек (42% против 60% у мужчин и 24% против 34% у мужчин, соответственно).<sup>36</sup>

**Внутренне перемещенные лица (ВПЛ) и репатрианты:** За последние два с половиной

<sup>33</sup> Призыв к совместным действиям ООН, 2012 г.

<sup>34</sup> Всемирный банк. Рост цен на продовольствие и стратегии преодоления: Свидетельства на уровне домохозяйств из Афганистана. Анна Д'Суза и Дин Джоллифф. Всемирный банк, регион Южной Азии, Группа по экономической политике и бедности. Ноябрь 2010 г.

<sup>35</sup> Там же... исследование также показало, что увеличение цены на пшеничную муку на 1% связано с уменьшением реального ежемесячного потребления продуктов питания на душу населения на 0,20%; в результате сокращение потребления продуктов питания увеличит уровень бедности с 36 до 48 процентов.

<sup>36</sup> Предварительная НОРУ а 2011/2012 гг.

десятилетия 8 миллионов афганцев стали беженцами и/или внутренне перемещенными лицами из-за угроз безопасности, этнических конфликтов, политических конфликтов, экономических проблем и стихийных бедствий. С 2002 года около 5,7 миллиона беженцев вернулись в Афганистан из Пакистана и Ирана. В дополнение к возвращающимся беженцам количество ВПЛ оценивается на уровне 480 000.<sup>37</sup> Многие репатрианты часто обнаруживают, что их дома разрушены или заняты, а земли не пригодны для работы или самовольно заняты, что препятствует переходу к нормальной жизни и создает условия для отсутствия продовольственной и пищевой безопасности.

**Бедные городские жители:** Не имея возможности восстановить свою жизнь в сельской местности, многие ВПЛ и репатрианты переезжают в городские районы, где им приходится сталкиваться с неопределенным и дорогим жильем, высокими ценами на продовольствие и отсутствием работы. Чаще всего многие попадают в категорию бедных и не обеспеченных продовольствием городских жителей. По оценкам, 30 000 из этих бедных городских жителей живут в неформальных поселениях только в одной провинции Кабула.

**Другие уязвимые домохозяйства:** Более крупные домохозяйства, в которых проживают более 10 человек, и те, чей основной источник дохода - производство опиума, заемщики и наемные рабочие, закят, сезонные мигранты, а также инвалиды и/или больные, не способные работать и нуждающиеся в медицинской помощи, также являются уязвимыми в отношении отсутствия продовольственной и пищевой безопасности.

---

<sup>37</sup> УВКБ ООН, декабрь 2011 г.

## 3. СТРАТЕГИЧЕСКАЯ ОСНОВА ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ И ПИЩЕВОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

### 3.1 Архитектура структуры

Продовольственная и пищевая безопасность - это многоплановое явление, затрагивающее отдельных лиц, домохозяйства, общины и нацию. Ее достижение требует установления связей между заинтересованными сторонами из различных секторов, таких как сельское хозяйство, здравоохранение, образование и инфраструктура, а также решения комплексных проблем, таких как учет гендерной проблематики, изменение климата и устойчивость окружающей среды. Поэтому для разработки надлежащей политики и стратегии ППБ необходимо использовать «линзу продовольственной и пищевой безопасности», которая учитывает все факторы, учреждения и организации, а также политику, стратегии и программы, имеющие отношение к обеспечению доступности продовольствия, обеспечению доступа к продовольствию, стабилизации поставок продовольствия, улучшению рациона и использованию продовольствия.

Следовательно, политический и стратегический подход Повестки дня Афганистана по вопросам продовольственной и пищевой безопасности: (i) обеспечивает направление для достижения международных и национальных целей и задач в области продовольственной и пищевой безопасности; (ii) устраняет пробелы в текущей политике, стратегиях и программах; (iii) создает эффективные координационные структуры и механизмы мониторинга и оценки для отслеживания прогресса и содействия корректировке; (iv) распределяет обязанности заинтересованных сторон исходя из сравнительных преимуществ и организационного мандата и обеспечивает, чтобы эти роли, а также стратегические меры были конкретными, но также гибкими, позволяющими разрабатывать их в начале реализации; (v) учитывает гендерные аспекты как в мерах, которые необходимо предпринять, так и в системе мониторинга и оценки, что будет способствовать лучшему пониманию взаимосвязи между отсутствием продовольственной и пищевой безопасности и гендером; и (vi) учитывает важность адаптации к изменению климата и экологической устойчивости для продовольственной и пищевой безопасности.

В **Приложении 1** приведены основные элементы и особенности Повестки дня Афганистана по вопросам продовольственной и пищевой безопасности. В нем демонстрируются: (i) цели ППБ, заключающиеся в улучшении доступа к продовольствию, достаточной доступности продовольствия, обеспечении стабильности поставок продовольствия, улучшении рациона питания и использования продовольствия, а также их воздействии на национальные цели развития; (ii) стратегические области деятельности и их вклад в достижение этих четырех целей; и (iii) ключевые программы развития, которые находятся в стадии разработки или подготовки, направлены на соответствующие области деятельности и способствуют достижению соответствующих конкретных стратегических целей. Эта структура также связывает и объединяет меры, направленные на повышение продовольственной и пищевой безопасности, с конкретными задачами и мероприятиями в области питания, предусмотренными в Системе мероприятий в рамках питания (СМП).

#### 3.1.1 Цель, задачи и целевые показатели

Цель Повестки дня Афганистана по вопросам продовольственной и пищевой безопасности (AFSANA) - обеспечить, чтобы ни один афганец не страдал от голода, и каждый афганец всегда

хорошо питался. Стратегические цели и задачи AFSANA заключаются в следующем:

**Цель 1:** Обеспечить наличие достаточного количества продуктов питания для всех афганцев.

**Задача:** Увеличить производство продуктов питания на 20% в течение пяти лет.<sup>38</sup>

**Цель 2:** Улучшить экономический и физический доступ к продуктам питания, особенно уязвимым и не обеспеченным продовольствием группами населения. **Задача:** Сократить на 5% в год до 2020 года долю людей, страдающих от голода.<sup>39</sup>

**Цель 3:** Обеспечить стабильное снабжение продовольствием в течение времени и в случае стихийных бедствий. **Задача:** Создание эффективных механизмов готовности к стихийным бедствиям и реагирования на них, включая стратегический запас зерна (СЗЗ) с первоначально запланированным объемом в 200 000 тонн и повышенную устойчивость сельского населения к потрясениям.

**Цель 4:** Содействовать здоровому питанию и расширению доступа к улучшенным услугам водоснабжения, санитарии и здравоохранения для обеспечения надлежащего использования продуктов питания и улучшения питания, особенно женщин и детей. **Задача:** Сократить задержку роста у детей в возрасте 0-24 месяцев на 5% к концу 2016 года.<sup>40</sup>

### 3.1.2 Руководящие принципы

Повестка дня Афганистана по вопросам продовольственной и пищевой безопасности основана на следующих основных принципах:

1. ППБ является многоплановой и межсекторальной, с участием многих заинтересованных сторон на всех уровнях управления;
2. Следует учитывать текущую политику, программы и институциональные структуры, имеющие отношение к продовольственной и пищевой безопасности, и извлекать уроки из опыта при разработке новых программ;
3. Стратегические меры по устранению отсутствия продовольственной и пищевой безопасности должны быть гибкими, чтобы обеспечить возможность разработки в начале реализации;
4. Роли, закрепленные за ключевыми заинтересованными сторонами, должны отражать их институциональные полномочия и возникающие сравнительные преимущества; и
5. Учет гендерных факторов обеспечивает справедливое рассмотрение конкретных потребностей как мужчин, так и женщин в процессе определения приоритетности стратегических мер и их справедливого участия в мероприятиях по МиО.

## 3.2 Стратегические направления деятельности по улучшению продовольственной и пищевой безопасности

Направления деятельности организованы в соответствии с их основной стратегической целью

<sup>38</sup> НПП2, компонент 1, цель «Пища для жизни».

<sup>39</sup> Пересмотренная цель ЦРТ 1 для Афганистана, веб-сайт ПРООН в Афганистане, последнее обновление 21 июля 2011 года.

<sup>40</sup> Система мероприятий в рамках питания, 1389 - 1393 (2012-2016 гг.), Многосекторальная структура Министерства сельского хозяйства, ирригации и животноводства, Министерства торговли и промышленности, Министерства образования, Министерства здравоохранения и Министерства реабилитации и развития сельских районов, проект, апрель 2012 г.

(то есть повышение доступности, улучшение доступа к продовольствию, обеспечение стабильности поставок продовольствия, улучшение здорового питания и использования продовольствия). Тем не менее, важно отметить, что большинство конкретных мер, которые были помещены в каждую из этих категорий, имеют множественные последствия и также способствуют достижению других стратегических целей ППБ, как показано на следующем графике:<sup>41</sup>

Многочисленные последствия особенно применимы к мерам по развитию сельского хозяйства. Несмотря на то, что они в первую очередь направлены на увеличение производства продуктов питания, а, следовательно, доступности, они в то же время оказывают положительное влияние на другие аспекты продовольственной и пищевой безопасности, то есть на доступ, стабильность и использование. Благодаря повышению урожайности и увеличению производства фермеры получают лучший доступ к продовольствию, поскольку на уровне фермерских хозяйств доступно больше продукции, которую можно либо потреблять, либо продавать. Кроме того, увеличение и диверсификация производства продуктов питания также увеличат устойчивость фермерских хозяйств к стихийным бедствиям (аспект стабильности), а также позволят им поддерживать более диверсифицированное и сбалансированное питание в течение года (аспект использования и питательной ценности). Такие многочисленные последствия для различных аспектов продовольственной и пищевой безопасности особенно важны, поскольку они приносят пользу сельским домохозяйствам, которые составляют большинство уязвимых и не обеспеченных продовольствием групп населения в Афганистане. Другим примером многочисленных последствий являются улучшения сельской инфраструктуры, которые облегчают сельское хозяйство и производство продуктов питания, обеспечивают лучший доступ к рынкам для производителей, а также потребителей, создают рабочие места и доходы на этапе строительства (улучшенный экономический доступ), а также обеспечивают лучшую связь и логистику помощи в случае бедствий (аспект стабильности).

В конечном итоге, мероприятия во всех стратегических направлениях деятельности будут способствовать улучшению состояния питания населения.

**График: Стратегические направления деятельности для улучшения влияния продовольственной и пищевой безопасности на доступность, доступ, стабильность, использование и питание**

---

<sup>41</sup> Направления деятельности, размещенные более чем в одном круге, указывают на многочисленные последствия для различных аспектов продовольственной и пищевой безопасности.



### 3.2.1 Увеличение доступности продуктов питания

Потребуется сочетание стимулирования внутреннего производства продуктов питания и создания благоприятных условий для импорта продуктов питания, чтобы обеспечить постоянное наличие достаточного количества продуктов питания для всех афганцев.

#### Содействие внутреннему производству продуктов питания

Сельскохозяйственный сектор является основным источником продовольствия в стране. Достаточная доступность продуктов питания, следовательно, зависит от стабильного и дальнейшего значительного увеличения производства продуктов питания за счет расширения посевных площадей и повышения урожайности. Содействие сельскохозяйственному производству и повышению урожайности является целью программы «Продовольствие для жизни»<sup>42</sup>, которая разрабатывается Кластером сельского хозяйства и аграрного развития (СХАР). В рамках программы запланирован широкий спектр мер по развитию сельского хозяйства для различных подсекторов (то есть пшеницы и других культур, животноводства, садоводства), и ожидается, что они приведут к значительному увеличению производства продовольствия, что будет способствовать достижению стратегической цели обеспечения достаточного количества продовольствия.

Среди этих запланированных мер - ирригация, которая играет ключевую роль в увеличении производства и урожайности пищевых продуктов и, следовательно, является приоритетной мерой для увеличения и стабилизации поставок продовольствия. Стратегические меры по увеличению и улучшению орошаемого земледелия, как это определено в Национальной программе развития водных и природных ресурсов (НПП 1 СХАР), включают расширение ирригационных систем, восстановление существующих ирригационных систем, создание водохранилищ, внедрение улучшенных и адаптированных ирригационных технологий (например, дополнительное орошение) и улучшение управления водными ресурсами и орошением.

Другие стратегические подходы, которые должны применяться при разработке, планировании и

<sup>42</sup> Компонент 1 НПП «Национальное комплексное сельскохозяйственное производство и развитие рынка», который в настоящее время еще находится на стадии разработки, но, как ожидается, будет реализован с 2013 года.

реализации мероприятий по развитию сельского хозяйства:

- продвижение соответствующих методов землепользования в орошаемом и богарном земледелии (например, управление водохозяйственной деятельностью в водосборном бассейне);
- наращивание потенциала в области планирования, управления, технических областей, мониторинга и оценки на национальном, региональном и местном уровнях;
- разработка и продвижение усовершенствованных пакетов производственных технологий, основанных на исследованиях систем земледелия, которые учитывают конкретные потребности, ограничения, возможности, ресурсы, условия существования и механизмы выживания фермеров и их домашних хозяйств, а также местные условия окружающей среды;
- увеличение разнообразия производства продуктов питания для повышения устойчивости домохозяйств к стихийным бедствиям и предоставления им возможности поддерживать более разнообразное и сбалансированное питание; и
- сопровождение мероприятий по расширению производства продуктов питания с улучшением предоставления сельскохозяйственных и сельских услуг в соответствующих областях (например, расширение, кредитование, поставка ресурсов, борьба с вредителями и болезнями), поддержка тесного двустороннего взаимодействия между исследованиями и распространением для улучшения консультационных услуг для фермеров и поддержки достаточного количества и необходимого наращивания потенциала вспомогательного персонала.

Дополнительные значимые направления:

- следование подходу, который сочетает в себе лидерство государственных органов и участие сообщества, чтобы определить, соответствуют ли инновации и другие формы поддержки интересам, потребностям и возможностям фермеров, и разработка вариантов корректировки мер продвижения по мере необходимости;
- Принятие мер регулирования для повышения защищенности прав на землю в тех случаях, когда целевые фермеры не имеют гарантированных прав на владение землей (посевы и/или пастбища), и
- содействие фермерским организациям (группам самопомощи, кооперативам по общим интересам, специальным ассоциациям женщин-фермеров), чтобы связать фермеров с рынками и усилить их переговорные позиции.

Также необходимо развитие сельской инфраструктуры и улучшение функционирования систем сельскохозяйственного маркетинга. Улучшенная сельская инфраструктура, такая как подъездные пути, системы водоснабжения, средства связи и источники энергии, будет способствовать росту производства и поставок продовольствия и созданию рабочих мест и доходов. Прозрачность рынка необходимо будет повысить за счет актуальной информации о рынке сельскохозяйственной продукции и открытия новых каналов сбыта, чтобы фермеры могли продавать свои излишки по рыночным ценам и с выгодой для себя.

Необходимым условием для эффективной реализации этих мер является **существенное увеличение государственных инвестиций в развитие сельского хозяйства и сельских районов и увеличение выделения бюджетных ресурсов правительством и спонсорами.** Обеспечение эффективного использования этих ресурсов и результативности при разработке и осуществлении мероприятий, которые будут финансироваться, требует применения уроков, извлеченных из предыдущих и текущих программ и проектов сельскохозяйственного развития.

Эти уроки, включая использование подходов, основанных на широком участии, адаптирующих и нацеленных на мероприятия, локализацию, улучшенное предоставление услуг и наращивание потенциала, а также необходимость улучшения маркетинговой инфраструктуры, переплетаются в подходах к увеличению производства продуктов питания.

### **Обеспечение стабильного импорта продовольствия**

Афганистан будет и впредь зависеть от импорта продовольствия, чтобы обеспечить наличие достаточного количества продовольствия для покрытия растущего спроса в обозримом будущем и для покрытия дефицита производства, вызванного регулярными бедствиями. Это подразумевает зависимость от международных, особенно региональных продовольственных рынков, и торговой политики стран-экспортеров. Некоторые внутренние барьеры для повышения эффективности рынка (например, высокие транспортные расходы, минимальная прозрачность транзакций и низкая добавленная стоимость для зерновых) также способствуют нестабильности цен в периоды нехватки и «репатриации» некоторых продуктов питания, произведенных внутри страны.

Чтобы смягчить негативные последствия для продовольственной и ~~нищевой~~ безопасности потенциальных ограничений экспортной торговли и улучшить функционирование рынков продовольствия, Правительство будет:

- Вести переговоры о торговых соглашениях с основными поставщиками, которые гарантируют минимальные уровни поставок продовольствия по сложившимся рыночным ценам или льготным ставкам;
- Изучать возможности для поддержания чрезвычайного резерва зерновых и заключения фьючерсных контрактов, чтобы минимизировать риски, связанные с поставками и ценами;
- Инвестировать в маркетинговую инфраструктуру, например, дороги, с региональными последствиями для торговли, а также средства для переработки и хранения, необходимые для добавления стоимости к пшенице и другим зерновым культурам; и
- Совершенствовать нормативно-правовую базу, влияющую на структуру, поведение и результаты рынка, с акцентом на меры, способствующие большей прозрачности и подотчетности в сделках.

### **3.2.2 Улучшение доступа к продовольствию**

Всеобъемлющий экономический рост в сельском хозяйстве и других секторах, который приводит к увеличению занятости и возможностей получения дохода, сокращает бедность и расширяет доступ к продовольствию на уровне домохозяйств. Несмотря на устойчивость, этот подход требует времени, и зависимость от него не решает тяжелое положение крайне уязвимых групп населения, испытывающих нехватку продовольствия (то есть домашних хозяйств, возглавляемых женщинами, с маленькими детьми, пожилыми людьми, инвалидами или сиротами), которые практически не имеют возможности извлечь выгоду из экономического роста. Дополнительные и целенаправленные мероприятия, такие как схемы государственных трансфертов, также необходимы для обеспечения минимального прожиточного минимума для тех афганцев, чьи потребности часто являются неотложными.

Правительство осознает необходимость социальной помощи и разработало ряд программ для удовлетворения потребностей сельских общин и уязвимых слоев населения. «Национальная

программа доступа в сельской местности» (НПДСМ) МСРР и Министерства общественных работ (МОР) обеспечивает целевую социальную защиту для уязвимых групп населения путем восстановления инфраструктуры доступа в сельской местности (т.е. дорог местного значения), используя подход, основанный на труде, и укрепление институтов. Возглавляемая МСРР, финансируемая несколькими спонсорами «Программа развития сельских предприятий в Афганистане» (ПРСП) направлена на увеличение занятости, доходов сельских мужчин и женщин и устойчивости целевых местных предприятий путем удовлетворения потребностей в кредитах и капитале. А «Национальная программа солидарности» (НПС) МСРР дает возможность сельским общинам принимать решения, влияющие на их собственную жизнь и средства к существованию, расширяя их возможности по выявлению, планированию, управлению и мониторингу своих проектов развития. Эти программы, осуществляемые МСРР, дополняются проектом МТСДМИ «Пилотный механизм социальной защиты», который министерство планирует преобразовать в «Систему условных денежных переводов», которая будет стимулировать наиболее уязвимых участников в процессе развития навыков и повышения грамотности в ходе реализации программы «Устойчивая достойная работа через политику развития навыков и занятости для национальной приоритетной программы по повышению уровня занятости».

В этом разделе описываются четыре категории мер по улучшению доступа к продовольствию (то есть занятость и получение дохода, программы общественных работ, системы социальной защиты и субсидии потребителям), способы их предоставления и политические ориентиры, необходимые для их эффективной и действенной реализации.

#### **Создание рабочих мест и возможностей получения дохода**

Несомненно, создание рабочих мест и создание других возможностей для получения дохода является наиболее важным и устойчивым подходом к улучшению доступа к продовольствию для всех афганцев. Однако, поскольку спонсорская помощь, вероятно, уменьшится в ближайшие годы, когда иностранные войска будут выведены, а мировая экономика останется замедленной, Афганистану придется принять меры, которые создают рабочие места и генерируют доход, необходимый для преодоления безработицы и неполной занятости в стране, где почти пятьдесят процентов рабочей силы нуждаются в достойной доходной работе.

Политические меры и стратегические мероприятия, которые должны быть предприняты правительством для создания рабочих мест и увеличения доходов в целях снижения уровня отсутствия продовольственной и нищевой безопасности, заключаются в следующем:

- Активизировать усилия, совместно с партнерами, чтобы ускорить улучшение деловой среды, обычно «характеризующейся слабым нормативно-правовым режимом, институциональными и структурными недостатками, плохой инфраструктурой и коррупцией»;<sup>43</sup>
- Полностью реализовать Национальную приоритетную программу (НПП) по комплексной поддержке торговли и малого и среднего бизнеса Кластера развития частного сектора;
- Обеспечить достижение критически важных результатов частного сектора, влияющих на большинство других 21 НПП;
- Улучшить кадровые ресурсы путем внедрения соответствующих НПП в Кластер

---

<sup>43</sup> Исламская Республика Афганистан. Частный сектор: Двигатель роста, рабочих мест и поставок. Приложение III к «На пути к самостоятельности: Стратегическое видение десятилетия трансформации». 12 июня 2012 г. (проект версии 2.2).



магазины или торговые точки, которые получают возмещение от правительства или спонсора при предъявлении купонов бенефициарами. Правительство или спонсор не принимают непосредственного участия в операциях по снабжению и розничной торговле, и их участие ограничивается административными задачами, такими как выдача и распространение ваучеров и выплата возмещений участвующим розничным продавцам.

Схемы могут быть разработаны таким образом, чтобы бенефициарам был предоставлен выбор из ряда запланированных товаров, что делает ваучеры «почти деньгами». Схемы ваучеров соответствуют рыночным операциям и являются экономичным способом передачи доходов, связанных с продуктами питания, домохозяйствам с низкими доходами, в основном в соответствии с целями бюджетных сбережений и либерализации рынка.<sup>47</sup> Учитывая возможные преимущества ваучерных систем и их потенциальную пригодность для оказания помощи уязвимым группам населения в чрезвычайных и долгосрочных ситуациях, Правительство Исламской Республики Афганистан будет:

- Поручать проведение исследований для выявления передового опыта из других стран, а также использовать опыт экспериментальных схем, которые в настоящее время осуществляются, с целью определения надлежащих методов расширения нынешних пилотных проектов;
- Основываясь на полученных данных, рассматривать возможность внедрения механизмов денежных переводов в тандеме с программами продовольственной помощи в отдельных областях;
- Удваивать усилия по расширению использования ваучеров в соответствующих обстоятельствах (например, в чрезвычайных ситуациях и долгосрочных условиях) в консультации с ключевыми спонсорами и другими заинтересованными сторонами; и
- Если ясно, что ваучеры более уместны, чем прямая продовольственная помощь, стремиться выделить необходимые ресурсы и заручиться дополнительной поддержкой со стороны партнеров по развитию в рамках параметров НСРА, Стратегии социальной защиты и Стратегического плана Министерства труда, социальных дел, мучеников и инвалидов (МТСДМИ).

### **Реализация программ социальной защиты**

Многие афганцы, не имеющие производственных возможностей, уязвимы перед отсутствием продовольственной и ~~нищевой~~ безопасности из-за отсутствия денежных и/или натуральных трансфертов. Некоторые не в состоянии работать, а те, кто хочет и может работать, часто оказываются безработными. Эти люди и домохозяйства, в которых они проживают, зависят от трансфертов продовольствия или денежных средств, чтобы получить доступ к пище, в которой они нуждаются. Бесплатная раздача продуктов питания и денежные переводы в данных обстоятельствах подходят в качестве эффективных механизмов обеспечения безопасности.

**Бесплатная раздача продуктов питания** целесообразна в чрезвычайных ситуациях, когда целевые домохозяйства не имеют доступа к продуктам питания, продукты питания недоступны на рынке, а альтернативные способы помочь людям получить доступ к продуктам питания занимают слишком много времени (как в случае внезапных, стремительно развивающихся

---

продовольственных рынках низок. Основное различие между ваучерами и денежными средствами заключается в большей степени защиты от мошенничества или неправомерного использования. Однако ваучеры менее гибкие, чем денежные средства, когда они могут быть проданы бенефициарами, если не решены некоторые важные непродовольственные потребности. Основная проблема, связанная с использованием денежных средств и ваучеров в чрезвычайных ситуациях для оказания помощи уязвимым группам, зависит от их устойчивости и эффективности в долгосрочной перспективе.

<sup>47</sup> Томсон, А. и М. Мец, Последствия экономической политики для продовольственной безопасности, ФАО, 1996 г.

стихийных бедствий), либо нецелесообразны или ненадежны. Правительство, таким образом, предпримет следующие меры для обеспечения эффективности и результативности бесплатного распределения продуктов питания:

- Улучшит оценку уязвимости, особенно целевых критериев и потенциала, чтобы обеспечить надлежащую идентификацию уязвимых людей;
- Обеспечит, чтобы нынешние координационные механизмы реагирования на чрезвычайные ситуации, такие как Национальная комиссия по борьбе со стихийными бедствиями (НКБСБ), дополняли институциональные механизмы для AFSANA;
- Активизирует усилия в партнерстве с международным сообществом по укреплению потенциала местных партнеров по реализации (ПР);
- Будет сотрудничать с партнерами по развитию в целях повышения доступности и точности оперативных данных (т.е. финансовых данных) путем установления более четких процедур учета операций по оказанию чрезвычайной гуманитарной помощи, для улучшения подотчетности и прозрачности, а также для мониторинга и оценки; и
- Будет сотрудничать с партнерами по развитию в целях совершенствования методов оценки уязвимости и стратегий выхода путем разработки руководящих принципов для разграничения действий по смягчению последствий и восстановлению на основе региональных и международных передовых методов.

**Денежные переводы** могут быть подходящим, эффективным и действенным способом реагированием на чрезвычайные ситуации.<sup>48</sup> Тем не менее, денежные вливания должны быть тщательно продуманы и исполнены, что усложняется в Афганистане из-за отсутствия эмпирических данных для правильного целенаправленного воздействия. Ввиду вышеизложенного Правительство:

- Оценит эффективность текущих пилотных схем и применит соответствующие уроки во время разработки и реализации запланированного проекта денежных переводов МТСДМИ;
- В сотрудничестве со спонсорами предоставит финансирование планируемой схемы денежных переводов МТСДМИ; и
- Укрепит потенциал МТСДМИ для реализации проекта по переводу денежных средств и будет координировать все аналогичные схемы, реализуемые партнерами по развитию.

### **Потребительские субсидии**

Потребительские субсидии являются частым инструментом обеспечения поставок основных продуктов питания по доступным ценам для потребителей. Они могут быть общими или целевыми, с плюсами и минусами для обеих систем.<sup>49</sup> В случае скачков цен на продовольствие часто рассматриваются целевые субсидии, чтобы смягчить разрушительные последствия для

---

<sup>48</sup> Денежные переводы являются надлежащей мерой реагирования на чрезвычайные ситуации при трех условиях: (i) целевые домохозяйства не имеют доступа к продуктам питания; (ii) продукты питания обычно доступны для людей с покупательной способностью; и (iii) риск инфляционного давления низок (т. е. экономика, находящаяся в упадке, нуждается во вливании денежных средств). По данным Ван дер Боогаард и др. (2004: 57), они требуют меньшей инфраструктуры и легче в реализации, чем распределение продуктов питания. Кроме того, денежные средства облегчают выбор, могут использоваться в соответствии с индивидуальными потребностями и приоритетами и оказывают положительное влияние на местное и региональное производство и рынки продуктов питания.

<sup>49</sup> Несмотря на то, что общие субсидии относительно легко администрировать, они довольно дорогостоящие, поглощают значительную долю бюджетных ресурсов и приносят пользу всем, включая более состоятельные домохозяйства, которые могут позволить себе более высокие цены. Они также могут привести к нарушениям рыночного равновесия. С другой стороны, целевые субсидии связаны с более высокими административными и управленческими усилиями, навыками и затратами, а также подвержены риску коррупции. Однако они дешевле и эффективнее охватывают бедных и уязвимых при надлежащем управлении.

бедных домохозяйств. Для целевых субсидий, таких как система ваучеров (используется в США) или для распространения через специальные торговые точки или магазины (как в Индии), могут применяться разные подходы. Они также могут быть ограничены товарами низкого качества, которые потребляются только бедными (как в Египте, где субсидируется черный хлеб), или географически ориентированы (то есть в районы, где живут наиболее уязвимые слои населения, такие как горные провинции Афганистана). Поэтому Правительство:

- Проведет исследование эффективности и действенности субсидий на электроэнергию, доступных жителям Кабула, чтобы применить извлеченные уроки к новым мерам в области субсидирования потребителей; и
- Проведет исследование возможности целевых потребительских субсидий на основные продовольственные зерновые и, если результаты будут положительными, рассмотрит возможность их реализации в случае необходимости.

Механизмы предоставления социальной защиты, обсуждаемые в данной политике и стратегической программе (т.е. бесплатное распределение продуктов питания, денежные переводы), не будут эффективными, если правительство не улучшит координацию мер социальной защиты, не выделит дополнительные бюджетные ресурсы сектору, особенно на программы социального обеспечения, а также не подготовит и не использует более качественную информацию для улучшения целенаправленного воздействия, а также мониторинга и оценки программ.<sup>50</sup> Понятно, что для решения проблемы укоренившейся нищеты, отчуждения и многих форм уязвимости, существующих в Афганистане, необходимы многочисленные, но взаимодополняющие макроэкономические и отраслевые подходы. Меры по сглаживанию потребления и защите средств к существованию должны быть предприняты в качестве немедленных мер реагирования на кризисы или потрясения, требуются предварительные защитные меры, такие как передача доходов и основные социальные инвестиции, и социальная защита, связанная с созданием траекторий для обеспечения более безопасной жизни посредством более долгосрочной политики и стратегии развития.

### **3.2.3 Повышение стабильности поставок пищевых продуктов**

Помимо прочих факторов, отсутствие продовольственной и пищевой безопасности в Афганистане зависит от природных и техногенных катастроф. Правительство отреагировало на угрозу бедствий, создав НКБСБ и ANDMA (Национальное управление Афганистана по борьбе со стихийными бедствиями). Сообщество ООН, спонсоров и НПО также играет жизненно важную роль в обеспечении готовности к чрезвычайным ситуациям и реагировании через Кластер продовольственной безопасности и сельского хозяйства (КПБСХ) и Кластер питания. Роли и обязанности правительства и других заинтересованных сторон в обеспечении готовности к стихийным бедствиям и реагировании на них изложены в Национальном плане по борьбе со стихийными бедствиями, выпущенном ANDMA.<sup>51</sup> План не включает долгосрочные меры по восстановлению и реабилитации, в связи с чем такие ситуации должны решаться отраслевыми министерствами или в ситуациях катастрофических бедствий, специальными учреждениями, созданными для проведения восстановительных работ. МСХИЖ и Министерство здравоохранения взяли за решение этой проблемы, разработав секторальные меры по управлению рисками стихийных бедствий с акцентом на смягчение, предотвращение, обеспечение готовности и реагирование в компоненте «Продовольствие для жизни» в рамках НПП «Национальное комплексное сельскохозяйственное производство и развитие рынка» и «Здравоохранение для всех афганцев», соответственно.

<sup>50</sup> См. Приложение 6: Координация и составление политики социальной защиты

<sup>51</sup> ANDMA, Национальный план по борьбе со стихийными бедствиями 2010 г., октябрь 2010 г.

Несмотря на существование этих институциональных механизмов, общины и домохозяйства в стране по-прежнему становятся жертвами стихийных бедствий. Инфраструктура, необходимая для обеспечения наличия и доступности продовольствия, часто ослабевает в течение длительных периодов времени, при этом низкий уровень осведомленности о бедствиях и знаний об управлении рисками стихийных бедствий распространен в таких условиях, что предвещает долгосрочную уязвимость по отношению к отсутствию продовольственной и пищевой безопасности.

Чтобы свести к минимуму нестабильность поставок продовольствия и острую нехватку продовольствия, которые часто приводят к недостаточности питания и другим формам уязвимости, предусмотрены следующие стратегические направления деятельности:

- Интеграция механизмов Стратегических зерновых запасов (СЗЗ) (с первоначальным объемом 200 000 тонн) в механизм реагирования Афганистана на чрезвычайные ситуации на национальном и местном уровнях.<sup>52</sup> Правильная организационная структура СЗЗ (полуавтономный орган, дочернее предприятие или отдел МСХИЖ или ANDMA), правила и условия работы (например, закупки, управление, стратегическое расположение резервных запасов, ротация запасов, условия выдачи запасов, возможность заимствовать резервы из запаса другими ведомствами по оказанию помощи для ускорения действий в чрезвычайных ситуациях до прибытия новых грузов и т.д.).<sup>53</sup> Кроме того, целесообразно рассмотреть сочетание физических резервов с финансовыми инструментами снижения риска предложения/цены (фьючерсы на зерно, резервные соглашения).
- Подготовка и реализация общинного плана борьбы со стихийными бедствиями, который обеспечивает восстановление средств к существованию, защиту и улучшение производственных активов, восстановление инфраструктуры сообщества, а также создание и укрепление устойчивости сообщества к стихийным бедствиям и потрясениям; и
- Создание всеобъемлющей и последовательной структуры для обеспечения готовности к бедствиям и реагирования на них, которая включает рекомендованный план управления стихийными бедствиями на уровне сообщества, а также проясняет понятийный аппарат и устраняет пробелы (т.е. определяет роли и связи между заинтересованными сторонами, разрабатывает альтернативные подходы к оказанию чрезвычайной помощи и конкретные мероприятия по обеспечению питания в чрезвычайной ситуации, интегрирует информационные системы раннего предупреждения и системы продовольственной и пищевой безопасности, а также определяет институциональные и операционные условия СЗЗ).

### **3.2.4 Улучшение использования пищевых продуктов и питания**

Подкомпонент 4 Компонента 2 НПП «Здравоохранение для всех афганцев» Министерства общественного здравоохранения содержит 8 результатов, предназначенных для улучшения состояния питания населения. Запланированные меры включают повышение осведомленности, обеспечение безопасности и качества пищевых продуктов, введение добавок и наращивание необходимого потенциала. Планы, изложенные в НПП для решения серьезной проблемы

<sup>52</sup> «Готовность к стихийным бедствиям и реагирование на них», Программа ПДЖ (СХАР-НПП 2, раздел 3.1).

<sup>53</sup> Необходимо извлечь уроки должны из нескольких успехов и многочисленных неудач резервов продовольственной безопасности

недоедания в стране, соответствуют Системе мероприятий в рамках питания (СМП), в которой участвует многоотраслевое правительство и его партнеры (например, агентства ООН, доноры и НПО), целью которых является снижение задержки роста у детей в возрасте от 0 до 24 месяцев на 10% (от 59% до 49%) к концу 2016 года.<sup>54</sup>

### **Реализация Системы мероприятий в рамках питания**

**В качестве неотъемлемой части Повестки дня Афганистана по вопросам продовольственной и пищевой безопасности (AFSANA) и для обеспечения достижения цели СМП Правительство будет работать с партнерами по развитию для устранения ключевых технических и ресурсных пробелов, которые позволят участвующим министерствам предпринять следующие основные меры:**<sup>55</sup>

- Повышение доступности продовольствия для семей, испытывающих нехватку продовольствия, путем производства продовольствия и диверсификации рациона питания, хранения и сохранения продовольствия и доступности на рынке со стороны Министерства сельского хозяйства, ирригации и животноводства (МСХИЖ);
- Улучшение доступа к продовольствию для семей с отсутствием продовольственной безопасности, что влечет за собой программы передачи продовольствия, питания за труд, продовольствия за активы, программ по борьбе с нищетой и программ получения доходов на уровне общин, осуществляемых Министерством сельской реабилитации и развитию (МСРР) и МСХИЖ;
- Улучшение качества диет с акцентом на добавление микроэлементов и обогащение Министерством здравоохранения (МЗ) и Министерством торговли и промышленности (МТП);
- Совершенствование практики ухода и кормления детей грудного и раннего возраста и самообслуживания для беременных женщин и девочек-подростков, основными действиями которых являются кормление детей грудного и раннего возраста, материнство и питание, профилактика и лечение нарушений питания, консультирование девочек-подростков и исследование приоритетных операций Министерства здравоохранения и Министерство образования (МО); а также
- Обеспечение здорового усвоения питательных веществ путем предотвращения заражения за счет создания и поддержания систем водоснабжения в общинах, поощрения и строительства бытовых туалетов под руководством сообщества, консультирования по вопросам гигиены и санитарии посредством расширенного медицинского обслуживания в общинах, устранения глистов у детей и беременных женщин, и полной интеграции питания в медицинских учреждениях с помощью МСРР, Министерства здравоохранения и Министерства образования.

### **Повышение безопасности и качества пищевых продуктов<sup>56</sup>**

Безопасность и качество продуктов питания имеют первостепенное значение для улучшения

<sup>54</sup> Учитывая, что данные о весе младенцев в первые месяцы жизни также позволят получить представление о распространенности низкой массы тела при рождении, показатель в целом может служить индикатором состояния питания в первые 1000 дней.

<sup>55</sup> Рамочная программа действий в области питания (Афганистан). 2012.

<sup>56</sup> Безопасность пищевых продуктов относится к опасностям, хроническим или острым, которые могут сделать пищу вредной для здоровья потребителя, и качество продуктов питания относится ко всем другим признакам, которые влияют на ценность продукта для потребителя, включая отрицательные признаки, такие как порча, загрязнение грязью, обесцвечивание, неприятные запахи, а также положительные признаки, такие как происхождение, цвет, вкус, текстура и способ обработки пищи.

использования продуктов питания, особенно усилий по снижению уровня недоедания. К сожалению, режим безопасности и качества пищевых продуктов в Афганистане сопряжен с проблемами. Несмотря на предпринимаемые в последнее время усилия по улучшению нормативно-правовой среды (т.е. разграничение обязанностей в области безопасности и качества пищевых продуктов между Министерством здравоохранения и МСХИЖ), в стране все еще отсутствует эффективная политика в отношении качества и безопасности пищевых продуктов, параллельный и фрагментарный контроль качества являются нормой, стандарты и возможности в области стандартизации являются недостаточными, контроль за осуществлением мероприятий по контролю качества оставляет желать лучшего, а лабораторные средства для мониторинга биологических и химических опасностей и подготовленные кадры для укомплектования отсутствуют. Эти недостатки приводят как к отсутствию значимого контроля в пищевой промышленности, так и к относительно ограниченным действиям регулирующих органов по импорту продуктов питания.

Поэтому Правительство в партнерстве с донорами и учреждениями ООН, такими как ФАО и ВПП, сосредоточится на следующем:

- Улучшение нормативно-правовой базы, начиная с оценки недавнего перераспределения ответственности за конкретные аспекты безопасности и качества пищевых продуктов и включая установление необходимых политик и стандартов;
- Создание координационного и технического потенциала национальных (т.е. Национального агентства по стандартам Афганистана) и отраслевых регулирующих учреждений путем предоставления качественного оборудования, обученного персонала и соответствующих операционных бюджетов; а также
- В срочном порядке оказание поддержки быстрому наращиванию потенциала в области анализа питательных микроэлементов и безопасности пищевых продуктов в поддержку текущих гуманитарных программ и программ переходного периода, а также национального восстановления и развития.

### **3.2.5 Общие и сквозные вопросы**

#### **Национальные приоритетные программы и AFSANA**

Возникнув из Кабульского процесса 2010 года, разработанные в рамках Национальной стратегии развития Афганистана (НСРА), 22 Национальные приоритетные программы (НПП), 16 из которых уже были утверждены GoIRA и одобрены международным сообществом, стремятся расширить возможности афганцев и их учреждений для улучшения предоставления услуг, занятости и получения доходов, защиты прав граждан, а также устойчивого развития и мира. Они сгруппированы в 6 кластеров, а именно: безопасность, развитие людских ресурсов, развитие инфраструктуры, развитие частного сектора, сельское хозяйство и развитие и управление в отношении сельских районов. Каждая программа содержит цели и задачи, стратегию достижения целей, план реализации и детальную оценку мероприятий.

Стратегические цели и сквозные темы (например, развитие потенциала, расширение прав и возможностей женщин и увеличение финансовых ресурсов) AFSANA согласуются со многими компонентами и/или подкомпонентами нескольких НПП, включая развитие национальных водных и природных ресурсов, национальное комплексное сельскохозяйственное производство и развитие рынка, Национальная программа доступа к сельской местности, Образование для

всех и Здоровье для всех афганцев. Одной из областей, которая не рассматривается в качестве комплексного плана действий, является социальная защита, которая потребует объединения и разработки соответствующих мероприятий из нескольких НПП в трансформирующий, устойчивый и согласованный программный подход.

В **Приложении 3** показана взаимосвязь стратегических целей AFSANA с НПП.

### **Гендерная проблематика**

Женщины и девочки в Афганистане по-прежнему сталкиваются с серьезными проблемами в получении доступа к возможностям в сфере образования, здравоохранения и экономического развития, а также в участии в формировании общества и нации. Как следствие и для содействия реализации, Национальный правительственный план действий для женщин в Афганистане (NAPWA), который направлен на «Создание благоприятной экономической и социальной среды, способствующей полному развитию и реализации экономического потенциала женщин», также является Национальной приоритетной программой.

Стратегические подходы к повышению продовольственной и пищевой безопасности, обсуждаемые в настоящей главе, не позволят достичь желаемых целей и задач в отсутствие учета гендерной проблематики. Как правило, необходимо обеспечить, чтобы все программы и проекты ППБ учитывали гендерные аспекты и отслеживали происходящие изменения в жизни женщин и девочек. Ряд конкретных и неотложных действий включает в себя: (i) усиление роли женщин в сельскохозяйственном производстве, животноводстве и садоводстве с помощью специальных схем обучения, повышения квалификации и поддержки; (ii) обеспечение доступа к продовольствию посредством обучения навыкам для женщин и социальной защиты, особенно для домохозяйств, возглавляемых женщинами, которые в настоящее время наиболее уязвимы, для отсутствия продовольственной и пищевой безопасности; (iii) содействие и расширение участия женщин в повышении устойчивости сельских домашних хозяйств к стихийным бедствиям; (iv) улучшение использования продуктов питания с помощью образования женщин и специальных систем поддержки домашних хозяйств, таких как домашнее садоводство, переработка и хранение продуктов питания; и (v) содействие самообслуживанию беременных женщин и девочек-подростков и их доступу к улучшенным источникам воды, санитарным удобствам и медицинским услугам.

### **Изменение климата и устойчивое экологическое развитие**

Признано, что изменение климата и ухудшающаяся база природных ресурсов негативно влияют на продовольственную и пищевую безопасность как в краткосрочной, так и в долгосрочной перспективе. Повторяющиеся и все более серьезные стихийные бедствия (то есть засухи, наводнения) и уменьшенный потенциал сельскохозяйственного производства, очевидно, приводят к отсутствию стратегий активной адаптации и экологически чистого выращивания. В соответствии с правительственными планами, система мер AFSANA, таким образом, устраняет эти угрозы продовольственной и пищевой безопасности посредством эффективной готовности к бедствиям и управления ими, а также путем продвижения практики устойчивого землепользования.<sup>57</sup>

---

<sup>57</sup> См. НПП 1, Компонент В «Разработка и управление природными ресурсами».

## 4. РОЛИ ЗАИНТЕРЕСОВАННЫХ СТОРОН И КООРДИНАЦИОННЫХ СТРУКТУР

### 4.1 Заинтересованные стороны и роли

В сфере ППБ в Афганистане имеется целый ряд действующих лиц. Они включают министерства и ведомства центрального правительства, децентрализованные и местные органы власти, а также организации ООН, донорские агентства, НПО, гражданское общество и организации частного сектора.

#### 4.1.1 Центральная государственные лица

Основными игроками на уровне центрального правительства являются МСХИЖ, МСРР, МЗ, МТСДМИ и ANDMA. Другими лицами, выполняющими прямые или вспомогательные функции, являются МТП, МО, Министерство энергетики и водных ресурсов (МЭВР), ССА, Министерство по делам женщин (МДЖ), Министерство финансов (МФ) и Министерство иностранных дел (МИД). В соответствии с их институциональными мандатами и текущими сравнительными преимуществами, основные роли этих государственных структур в ППБ приведены ниже.

1. МСХИЖ: Содействие сельскохозяйственному производству, производительности и рынкам с целью расширения доступности и доступа к продовольствию, а также содействие повышению стабильности и использования продовольственных товаров.
2. МСРР: Предоставление базовых услуг, укрепление управления, развитие инфраструктуры и поощрение устойчивых средств к существованию для сельского населения с помощью государственных программ занятости и производственных сетей социальной защиты, которые расширяют доступ к продовольствию.
3. Минздрав: Поддержание состояния здоровья афганцев посредством действий по улучшению практики кормления и ухода за младенцами и маленькими детьми, борьбы с инфекционными заболеваниями, обеспечения питательными микроэлементами, предотвращения болезней, связанных с питанием, и обеспечения безопасности пищевых продуктов.
4. МТСДМИ: Регулирование условий труда и управление программами развития навыков и социального обеспечения, включая системы социальной защиты и государственные трансферты, которые облегчают доступ к продуктам питания для социально незащищенных слоев населения.
5. ANDMA: Контроль готовности к стихийным бедствиям и координация операций по оказанию чрезвычайной помощи для обеспечения стабильных поставок продовольствия и доступа к продовольствию.
6. Другими министерствами центрального правительства, которые играют непосредственную или содействующую роль в обеспечении продовольственной и пищевой безопасности, являются: (i) МТП по регулированию импорта и переработки продуктов питания; (ii) МО для программ школьного питания и школьных садов; (iii) МЭВР для надзора за энергией и водоснабжением в сельской местности; (iv) ССА для сбора, анализа и публикации данных о продуктах питания и питании; (v) МДЖ по расширению прав и возможностей женщин; (vi) МФ для управления государственными финансами и расходами и координации международной финансовой помощи; и (vii) МИД для надзора за развитием сотрудничества и других соглашений о партнерстве.

#### 4.1.2 Прочие заинтересованные стороны

Разработка реалистичных политик и стратегий в области продовольственной и пищевой

безопасности и их эффективное осуществление также зависят от активного участия местных органов власти и неправительственных субъектов. Роли таких заинтересованных сторон в реализации AFSANA обсуждаются ниже.

**Органы местного самоуправления:** От провинциальных департаментов и агентств центральных правительственных учреждений, а также других провинциальных, районных и общинных администраций, как ожидается, в отношении ППБ, будут: (i) предоставляться данные и информация о сложившейся ситуации; (ii) выявляться и формулироваться проблемы; и (iii) такие органы будут участвовать в реализации мер в своих областях и сферах ответственности.

**Международные и местные НПО:** Местные и иностранные НПО в настоящее время осуществляют широкий спектр проектов и программ, связанных с продовольственной и пищевой безопасностью. Они будут продолжать предоставлять эти услуги, которые включают: (i) пропаганду и повышение осведомленности; (ii) мобилизацию и предоставление материальных ресурсов; (iii) техническую помощь, в частности, подготовку кадров и наращивание потенциала; и (iv) мобилизацию сообщества. Кроме того, ожидается, что международные НПО (МНПО) продолжат наращивать потенциал местных НПО в области планирования, управления, мониторинга и других технических областях.

**Организации гражданского общества (ОГО):** Фермерские ассоциации, женские и молодежные организации и другие общественные группы также будут играть важную роль в реализации посредством: (i) пропаганды и выражения интересов и потребностей членов; (ii) информирования членов и запуска общественных кампаний (например, детское питание, привычки потребления, диверсификация культур, гигиена, домашнее садоводство и т. д.); (iii) разработки проектных и программных предложений; (iv) установления приоритетов; (v) мобилизации и организации членов для действий; и (vi) мониторинга реализации и воздействия вмешательств.

**Частный сектор: Частные субъекты будут:** (i) руководить усилиями в отношении поставок, маркетинга, импорта и экспорта, транспорта и схем микрокредитования в сельских и городских районах; и (ii) способствовать развитию сельского хозяйства, пищевой промышленности, улучшению инфраструктуры и организационному развитию.

**Международные партнеры:** Учреждения ООН, такие как Продовольственная и сельскохозяйственная организация (ФАО), Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ), Всемирная продовольственная программа (ВПП) и Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ), а также организации-доноры, такие как Агентство США по международному развитию (USAID) и Европейский союз (ЕС) способствовали росту и развитию Афганистана на протяжении многих лет, и ожидается, что они сделают еще больше, поскольку страна будет уделять меньше внимания оказанию помощи и восстановлению, а больше - росту и развитию в ближайшие годы. Ожидается, что в поддержку AFSANA эти партнеры предоставят ресурсы для анализа политики и консультирования, финансовую и материальную помощь и техническую помощь.

## 4.2 Координационные структуры

Институциональные механизмы для координации AFSANA **включают и не дублируют структуры, предусмотренные СМП, которые являются неотъемлемой частью данной всеобъемлющей структуры.** Осуществление будет осуществляться на национальном уровне Руководящим комитетом по вопросам пищевых продуктов и питания высокого уровня (РКПППВУ), Секретариатом по продовольственной и пищевой безопасности (Секретариат) при РКПППВУ и Контактными лицами (КЛ) по продовольственной и пищевой безопасности в

каждом основном министерстве или агентстве. На субнациональном уровне РКППВУ будет соответствовать Комитет провинции по продовольственной и пищевой безопасности (КППБ), который будет работать с районными и общинными властями для координации вопросов ППБ на периферии.

Основные обязанности каждого из этих органов кратко изложены ниже, а расширенный круг ведения показан в **Приложении 4**.

#### **4.2.1 Руководящий комитет по вопросам пищевых продуктов и питания высокого уровня**

Руководящий комитет по вопросам пищевых продуктов и питания высокого уровня (РКППВУ) создан для координации и надзора за реализацией программ ППБ правительственными министерствами и ведомствами и другими заинтересованными сторонами. РКППВУ возглавляется вторым вице-президентом и подотчетен Президенту и Кабинету министров, которые несут ответственность за принятие соответствующих мер по всем политическим и/или бюджетным вопросам, рекомендованным РКППВУ.

Членство в РКППВУ будет составлено из рядов следующих основных министерств и партнеров, которые активно участвуют в сфере продовольственной и пищевой безопасности: (i) МСХИЖ; (ii) МЗ; (iii) МТП; (iv) МСРР; (v) МФ; (vi) МДЖ; (vii) МО; (viii) МТСДМИ; (ix) МДЖ; и (x) ANDMA. РКППВУ также будет состоять из двух представителей, каждый из которых является двусторонним, многосторонним, гражданским обществом/НПО и партнерами из частного сектора, и заседания Комитета будут проводиться раз в шесть месяцев или чаще, если это необходимо.

#### **4.2.2 Секретариат по вопросам пищевых продуктов и питания**

Первостепенная роль Секретариата по вопросам пищевых продуктов и питания заключается в поддержке Руководящего комитета высокого уровня в выполнении всех его обязанностей по надзору, координации, мониторингу и коммуникации. Секретариат является автономным подразделением, размещенным в Канцелярии второго вице-президента, ответственным за повседневные операции, связанные с выполнением AFSANA, включая СМП.

Подразделение будет возглавляться исполнительным директором/координатором и будет включать сотрудника по продовольственной и пищевой безопасности, сотрудника по мониторингу и оценке, сотрудника по связям с общественностью и дополнительный персонал, когда и если это будет сочтено необходимым.

#### **4.2.3 Контактные лица (КЛ) по вопросам безопасности пищевых продуктов и питания**

Для содействия выполнению своих обязанностей в рамках AFSANA, каждое основное министерство и агентство назначит Контактное лицо по продовольственной и пищевой безопасности. Контактное лицо будет выполнять три основные функции: (i) координировать реализацию AFSANA на техническом уровне в рамках соответствующего министерства или ведомства; (ii) служить центром информации о продовольствии, питании и уязвимости в министерстве или ведомстве; и (iii) поддерживать связь с Секретариатом по продовольствию и питанию на национальном уровне. Координатор ППБ будет отчитываться непосредственно перед соответствующим заместителем министра/заместителем генерального директора агентства.

### **4.3 Координационные механизмы на субнациональном уровне**

Областные, районные и общественные органы власти, а также местные неправительственные

заинтересованные стороны будут активно участвовать в реализации AFSANA на субнациональном уровне. Как указано в **Приложении 3**, они отвечают за координацию программ, проектов и мероприятий AFSANA, включая определение местных приоритетов, мониторинг прогресса и формулирование цели, задач и программ AFSANA в политических подразделениях страны.

Однако определение унифицированных периферийных структур для обеспечения контроля за реализацией AFSANA в настоящее время может быть преждевременным из-за очевидных различий в возможностях управления и эффективности существующих межотраслевых координационных механизмов в политических подразделениях. Принимая во внимание эти проблемы и ожидая преднамеренной совместной оценки готовности провинциальных, районных и общинных властей, а также эффективности альтернативных местных институциональных механизмов для координации AFSANA, Совет по развитию провинции (СРП) во главе с губернатором определит приоритеты и будет контролировать выполнение Повестки дня заинтересованными сторонами в провинциях. СРП будет сообщать Руководящему комитету высокого уровня через Секретариат ППБ по вопросам, касающимся AFSANA, и его членство, которое уже включает департаменты национальных агентств, представленных в ППБС (т.е. УСХИЖ, УСРП и УОЗП), будет расширено за счет добавления соответствующих непубличных участников всякий раз, когда обсуждаются вопросы, касающиеся AFSANA.

Аналогичное временное соглашение будет также введено для обеспечения того, чтобы окружные ассамблеи развития (ОАР) и Советы по развитию сообществ (СРС) были обязаны координировать AFSANA на своих соответствующих уровнях управления. Ввиду того, что многие из запланированных мероприятий в области продовольственной и пищевой безопасности в AFSANA предназначены для реализации на местном уровне, очень важно, чтобы ОАР и СРС были оснащены разъяснительными материалами и методами, позволяющими им играть важную мобилизационную роль, пока не будут созданы постоянные учреждения.

#### **4.4 Задачи для наращивания потенциала координационных структур**

Центральные и периферийные координационные структуры, предназначенные для осуществления AFSANA, потребуют постоянной и целенаправленной поддержки со стороны правительства и международного сообщества для эффективного выполнения своих обязанностей, особенно потому, что они являются либо новыми договоренностями, либо существующими, на которые возложены дополнительные задачи и завышенные ожидания. В сложной, проблемной обстановке в Афганистане, вызванной затянувшимся конфликтом, опустошившим институциональные возможности, масштабы, качество и своевременность помощи являются определяющими.

Многие организации государственного сектора являются относительно крупными и растущими, но они имеют слабую кадровую базу, слабые бизнес-процессы и сильно ограничены в возможностях реализации программ. Несмотря на усилия по институциональному укреплению, предпринятыми в последнее время в некоторых из этих структур (например, в программах управления изменениями в МСХИЖ, МСРП), существенные барьеры на пути к реформированию сохраняются, включая ненадлежащую координацию между центральными организациями и местными агентствами и внутри подразделений одного и того же агентства. В настоящее время Всемирный банк осуществляет проект по созданию наращиванию потенциала для достижения результатов (НПР) на сумму 350 млн долл. США, целью которого является «повышение

потенциала и эффективности основных отраслевых министерств, отвечающих за национальные приоритетные программы», путем предоставления технической помощи, квалифицированного персонала, а также возможностей обучения и стажировки.

Принимая во внимание ограничения НПП и других мероприятий, правительство и его партнеры будут устанавливать механизм совместного финансирования или любой другой соответствующий подход, отражающий необходимость согласованного осуществления мероприятий AFSANA. Первоначально эта поддержка будет направлена на улучшение координации и управления программами со стороны Секретариата, который будет обслуживать Руководящий комитет по вопросам пищевых продуктов и питания высокого уровня под председательством второго вице-президента, контактных лиц в основных министерствах или ведомствах, на которых возложены обязанности по обеспечению продовольственной и пищевой безопасности, Комитета провинции по продовольственной и пищевой безопасности (КПППБ) и соответствующих районных и общественных властей.

## 5. ИНФОРМАЦИЯ, МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ И ПИЩЕВОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

### 5.1 Информационные системы по вопросам пищевых продуктов и питания

Многие агентства и организации предоставляют соответствующие данные и информацию о ситуации с ППБ в Афганистане. Они включают в себя: (i) Национальную оценку риска и уязвимости (НОРУ) ССА и МСРР; (ii) сельскохозяйственную статистику от МСХИЖ и данные о питании от Министерства здравоохранения и ЮНИСЕФ; (iii) информацию раннего предупреждения и данные об уязвимостях, полученные Системой раннего предупреждения об опасности голода (FEWS-Net), подразделением ВПП по Анализу уязвимости и картографированию (АУК) и Глобальной системой информации и раннего предупреждения (GIEWS) ФАО; и (iv) быструю оценку чрезвычайных ситуаций со стороны ANDMA, ВПП и НПО.

Разнообразие и дезагрегация источников информации затрудняет получение всесторонней и непротиворечивой картины продовольственной и пищевой среды, что затрудняет разработку и реализацию соответствующих стратегий реагирования, мониторинг прогресса и результатов вмешательств, а также оценку тенденций и изменений.

#### 5.1.2 Стратегические подходы к улучшению информации по вопросам продовольственной и пищевой безопасности

Эффективная информационная система ППБ предоставляет общенациональную базовую информацию о детерминантах ППБ, регулярные обновления информации о ситуации с ППБ, информацию раннего предупреждения об опасностях и вероятных последствиях для безопасности ППБ, а также оперативную оценку потребностей в чрезвычайных ситуациях в случае бедствия. Типичные этапы и функции состоят из сбора данных, управления данными, анализа данных и связи.

Запланированные меры по улучшению сельскохозяйственной базы данных и информации уже включают:<sup>58</sup> (i) укрепление институциональной базы данных и информации; (ii) проведение анализа изменений земного покрова; (iii) сбор и распространение данных о сельскохозяйственном производстве, маркетинге, торговле и экспорте; (iv) совершенствование агрометеорологии и системы раннего предупреждения; (v) укрепление информационных систем управления; (vi) разработку информационного шлюза в геопространственной информационной системе; и (vii) совершенствование системы обследований.

Эти меры принесут существенные улучшения в сборе сельскохозяйственных данных и управлении информацией, если они будут дополнены соответствующими данными ППБ и информацией из других секторов, особенно несельскохозяйственных и социальных секторов, и рассмотрены в контексте общей системы мониторинга и оценки (МиО) для продовольственной и пищевой безопасности. Такая система будет связывать анализ ситуации с ППБ и анализ реагирования в соответствии с Интегрированным классификатором фаз продовольственной безопасности (ИКФПБ), который в настоящее время внедряется в Афганистане. Используя имеющуюся информацию для классификации характера и серьезности ситуации с ППБ, ИКФПБ удовлетворяет потребности лиц, принимающих решения, и делает меры по обеспечению

<sup>58</sup> «База данных и информации» программы СХАР, НПП 2 «Продовольствие для жизни»

продовольственной и пищевой безопасности более эффективными, основанными на потребностях, стратегических и своевременных.<sup>59</sup>

## 5.2 Мониторинг и оценка

### 5.2.1 Цели системы

В целом, система мониторинга и оценки для ППБ будет обеспечивать наблюдение за ситуацией с ППБ в Афганистане, фиксировать прогресс в реализации AFSANA и отслеживать результаты и воздействия. Конкретными целями будет предоставление заинтересованным сторонам и общественности актуальной информации о ситуации с ППБ, информирование их о прогрессе в осуществлении AFSANA, информирование о достижении запланированных целей ППБ и выявление недостатков, если таковые имеются, в разработке или реализации AFSANA, а также предложение соответствующих корректировок.

### 5.2.2 Методы и инструменты

- Проведение анализа логической структуры для: (i) установления четкой иерархии целей путем выяснения причинно-следственных связей между общими целями, конкретными целями и запланированными результатами на различных уровнях; (ii) определения соответствующих показателей для измерения прогресса в достижении целей; (iii) определения источников данных, которые будут использоваться при измерении показателей; и (iv) определения экономических, политических, социальных и экологических условий, которые важны для достижения целей ППБ. Логические структуры должны быть разработаны для каждого проекта и программы ППБ, реализованных в рамках AFSANA, а затем скомпилированы в общую логическую структуру.
- Составление подходящих, согласованных показателей для измерения эффективности вмешательств ППБ в достижении запланированных целей после разработки сводной логической матрицы для AFSANA.
- Создание банка данных по всем соответствующим программам и проектам ППБ для информирования политиков и Руководящего комитета высокого уровня относительно вмешательств и содействия координации. Банк данных будет использовать существующую информацию, собранную различными заинтересованными сторонами (например, ИСУ МСХИЖ и реестр проектов, под управлением КПБСХ).
- Связь и возможная интеграция информационных систем ППБ, управляемых различными заинтересованными сторонами.
- Гармонизация подходов к МиО различными учреждениями, занимающимися вмешательствами ППБ в отношении методологии (например, анализ логической структуры), форматов отчетности и временных рамок на основе руководящих принципов, подготовленных Секретариатом по продовольствию и питанию.

### 5.2.3 Операционные аспекты

Мониторинг и оценка политики и стратегических рамок является подлинной функцией Руководящего комитета высокого уровня при поддержке Секретариата. МиО будет

---

<sup>59</sup> Интегрированный классификатор фаз продовольственной безопасности, Техническое руководство, версия 2.0, окончательный вариант проекта, октябрь 2011 год

осуществляться через иерархическую интерактивную структуру, основанную на системах связанных программ и проектов, включенных в эту структуру. Будут выполнены следующие функции:

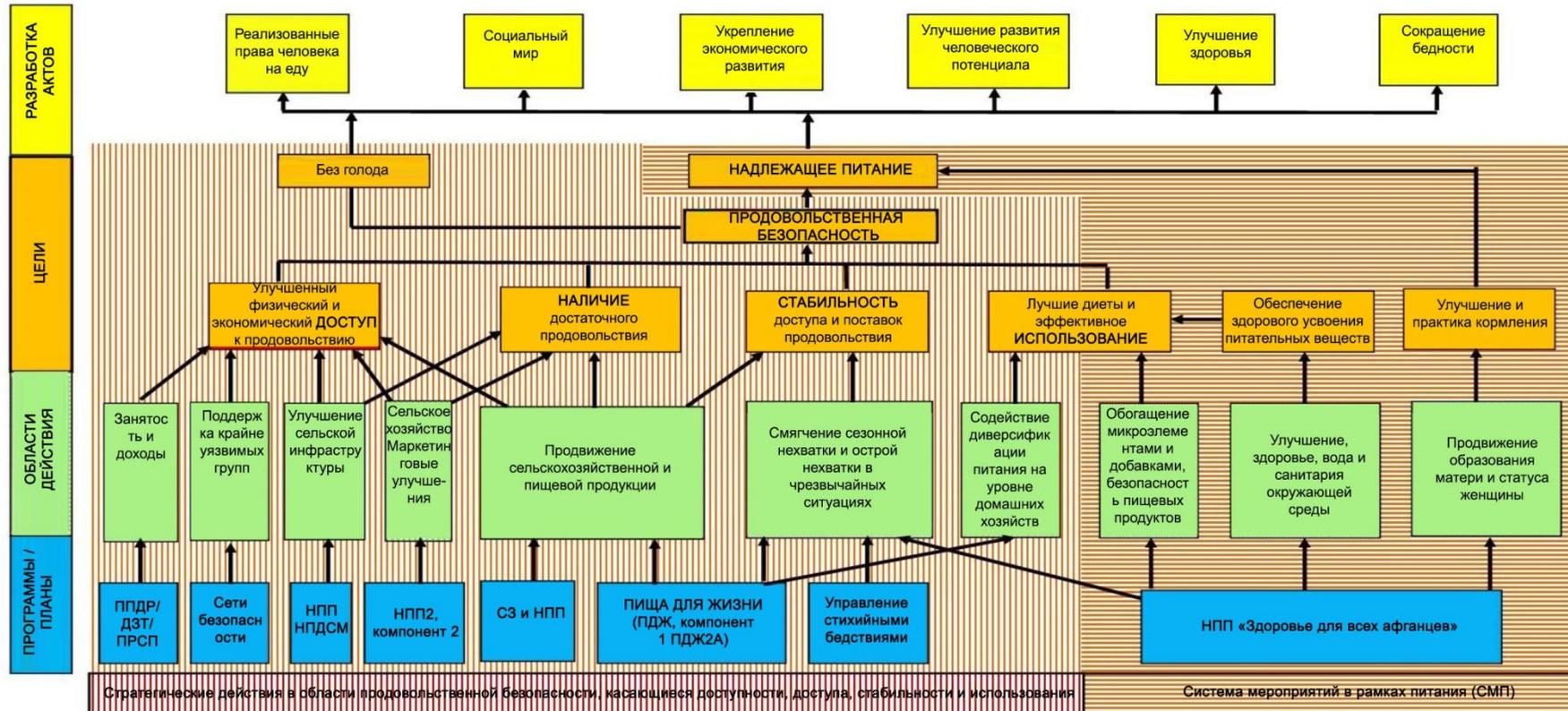
- На уровне проектов/программ, где мониторинг в настоящее время осуществляется учреждениями-исполнителями, будут готовиться отчеты и представляться соответствующим сторонам в министерствах и ведомствах, под юрисдикцией которых указанные проекты и программы осуществляются, и в Секретариат.
- Секретариат также получит отчеты об оценке вмешательств ППБ от заинтересованных сторон.
- Затем Секретариат объединит эти отчеты о мониторинге и оценке и подготовит сводные отчеты, содержащие основные выводы и рекомендации для Руководящего комитета высокого уровня.

Руководящий комитет ППБ высокого уровня может отдать распоряжение об оценках конкретных вмешательств ППБ или, при необходимости, оценках реализации общей структуры.

# ПРИЛОЖЕНИЯ

## Приложение 1: Архитектура AFSANA

Комплексная стратегическая основа для продовольственной и пищевой безопасности в Афганистане: Цели, сферы деятельности, программы и влияние на развитие



## Приложение 2

### Связь стратегических целей по вопросам продовольственной и пищевой безопасности с национальными приоритетными программами

Стратегическая цель ППБ	Наиболее актуальная национальная приоритетная программа
Гарантированное наличие достаточного количества продовольствия	Национальное развитие водных и природных ресурсов; Национальное комплексное сельскохозяйственное производство и развитие рынка  Программа национальных и региональных ресурсных коридоров;
Улучшенный экономический и физический доступ к еде	Национальная программа доступа к сельской местности; Устойчивая достойная работа посредством развития навыков и роста, насыщенного работой; Национальная программа энергоснабжения; Интегрированная
Обеспеченная стабильность поставок продовольствия	Национальное развитие водных и природных ресурсов; Национальное комплексное сельскохозяйственное производство и развитие рынка; Национальная программа доступа к сельской местности  Программа национальных и региональных ресурсных коридоров;
Надлежащее использование продуктов питания	Здоровье для всех афганцев; Национальное комплексное сельскохозяйственное производство и развитие рынка
Сквозные эффекты, особенно на наращивание потенциала	Финансово-экономические реформы; Развитие потенциала для ускорения реализации NAPWA; Образование для всех; Национальная программа местного управления; Устойчивая достойная работа благодаря развитию навыков и росту, насыщенному работой

## Приложение 3:

### Техническое задание координационных структур

#### A. Техническое задание Руководящего комитета по вопросам пищевых продуктов и питания высокого уровня.

- (1) Контролировать и координировать выполнение AFSANA национальными и международными заинтересованными сторонами;
- (2) Оценка прогресса и результатов, связанных с внедрением AFSANA, и утверждение корректировок в разработке и реализации, когда это будет сочтено необходимым;
- (3) Содействие межведомственной и межучрежденческой координации вмешательств ППБ, в том числе связанных с Системой мероприятий в рамках питания (СМП);
- (4) Определение стратегических приоритетов продовольственной и пищевой безопасности;
- (5) Планирование соответствующих мер реагирования на краткосрочные кризисы в области продовольственной и пищевой безопасности и связанные с этим потрясения совместно с Национальной комиссией по борьбе со стихийными бедствиями;
- (6) Определение, где необходимы межсекторальные скоординированные действия для решения долгосрочных проблем отсутствия продовольственной и пищевой безопасности, и предложение решения для таких проблем;
- (7) Повышение осведомленности о ППБ среди всех слоев населения;
- (8) Разработка способов включения стратегических действий ФНС в рабочие программы соответствующих отраслевых министерств и ведомств;
- (9) Консультирование правительства по вопросам продовольственной и пищевой безопасности, в том числе по вопросам соблюдения международных обязательств и обязанностей;
- (10) Создание подкомитетов и/или рабочих групп для выполнения обязанностей ППБС, когда это будет сочтено необходимым;
- (11) Содействие разработке и реализации совместных программ продовольственной и пищевой безопасности; и
- (12) Сообщение политики, приоритетов, целей и результатов AFSANA заинтересованным сторонам и нации.

#### B. Техническое задание Секретариата по вопросам пищевых продуктов и питания

- (1) Содействие координации планирования и реализации мероприятий в области продовольственной и пищевой безопасности;
- (2) Содействие комплексному и последовательному реагированию на чрезвычайные и структурные проблемы, связанные с отсутствием продовольственной и пищевой безопасности;
- (3) Обеспечение, чтобы отраслевые планы, программы и проекты, имеющие последствия для продовольственной и пищевой безопасности, соответствовали AFSANA;
- (4) Оценка эффективности вмешательств ППБ на основе отчетов о мониторинге и оценке и других обзоров и анализов, подготовленных заинтересованными сторонами;
- (5) Инициирование оценки вмешательств ППБ, когда и где это будет сочтено целесообразным;
- (6) Содействие планированию, реализации и оценке планов действий AFSANA;
- (7) Взаимодействие с заинтересованными сторонами и предоставление всей необходимой информации, включая взаимодействие с партнерами по развитию по вопросам ППБ;
- (8) Обеспечение бесперебойной передачи и обмена информацией ППБ между всеми заинтересованными сторонами;
- (9) Получение, анализ и распространение в Руководящем комитете высокого уровня отчетов о мониторинге и соответствующих докладов о программах и проектах в области продовольственной безопасности; и
- (10) Подготовка регулярных отчетов о реализации и ходе работы AFSANA для Руководящего комитета ППБ высокого уровня.

#### C. Техническое задание для контактных лиц

- (1) Предоставление консультаций по вопросам политики в области продовольственной и пищевой безопасности и стратегическим вопросам;
- (2) Координирование взаимодействия министерства или ведомства с заинтересованными сторонами ППБ;
- (3) Содействие подготовке проектных предложений ППБ;
- (4) Получение и рассмотрение отчетов о мониторинге программ и проектов, связанных с

- продовольственной безопасностью и питанием;
- (5) Обеспечение, чтобы вопросы продовольственной и пищевой безопасности хорошо отражались в других стратегиях и программах министерства или ведомства;
  - (6) Подготовка информационных материалов для заинтересованных сторон на субнациональном уровне; и
  - (7) Подготовка отчетов о прогрессе, достигнутом министерством или ведомством в выполнении AFSANA, для министерства/ведомства и Секретариата.

***D. Основные обязанности субнациональных координационных структур***

Основные обязанности провинциальных, районных и общественных структур в отношении местной координации и надзора AFANSA следующие:

- (8) Разработка и поддержание четкого понимания состояния продовольственной и пищевой безопасности различных групп населения в политическом подразделении;
- (9) Гарантирование, что AFANSA продвигает права всех афганцев на питание и улучшение питания в политическом подразделении;
- (10) Отстаивание цели и задачи AFANSA в политическом подразделении, а также на всех других уровнях управления;
- (11) Обеспечение соответствия и синергизма между AFANSA и другими стратегиями, программами и планами в области продовольственной и пищевой безопасности, чтобы избежать дублирования;