

## Программы по обогащению пищевых продуктов в республиках Центральной Азии: Извлечённые уроки

27 ЯНВАРЯ 2015

### Краткий обзор

Данный отчёт изучает предыдущие масштабные программы по обогащению пищевых продуктов в республиках Центральной Азии с целью извлечения уроков из успехов и провалов данных программ. В рамках данного анализа были рассмотрены следующие основные региональные и национальные проекты:

1. Региональные проекты ЮНИСЕФ по йодированию соли в период 1990х<sup>1</sup> годов.
2. Проекты ЮНИСЕФ по обогащению пшеничной муки в Республиках Кыргызстан и Туркменистан в период 1990-х годов.
3. Региональные инициативы Азиатского Банка Развития (АБР) и Японского агентства по международному сотрудничеству (JICA) по обогащению соли и пшеничной муки в 2001 и 2005<sup>2</sup> годах.
4. Программа национального уровня Глобального альянса по улучшению питания (GAIN), Всемирного банка и ЮНИСЕФ по обогащению муки в Республике Узбекистан 2005 года.
5. Проект GAIN/ЮНИСЕФ по социальной мобилизации для увеличения обогащения муки в Республике Казахстан 2008 года.

Таким образом, в рамках анализа следующие основные уроки были извлечены:

- **Понимание характера региональной торговли.** Региональная торговля является очень интегрированной и динамичной, особенно, когда речь идет о торговле пшеницей и пшеничной мукой. Казахстан является основным производителем пшеницы и пшеничной муки и таким образом, производство и торговля в этой стране будет влиять на весь регион. Торговые ограничения способствуют изменению цен на пшеницу по сравнению с пшеничной мукой, которая импортируется и экспортируется, что требует более связанной, региональной стратегии по обогащению пищевых продуктов.
- **Постоянное обновление политической поддержки.** Политическая воля является необходимым элементом в период разработки и в ходе исполнения законодательства об обогащении пищевых продуктов, требующее разъяснительную и пропагандирующую работу на самых высоких правительственных уровнях, формирование чувства национальной ответственности и знаний о потенциальном влиянии обогащения пищевых продуктов на здоровье населения.
- **Наращивание потенциала регулирующих агентств и ведомств по исполнению закона.** Большая, децентрализованная промышленность и чрезмерная занятость агентств по контролю качества пищевых продуктов приводит к слабому исполнению законов со стороны регулирующих органов, включая ослабление надзора за отечественным производством. Мониторинг импорта тоже является трудным, учитывая, что высокая доля рынков и торговли является неформальным.
- **Взаимодействие с заинтересованными сторонами (стейкхолдерами) из различных секторов.** Обогащение пищевых продуктов естественно не является вопросом какого-то одного сектора, и поэтому, успешные усилия по обогащению требуют сотрудничества между различными правительственными министерствами, НПО и гражданским обществом и частным сектором. Четкие институциональные структуры, роли и обязанности должны быть определены и соблюдены. Республики Центральной Азии пытались найти баланс между поддержанием государственного контроля и продвижением государственно-частного партнерства.

- ~~Стимулирование промышленных партнеров.~~ Мукомольная промышленность в регионе имеет технический потенциал по обогащению, но недостаточно финансовых стимулов для этого. Хотя идет процесс консолидации, есть еще много отраслевых игроков, конкурирующих за долю рынка и работающих с малой долей прибыли, что создает трудность в направлении инвестиций в премикс (смесь/порошок витаминов и минералов) и оборудование без гарантированного сбыта. Существует много механизмов, которые можно использовать вместе с компонентом по правоприменению для лучшего стимулирования отрасли обогащать пищевые продукты.
- Коммуникация для создания спроса. Маркетинговые послания и коммуникация по вопросам питания/обогащения пищевых продуктов должны включать в себя все элементы цепочки поставок, а не только конечного потребителя. В то время как социальная мобилизация должна быть на уровне сообществ и включать участие лидеров общин, необходимо также предоставлять эффективную информацию по цепочке добавленной стоимости ассоциациям потребителей, розничным торговцам, оптовикам и отрасли, и должна быть адаптирована к местным реалиям предложения, спроса, знаниям по питанию и структуры потребления.

---

<sup>1</sup> Включал Казахстан, Кыргызскую Республику, Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан.

<sup>2</sup> Включал Азербайджан, Казахстан, Кыргызскую Республику, Монголию, Таджикистан и Узбекистан.

## Введение

Республики Центральной Азии столкнулись с ухудшающейся продовольственной ситуацией с момента распада Советского Союза, когда прекратились продовольственные субсидии и государственная помощь в целях развития, и не были сохранены распределительные сети для обогащенных продуктов питания. Дефицит микроэлементов в регионе, особенно йода и железа, является выше, чем во многих других развивающихся регионах из-за географических и социально-экономических причин. Регион имеет низкий уровень содержания йода в почве и, будучи регионом без выхода к морю, где в рационе не хватает морской рыбы, которая является важным источником йода. Употребление чая, то, что почти все взрослые и дети в регионе делают во время и после еды, тормозит всасывание организмом негемового железа, тип железа, содержащийся в растительных и обогащенных продуктах питания. Кроме того, районы, которые стали беднее после распада Советского Союза, снизили потребление мяса, молочных продуктов, фруктов и овощей в своем рационе. Таким образом, регион имеет одно из самых высоких соотношений потребления пшеницы по всему миру, что составляет 37%-60% от калорийности рациона населения.

Обогащение основных пищевых продуктов оказало значительное влияние на дефицит питательных микроэлементов, широко распространённый среди населения, в частности в Западной и Латинской Америке, и является экономически эффективным, особенно, когда реализуется через централизованные и развитые отрасли пищевой промышленности. Копенгагенский консенсус включает обогащение пищевых продуктов в перечень самых экономически эффективных инвестиций в целях развития в качестве комплексной программы по питанию. Точно так же, АБР подсчитал, что аз-за дефицита железа, йода и витамина А теряется 5% Внутреннего Валового Продукта (ВВП), но для комплексного и устойчивого решения этих проблем потребуется только 0,3% ВВП.

Три крупных региональных проекта были осуществлены к сегодняшнему дню в республиках Центральной Азии, которые включали крупномасштабное обогащение пищевых продуктов с целью борьбы с дефицитом микроэлементов. В 1990-х ЮНИСЕФ осуществил ряд проектов по йодированию соли, которые включали передачу оборудования для йодирования и иодат калия (КИОЗ). В то время как национальный и региональный аспект по пропаганде был успешным в плане создания спроса и правительственной поддержки, отрасль производства йодированной соли столкнулась с препятствиями в вопросе поддержания производства и поставок. Таким образом, этот проект пришёл к выводу, что финансовая поддержка закупок технологии и производственных ресурсов не была достаточной для стимулирования постоянного производства йодированной соли. Программа по раннему обогащению муки, с другой стороны, столкнулась с трудностями в поддержании потребительской привлекательности; воспринимаемые и реальные изменения в органолептических свойствах обогащенной муки привели к плохой репутации обогащения пищевых продуктов во всём регионе.

*В Кыргызской Республике на начальном этапе обогащения пшеничной муки использовали сульфат железа для увеличения содержания железа. Это привело к тому, что мука издавала неприятный запах. Хотя сульфат железа больше не используется, потребители по-прежнему помнят эту муку, спустя более десяти лет.*

Азиатский банк развития при финансовой поддержке Японского агентства по международному сотрудничеству (JICA) завершил два крупных региональных проекта по обогащению пищевых продуктов. В рамках первого проекта была пилотирована региональная сеть маркетинга, распределения, правила торговли йодированной солью и обогащенной мукой. Второй проект был направлен на укрепление и поддержание прогресса, достигнутого благодаря тому, что больше внимания было уделено каналам поставок, созданию спроса и регулированию. Оба проекта показали определенный успех в дозорных зонах и в получении политической мотивации для принятия обязательных законов об обогащении пищевых продуктов. Тем не менее, эти проекты также пострадали от отсутствия ключевых инвестиций в нормативно-правовой надзор и отсутствия участия заинтересованных сторон, необходимого для устойчивого обогащения пищевых продуктов. На самом деле, некоторые страны в регионе, такие как Таджикистан, с тех пор полностью перестали обогащать пищевые продукты.

Проекты на уровне стран в регионе также работали над тем, чтобы улучшить успехи, достигнутые во время региональных программ по обогащению пищевых продуктов. В 2005 году Глобальный альянс по улучшению питания (GAIN), Всемирный банк и ЮНИСЕФ работали над тем, чтобы на основе предварительных работ, направленных на политику, потребителей и отрасль, которая были проделаны в рамках проектов АБР, увеличить обогащение пшеницы в Узбекистане. В 2008 году GAIN и ЮНИСЕФ сфокусировались на пропаганде и социальной мобилизации мукомолов из частного сектора в Казахстане для увеличения производства обогащенной муки. Еще до вступления в силу обязательного законодательства в Казахстане, этот проект смог стимулировать более пятидесяти мукомольных заводов обогащать муку.

Настоящий отчет может помочь новым инициативам обеспечить лучший охват обогащенными пищевыми продуктами во всему региону, включая Афганистан. В четвертом квартале 2014 года GAIN инициировал новый региональный проект по обогащению пищевых продуктов, финансируемый Агентством США по международному развитию (USAID), который направлен на закрепление предыдущих и текущих усилий в регионе и обеспечение надлежащего потребления муки, обогащенной питательными микроэлементами, включая импорт пшеничной муки в Афганистан (в первую очередь из Казахстана) и масла, который импортируется в Афганистан (в первую очередь из Пакистана).

## Понимание характера региональной торговли

Рисунок 1: Региональная торговля пшеницей в Центральной Азии



Рынки пшеницы в Центральной Азии хорошо интегрированы и функционируют эффективно и гибко, учитывая сложность географического расположения и политической напряженности во всем регионе. Казахстан является крупнейшим производителем пшеницы в регионе и одним из крупнейших экспортеров пшеницы в мире, который экспортирует 40-50% своей пшеницы, в основном в другие республики Центральной Азии и Афганистан. Таким образом, производство пшеницы в Казахстане, рынки и торговые потоки имеют существенное влияние на производственные и торговые потоки на региональном уровне. Внутреннее производство в республиках Центральной

Азии, включая Казахстан, является довольно динамичным в связи с изменением погодных условий. Изменения в урожае и национальных и региональных ценах на пшеницу быстро преобразуются на неустойчивость на внутреннем рынке по сравнению с объемами легального и контрабандного импорта пшеницы и пшеничной муки. Тем не менее, мало что было сделано в продвижении региональной торговли *обогащенной* мукой, вероятно, из-за неадекватной инфраструктуры, нехватки ресурсов и слабых институтов.

Казахстанские производители пшеницы и муки известны на международном уровне за их высокое качество и хлебопекарные свойства. Большая доля пшеницы, предназначенная на экспорт, означает, что производители находятся под высоким влиянием спроса и запросов потребителей на конкретные сорта муки для импорта. Большинство стран региона выращивают, импортируют и экспортируют определенное количество пшеницы и пшеничной муки. Крупнейшим импортером пшеницы в регионе является Афганистан, который имеет небольшое отечественное производство муки. Карта на Рисунке 1 показывает региональные торговые потоки.

*Многие страны предпочитают казахстанскую муку, чем собственного производства. Несмотря на рост и технические способности мукомольной промышленности в Таджикистане, пекари, которые пекут хлеб в тандырах в городе Душанбе, по-прежнему полагаются исключительно на импортную казахстанскую пшеничную муку из-за большего доверия ее качеству. Это вызвало проблему поддельной казахстанской муки, которая продается в повторно-используемых или поддельных мешках от казахстанской муки.*

Региональная торговля обогащенными пищевыми продуктами сталкивается с тремя ограничениями. Во-первых, тарифы и квоты часто не продвигают торговлю обогащенными пищевыми продуктами. В периоды высоких цен и недостатка резервов Казахстан и Россия оба ввели запрет на экспорт, что повлияло на наличие и цену муки во всем регионе. Для содействия экономическому росту, барьеры на импорт, такие как налоги на пшеницу, были снижены в Таджикистане, но то же самое не было применено по отношению к пшеничной муке. Это меняет динамику торговли, особенно вокруг импорта пшеницы по сравнению с пшеничной мукой, а мукомолы, как правило, переключаются между двумя в зависимости от цен и качества, чтобы оставаться конкурентоспособными. В то время как тарифы могут быть полезными для стимулирования целевого импорта специализированных товаров, таких как обогащенная мука, некоторые страны, такие как Кыргызская Республика, использовали тарифы для ограничения импорта обогащенной муки в пользу импорта пшеницы и помола внутри страны. Это привело к увеличению неофициальной, и, вероятно, неконтролируемой, приграничной торговли пшеничной мукой во избежание импортных пошлин.

Во-вторых, стандарты и требования касательно объема, типа и качества обогатителей пищевых продуктов не согласованы на региональном уровне. Например, Афганистан требует импорта обогащенной муки с отличительным составом комплекса Витамин В, чем Казахстан. Кыргызская Республика и Казахстан недавно изменили свои стандарты для типа обогатителей железа, которые должны быть использованы в соответствии с требованиями Всемирной Организации Здравоохранения (ВОЗ), но большинство других стран не последовали этому стандарту. Таким образом, региональные усилия по обогащению пищевых продуктов является единственно эффективной стратегией, так как потребление пшеничной муки в данном регионе и время могут быть обеспечены регионально или внутри страны и могут быть или не могут быть обогащены по тем же стандартам.

В-третьих, транспортные ограничения во всем регионе препятствуют быстрому передвижению пшеничной муки. Движение по дороге в некоторых районах может быть невозможным во время зимних месяцев, и существует много отдаленных регионов без доступа к транспортным сетям, по которым регулярно перевозятся коммерческие товары. Существует значительная железнодорожная сеть по всему региону, но нехватка транспортных контейнеров делает своевременную доставку трудным. Точно так же, регион является большим и долгая продолжительность доставки (десять или более недель в некоторые районы) конечным потребителям способствует ухудшению качества продуктов, особенно муки. Пшеничная мука имеет срок годности от девяти до двенадцати месяцев, в зависимости от нормы извлечения, типа упаковки и хранения. Некоторые обогатители, особенно растворимое железо, могут вызвать окисление и прогорклость в срок от менее шести до девяти месяцев. Транспортные платежи и политическая напряженность, особенно на железнодорожных линиях, принадлежащие России, резко увеличивают транспортные расходы и влияют на объемы и сроки поставок продуктов. Хотя Казахстан однажды предоставил субсидии на железнодорожный транспорт, они были прекращены для получения членства во Всемирной Торговой Организации (ВТО). Эти ограничения увеличивают стоимость и время транспортировки обогащенных товаров внутри Казахстана и во всем регионе, это приводит к проблемам качества и доступности для бедных потребителей.

*Политическая напряженность, особенно между Таджикистаном и Узбекистаном, привели к высоким тарифам и барьерам, которые препятствуют развитию эффективных торговых путей по всему региону.*

Транспортировка в Афганистан является особенно трудным. Существуют два главных маршрута, оба со своими трудностями. Первый пролегает через мост «Дружбы» в Узбекистане до Мазари Шариф. Социальная и политическая нестабильность в Узбекистане означает, что обеспечение транспортировки остается открытым вопросом, и решения проблем не гарантируется; в то время как в Мазари Шарифе текущие железнодорожные линии не могут принимать коммерческие грузы и транспортировка должна быть осуществлена на грузовиках. Второй маршрут пролегает через Туркменистан через пограничный город Турагунди к северу от Герата. В Афганистане железнодорожные линии не простираются после Турагунди, но железнодорожная линия была завершена в Туркменистане в 2013 году, которая соединяет Турагунди с железнодорожной сетью Казахстана, не пересекая границу Узбекистана или часто используя нерегулярное паромное сообщение на Каспийском море. В дополнение к этим двум маршрутам, предполагается, что существует большое количество неофициальных пунктов пересечения границы и объем контрабандной пшеницы и пшеничной муки в страну является высоким. Будучи крупнейшим покупателем казахстанской муки, реальная трудность в конечном счете будет заключаться в обеспечении соответствующего обогащения муки на границе, независимо от того, как она поступает в страну.

### Обновление политической поддержки

*Несмотря на большое количество глобальных доказательств в пользу обогащения пищевых продуктов, законодатели в Узбекистане неохотно изменяют нормативно-правовые акты, касающиеся уровней обогащения пищевых продуктов и освобождения от пошлин. Страх снова разжечь проблемы, которые задержали принятие законов о йодированной соли, означает, что эти изменения вряд ли произойдут до тех пор, пока не будет принято законодательство об обязательном обогащении пищевых продуктов.*

Региональный подход предыдущих усилий по обогащению пищевых продуктов работал хорошо, так как существует большое сходство в управлении, институциональных и оперативных механизмах по всему региону Центральной Азии. Страны разделяют историю регионального сотрудничества и правительственной актуализации

усилий в сферах продовольствия, питания, охраны здоровья детей и снижения бедности. Обеспечение промышленного соответствия также имеет общие оперативные процессы, так как многие страны сохранили использование Государственной службы санитарно-эпидемиологического надзора (СЭС), агентство, оставшийся с советского периода, который ответственен за мониторинг и применение нормативно-правовых актов, касающиеся качества и безопасности пищевых продуктов, включая проверки обогащенных продуктов.

*Если здоровье является главной заботой страны, тогда государство должно брать больше ответственности за реализацию программ по обогащению пищевых продуктов. Устойчивость можно добиться через закупку государством премикса для всех мукомолов на постоянной основе.*

*- Евгений Ган, Президент Союза мукомолов и переработчиков зерна*

В то же время, однако, существуют важные политические вопросы, которые нужно решать для того, чтобы усилия по обогащению пищевых продуктов стали устойчивыми и успешными. Самым важным может быть экономический спад, который пережил регион в постсоветскую эру, который продолжает уменьшать налоговые поступления и направлять любой профицит для снижения бюджетного дефицита. Это может ухудшить финансовый потенциал правительства в полной мере пройти через реформы и финансировать мероприятия, необходимые

для регулирования и правоприменения в отрасли, включая бюджетные ассигнования для инспекторов и лабораторий. Существует опасение, что политическая стабильность и националистические настроения могут препятствовать эффективному региональному сотрудничеству и устойчивым усилиям, особенно в сочетании с уже коррумпированной и слабой системой управления. Тем не менее, также признается, что региональное сотрудничество и региональный спрос на экспорт обогащенных продуктов может помочь в гармонизации нормативно правовых актов и стандартов, посвященных обогащению пищевых продуктов, включая те продукты, которые предназначены на импорт и экспорт.

Постоянная текучесть на политическом уровне и внутри правительственной бюрократии, принимающая решения, является серьезной проблемой, которая препятствует устойчивой политической воле для обогащения пищевых продуктов. Часто так случается, что лица, реализующие стратегии, и разработчики программы являются разными лицами с расходящимися мнениями по поводу содержания и процесса. Точно так же, после того, как финансирование для проектов АБР закончилось, многие участвующие страны сократили или прекратили свои усилия по обогащению пищевых продуктов. Эти примеры указывают на необходимость в постоянном обновлении политической воли, институционализации обогащения пищевых продуктов и соответствующего финансирования посредством формирования статей в национальном бюджете для целей реализации.

Точно так же, было много упущенных возможностей для включения вопроса обогащения основных продуктов питания в национальные программы по социальной защите. В Кыргызской Республике предложение по закупке обогащенной муки за счет государственных средств для поддержки учреждений здравоохранения и образования не было поддержано в бюджетах местных властей из-за отсутствия понимания о значении обогащенной муки для здоровья. Таким же образом, в Таджикистане правительственные структуры не поручили обогащать пшеницу, которая была выделена из стратегических резервов с целью поддержки бедных, когда цены поднялись. Программа «Социальная мука» Казахстана, которая осуществлялась с 2008 по 2013 годы, также не предусматривала обогащения пшеницы, которая продавалась пекарям по субсидированным ценам для обеспечения хлеба по низким ценам. Все это предоставляло возможности гарантировать мукомолам рынки сбыта и хорошую прибыль с целью поощрения обогащения пищевых продуктов, но не были финансово поддержаны на самом высоком

правительственном уровне.

Уроки, извлечённые из предыдущих проектов, предлагают, что обновление политической поддержки требует несколько ключевых элементов. Во-первых, усилия по пропаганде должны быть направлены на государственных чиновников самого высокого уровня, особенно в регионе Центральной Азии, где принятия решений часто централизовано на уровне президента. Это позволит вопросам обогащения пищевых продуктов и питания оставаться на повестке дня и стать ключевыми компонентами политик национального развития. Обеспечение экономической целесообразности через анализ экономической эффективности помогло ускорить процесс продвижения этих вопросов во многих странах мира, так как экономика часто имеет больший вес, чем вопрос здравоохранения внутри правительственной бюрократии. Во-вторых, сильное чувство национальной собственности и ответственности должно быть сформировано посредством тесного сотрудничества между всеми заинтересованными сторонами, укрепления национального потенциала, лидерства и технической поддержки. Открытая, прозрачная и настойчивая коммуникация и вовлечение высокопоставленных чиновников во всех аспектах планирования и реализации будет очень важным для формирования чувства собственности и ответственности. Быстрые успехи также были важными в прошлом для использования поддержки заинтересованных сторон и продвижения усилий правительства по пропаганде. Наконец, использование региональных семинаров и встреч создает платформу для правительств для обмена информацией об успехах и трудностях и в то же время дают обещания, что дают возможность для взаимной подотчетности по всему региону.

*Быстрые успехи в ответ на насущные потребности женщин и детей в Афганистане дали старт готовности правительства, инфраструктуры и национальному потенциалу для решения более долгосрочных потребностей.*

Сильная политическая поддержка и национальная собственность и ответственность также требует глубоких знаний и доказательной базы. Информационные пробелы значительно затруднили предыдущие инициативы по обогащению пищевых продуктов. Пробелы в региональном базовом статусе микроэлементов означали, что руководство было не в состоянии принимать обоснованные решения относительно типов проектов по питанию, которые наилучшим образом подходят потребностям населения. Точно так же, пробелы в понимании организации пищевой промышленности и рыночной ситуации для различных продуктов привели к трудностям в охвате самих уязвимых групп населения. Например, несколько сортов муки доступны в Центральной Азии. Низкие сорта часто производились в малых мукомольных предприятиях и часто исключались с предыдущих программ по обогащению. Хотя именно низкие сорта муки являются самыми дешевыми, и, вероятно, всего, потребляется со стороны сельского населения и бедных групп. В Узбекистане от 20 до 60% населения потребляет муку второго сорта, хотя проект GAIN по обогащению был нацелен только на первый сорт. Узбекистан также имеет тенденцию импорта муки высшего сорта из Казахстана, которая не подпадает под закон об обогащении пищевых продуктов, и смешивает низкие необогащенные сорта муки с отечественной обогащенной мукой первого сорта в целях хлебопечения.

*Неправильное понимание требований членства в ВТО и опасения касательно заявки на членство привели к тому, что Президент Казахстана наложил вето на закон об обязательном обогащении муки в 2007 году, хотя осведомленность о преимуществах и наличие обогащенной муки была высокой.*

Правительства и структуры, принимающие решения, вероятно, всего, окажут сильную поддержку, когда есть убедительные данные, которые описывают масштаб проблемы недоедания, экономические и медицинские затраты по сравнению с финансовой пользой обогащения пищевых продуктов, и доказательство того, что программы могут работать в условиях местного контекста. До сих пор, однако, были предприняты ограниченные усилия по улучшению научного понимания



пользы и преимуществ обогащения пищевых продуктов, характерных для контекста развития Центральной Азии. В рамках проекта GAIN в Узбекистане планировалось анализировать образцы крови небеременных женщин репродуктивного возраста в рамках оценки воздействия на состояние анемии. Анализы этих образцов были проведены со значительной задержкой, что отложили успехи в вопросе пропаганды и парламентской поддержки. В то время как передача технологий и техническая поддержка правительствам помогли стимулировать инвестиции для пилотного тестирования, до сих пор есть пробелы в знаниях по выявлению эффективных мер по правоприменению, продвижению региональной торговли и анализу рынка.

## Построение потенциала по нормативному регулированию и правоприменению

В тот период времени проекты АБР работали хорошо в деле улучшения политической воли и надзора, включая создание соответствующий правовых документов и процедур, а также обеспечение усиленного мониторинга и проверки со стороны регулирующих органов. Тем не менее, эти усилия не были поддержаны, и один из главных причин прекращения программ по обогащению пищевых продуктов, указанных в отчетах предыдущих проектов, является нежелание или неспособность создавать и поддерживать сильный правительственный потенциал по нормативному регулированию и правоприменению.

Три основные причины данного нежелания применять законодательства по обогащению пищевых продуктов возникли в предыдущих проектах. Во-первых, некоторые страны столкнулись с трудностями в переводе законов в нормы и правила, которые реально реализовались и соблюдались регулирующими органами. Механизмы реализации и правоприменения должны быть разработаны с самого начала и управление инспекторов внутри регулирующих органов должно стать высшим приоритетом. В предыдущих проектах было отмечено, что создание среды успешного нормативного мониторинга лучше достигается через благоприятные, стимулирующие и основанные на результате рамки, направленные на поощрение лучших услуг, а не посредством запрета и наказания. Серьезную озабоченность вызывает низкий уровень соблюдения законодательства об обязательном обогащении пищевых продуктов в Казахстане в связи с отсутствием или слабой реализацией и исполнением. Это служит примером для других стран в регионе, что делает их поддержку обязательного законодательства трудным.

Во-вторых, некоторые страны столкнулись с трудностями при решении юридических лазеек. В качестве примера из сферы йодирования соли, законы в Таджикистане запрещают продажу нейодированной соли, но не производство нейодированной соли. Это создает трудность в привлечении производителей к ответственности, так как всегда были пути неформальной продажи дешевой, нейодированной продукции по всему региону. Аналогичные примеры существуют в вопросе обогащенной муки:

- Законодательство в Казахстане предусматривает, что мука, предназначенная для внутреннего потребления, должна быть обогащена, но такое же требование не применяется по отношению к муке, предназначенной на экспорт.
- В Узбекистане вступили в силу законы для защиты частных предприятий, которые создают трудности для работников лабораторий в проведении частых выборочных проверок образцов.
- Формулировка закона Кыргызской Республики предусматривает, что пшеница, купленная из государственного зернового резерва, должна быть обогащенной, но тоже самое не относится к пшенице, купленной напрямую из частного сектора.

В-третьих, финансовые барьеры препятствуют странам вырваться из донорской поддержки. Разделение затрат между отраслью и регулирующими органами является очень важным для

устойчивости, и зависимость от доноров была названа в качестве причины неудач предыдущей программы по обогащению муки и универсальному йодированию соли.

## ВНЕШНИЙ НОРМАТИВНЫЙ НАДЗОР

*Несколько стран в регионе сейчас аккредитовали лаборатории, которые участвуют в программе сертификации CDC EQUIP по проверке и анализу йода.*

Государственные регулирующие органы нуждаются не только в готовности исполнять законодательство об обогащении пищевых продуктов, но также и в потенциале для выполнения этой работы. Отсутствие лабораторных услуг и проверяющего персонала часто указывается в качестве барьеров для эффективного нормативного надзора. Нарращивание правоприменительного потенциала также включает в себя четкие правила и нормы, обеспечивающие

благоприятную среду для эффективного надзора. Во многих странах региона инспекторам дано правовое разрешение только на посещение производителей и/или рынков на ежегодной основе. В Таджикистане и Узбекистане эти проверки также должны быть объявлены за месяц вперед, факторы, которые делают невозможным соблюдение стандартов качества и прекращение нелегальной продажи.

Регулирующие органы также известны тем, что сопротивляются серьезным проверкам пищевых продуктов, что способствует продолжению процесса поддельной маркировки без какого-либо наказания. В то же время, адаптация правительства к отзывам отрасли и новым технологиям является медленной. Многие промышленные партнеры отметили, что СЭС придерживается слишком карательного подхода к надзору и не оказывает помощь, и поэтому они предлагают создать новую регулируемую систему. Правительства до сих пор не отвечают на это предложение, даже в свете подозрений в погоне за рентой в системе СЭС и сборе взяток для игнорирования нарушения качества и несоблюдения. Такое поведение побудило правительства ограничить СЭС и проводить проверку завода раз в год, что привело к проблемам управления данными, так как различные другие органы и организации проводят аудит и проверки предприятий вместо СЭС, чтобы обойти это ограничение. Точно так же, правительства не спешат адаптироваться к технологическим достижениям, таким как

*Монголия и Узбекистан сделали большой прогресс в регистрации всех многочисленных мелких производителей соли в Министерстве здравоохранения и/или соответствующих Агентствах по проверке пищевых продуктов, но им не хватает ресурсов для их регулярного надзора.*

оборудование по экспресс тестированию (iCheck, WYD Iodine Checker и т.д.), предпочитая полагаться на более трудоемкие методы сертификации.

Некоторые решения были разработаны для улучшения качества обогащенных продуктов, а также продвижения их продажи и потребления. В Кыргызской Республике розничные торговцы, которые участвовали в проверки своей соли на КЮз, были более активными в продвижении и продаже йодированной соли. В Монголии Федерация женщин сотрудничала с местными инспекторами, проверяющие пищевые продукты, с целью проверки йодированной соли на местных рынках, помогая эффективнее охватывать более отдаленные районы. Во многих странах привлечение школьных учеников и учителей к проверке обогащенных пищевых продуктов помогло продвижению обогащения пищевых продуктов на уровне общин и домохозяйств.

Трудности также возникают на многочисленных неформальных рынках, которые трудно регулировать и которые продолжают предоставлять дешевые, небогатые продукты местным потребителям. В Монголии, Таджикистане, Казахстане и Узбекистане местные открытые

месторождения соли предоставляют легкий и недорогой доступ к необработанной и, следовательно, нейодированной соли. Некоторый прогресс был сделан в закрытии этих месторождений для местных жителей, но они часто находятся в отдаленных районах без особого государственного надзора и контроля. Таджикистан и Кыргызская Республика также имеют отдаленные районы, где выращивают и

*Таджикистан недавно перешел на внутренний помол и обогащение, выбирая импорт пшеницы вместо пшеничной муки. Это дает возможность для более широкого доступа к обогащенной муке, так как регулирование импорта зачастую является более сложным, чем регулирование отечественного производства.*

перерабатывают пшеницу на мелких мельницах без возможности ее обогащения. Хотя это может быть трудным или невозможным полностью предотвратить возникновение этих неформальных рынков, важно отметить, что, вероятно, они являются источником основных пищевых продуктов для сельских, более бедных и уязвимых домохозяйств, которые могут получить наибольшую пользу от обогащения пищевых продуктов. В Таджикистане, в последнее время наблюдается тенденция к коммерциализации пшеничной муки; самые бедные сельские регионы увеличили потребление промышленно молотой муки и менее 20% населения по-прежнему потребляют небогащенную муку, молотой в деревне.

#### КОНТРОЛЬ ИМПОРТА

Региональный подход, который впервые был использован во время проектов АБР по обогащению пищевых продуктов, позволил создать общие стандарты, и улучшил межрегиональное сотрудничество в развитии торговых правил. Однако, поскольку проекты закончились, многие страны по всему региону приняли более новые стандарты, которые лучше отражают международный консенсус и потребности их населения. Нынешнее количество расходящихся международных, региональных и национальных стандартов и методов для оценки качества создает трудность для ключевого

*В Таджикистане большее количество импортируемой муки идет только от 10-15 мукомолов в Казахстане посредством 1-2 компаний по импорту и распределению в Таджикистане. Это представляет явную возможность, чтобы централизовать и контролировать импорт обогащенной пшеничной муки.*

экспортёра, такого как Казахстана, понять и соблюдать требования каждой импортирующей страны. Последовательность и гармонизация будет очень важным для бесперебойного потока региональной торговли и позволит более широко и коллективно озвучить требования региональных импортеров по обогащенной муке. В этой связи Казахстану требуется четкая стратегия развития экспорта для удовлетворения этого спроса, а также своих внутренних политических и промышленных интересов. В 2009 году Казахстан предпринял шаг в этом направлении путем создания технических регламентов для качества и безопасности пищевых продуктов, которые включают требования по производству, хранению, транспортировке и продаже, которые согласованы с международными требованиями. Они, скорее всего, также должны быть адаптированы с тем, чтобы включить требования по обогащению пищевых продуктов.

*В Монголии скоординированные усилия с Национальным советом по йододефицитным заболеваниям привели к эффективной реализации программа по профилактике ЙДЗ и законодательства по универсальному йодированию соли, которое устранило импорт нейодированной соли из Китая.*

В импортирующих странах необходимо будет усилить потенциал инспекторов на пограничных пунктах перехода с целью устранения импорта небогащенных основных продуктов питания. Значительное количество трансграничных поставок в Таджикистан, Кыргызскую Республику и Афганистан являются неофициальными и остаются нерегулируемыми. Законодательство по регулированию импорта, экспорта и трансграничной

торговли остается неполным во всем регионе, что способствует тому, что пограничные инспекции не могут последовательно ограничивать поток импорта небогатых, а также поддельных или низкокачественных пищевых продуктов в целом. Улучшение контроля импорта потребует согласованных и скоординированных усилий многочисленных заинтересованных сторон.

## Взаимодействие с заинтересованными сторонами из различных секторов

Обогащение пищевых продуктов естественно не является вопросом какого-то одного сектора, и поэтому успешные усилия по обогащению требуют сотрудничества между различными правительственными министерствами, НПО и гражданским обществом и частным сектором. Это потребует четких институциональных структур, ролей и обязанностей для всех заинтересованных сторон с соответствующими механизмами с тем, чтобы они регулярно соблюдались.

Извлеченный урок, который часто указывается во многих проектах по развитию, заключается в привлечении и сотрудничестве с заинтересованными сторонами по всем аспектам проекта с самого начала для обеспечения устойчивой национальной ответственности и для достижения результатов в масштабе. В проектах по обогащению пищевых продуктов это является более значимым, поскольку это требует сотрудничества между различными правительственными структурами, а также сотрудничества с внешними заинтересованными сторонами. Для программ по обогащению пищевых продуктов в Центральной Азии широкое сотрудничество с частным сектором является очень важным для стимулирования инвестиций и увеличения спроса потребителей; региональное стимулирование политических и торговых реформ; и сотрудничество с различными правительственными структурами, гражданским обществом и НПО является важным для усилий по социальному маркетингу и образованию. Ключевые сферы сотрудничества включают производство и поддержка коммуникации и медиа посланий; программа мониторинга и оценки и отчетности; и координация дополнительных ресурсов.

*В Монголии эффективное сотрудничество между двумя министерствами (здравоохранения и пищевой промышленности/сельского хозяйства), которые были сопредседателями руководящего комитета по обогащению пищевых продуктов, создало условие для сотрудничества с местными командами по питанию в отдаленных районах, которые смогли помочь адаптировать проектные цели национального уровня к местной среде и реальности.*

Возможность для создания региональных сетей также была важным фактором успеха в предыдущих проектах по обогащению пищевых продуктов. Региональные тренинги способствовали доступу к практическому руководству по законодательным, нормативным и техническим вопросам, и в тоже время позволяя участникам обмениваться передовой практикой. Скоординированные стратегии по коммуникации на региональном уровне обеспечили наличие правильных посланий для потребителей обогащенных пищевых продуктов и других заинтересованных сторон в нужное время, мотивируя всех к проектным целям. Кроме того, использование вебсайта проекта было полезным в качестве основного информационного канала для обмена опытом, уроков и мероприятий на региональном уровне между сетевыми сессиями.

*В последнее десятилетие Правительство Таджикистана снизило количество международных консультантов и уровень участия международных НПО, работающих в стране, с целью сохранения контроля над проектом и увеличения выгод для таджикских граждан.*

НПО могут быть мощным ресурсом из-за их способности реагировать на местные потребности и их существующих взаимоотношений с местными сообществами. В предыдущих проектах по обогащению пищевых продуктов НПО показали высокую приверженность и участие в усилиях проекта. Однако необходимо уделить внимание

налаживанию отношений между НПО и правительствами. Во многих странах правительства не хотят работать с НПО в целях избегания развития параллельных систем и максимизировать правительственный контроль. Способы продвижения более глубокого понимания и чуткости обеих сторон должны будут определены и использованы в самом начале проекта.

Одним из самых важных заинтересованных сторон, с которым нужно взаимодействовать в течение всего проекта, является частный сектор. Подобно случая с НПО, правительства стран Центральной Азии по-прежнему осторожны в работе с появляющимся частным бизнесом и перемещении уровня своего контроля над сектором. Государственно-частное партнерство имело смешанные результаты в регионе во время предыдущих проектов. Во время проекта GAIN в Узбекистане основными целями были мукомольные заводы государственного конгломерата УзДонМахсулот. Это привело к ограниченному воздействию проекта, поскольку эти мукомольные заводы контролируют менее половины рынка пшеничной муки. Урок, извлеченный из этого проекта, заключается в том, что любое дальнейшее инвестирование в обогащение пищевых продуктов должно включать мукомольные заводы частного сектора и лучший контроль за импортом, который составляет оставшуюся половину рынка муки.

Взаимодействие с частным сектором означает привлечение ключевых лиц, принимающих решения. Когда промышленные партнеры отправляют технических специалистов вместо руководителей предприятий на региональные встречи, невозможно сделать прогресс и соответствующим образом передать экономические выгоды обогащения

*ЮНИСЕФ провел пропагандистские сессии с мукомолами, где руководители предприятий и работники протестировали свою кровь на анемию, чтобы лучше понять масштаб дефицита и свою роль в борьбе с ним.*

пищевых продуктов руководству отрасли. Главным недостатком разработки закона об обогащении муки в Казахстане заключался в том, что правительство не имело активного участия и поддержки мукомольной промышленности, одна из причин временной отмены закона. Это имело мультипликационный эффект по всему региону, что приводит к трудностям в принятии законов об обязательном обогащении пищевых продуктов в других местах. Таким образом, успех построение отношений между правительствами и частным сектором отчасти зависит от ясности ролей и обязанностей, очерченных на бумаге, который подписывается сторонами, совместных лидирующих ролей для обоих секторов, и непрерывной коммуникации и сотрудничества на протяжении всей инициативы, особенно в разработке политики по обогащению пищевых продуктов.

Многие позитивные результаты произошли в проектах по обогащению пищевых продуктов во многом благодаря сильному государственно-частному партнерству, которое было создано в начале. Партнерство с отраслевыми ассоциациями были особенно успешными и ключевыми, поскольку они имели влияние внутри частного сектора и были в состоянии действовать в качества медиатора, выявляя проблему внутри своих отраслей и работая с правительствами для нахождения решений. Это было особенно важным в Казахстане, где последовательное взаимодействие с частным сектором является трудным из-за размера страны и расположения мукомольных предприятий, которые экспортируют большую часть муки. Успешные проекты включают:

- Лига производителей зерна и пекарей Казахстана активно пропагандировала за региональную ассоциацию мукомолов. В 2007 году ее лидер был избран первым президентом совета нового Евразийского филиала Международной ассоциации производителей муки.
- В Кыргызской Республике и Монголии участие ассоциаций производителей пищевых продуктов в деятельности программы помогло увеличить знания о заболеваниях, связанных с дефицитом питательных микроэлементов и поощрить ответственность за программу среди производителей.

- В Таджикистане форум гражданского общества, в котором участвовали высокопоставленные правительственные чиновники, лидеры общин, производители продуктов питания и НПО, принял программу совместных мероприятий по запрещению производства и продажи нейодированной соли из открытых месторождений, в результате чего сократилось использование нейодированной соли.

## Стимулирование промышленных партнеров

В дополнение к вовлечению и взаимодействию, промышленные партнеры также нуждаются в стимулах для их начального и продолжительного участия в деятельности по обогащению пищевых продуктов. Обогащение пищевых продуктов и потребности, связанные с качеством и регулированием, могут быть дорогими инвестициями и без обещания увеличения прибыли или других политических и экономических стимулов отрасль неохотно будет вкладывать средства и усилия. Для успеха, однако, стимулы должны быть поддержаны государственной нормативно-правовой базой, которая включает законодательство, правила, стандарты и стратегии правоприменения. Для обеспечения соответствующих стимулов для промышленных предприятий необходимо ясное понимание организационной структуры и технического потенциала отрасли.

*«Важно признать, что мелкие, отдаленные поставщики с низкой технологией и низким качеством не будут в состоянии конкурировать с крупными предприятиями с высокой производительностью.*

*Национальная политика, которая держит такие предприятия на плаву, не способствует самодостаточным и устойчивым достижениям [для обогащения пищевых продуктов].»*

*- Фриц ван дер Хаар, 2004*

По всей Центральной Азии пищевая промышленность состоит из большого количества мелких, децентрализованных мукомольных заводов и предприятий. На протяжении постсоветских десятилетий мукомолы были одними из самых быстрорастущих отраслей в обрабатывающем секторе; в Казахстане были более 2000 индивидуальных мукомольных предприятий к концу 1990х. В последнее время наблюдается сдвиг в сторону консолидации и резкого снижения количества мукомольных заводов; последние оценки показывают, что через одну декаду только 40 мукомольных заводов будут функционировать в Казахстане. Это консолидация происходит из-за замедления роста населения и увеличения диверсификации рациона в связи с ростом

доходов. Это привело к мукомольной промышленности, которая является весьма конкурентоспособной и динамичной, где большинство мукомольных заводов работают на половину или менее своих мощностей с низкой долей прибыли. В 2014 году Узбекистан начал строительство новых мукомольных заводов на афганской границе, и Таджикистан занимался строительством новых мукомольных заводов с 2007 года, которые поставляют большую часть муки, которая сегодня потребляется внутри страны. Эти новые мукомольные заводы заменили старые заводы, многие из которых были целями предыдущих проектов по обогащению муки. Местонахождение оборудования по обогащению, предоставленного во время этих проектов, таким образом, неизвестно и требует дальнейшего исследования.

Государственный контроль также играет роль в производстве и торговле обогащенными продуктами. Во всем регионе уровень участия правительства в поддержке и регулировании рынков и торговли отличается. В Афганистане вмешательство правительства является ограниченным и оба рынка, формальный и неформальный, свободно функционируют. В Кыргызской Республике и Таджикистане

*Работа JICA с малыми предприятиями показала, что большая часть западной бизнес-модели была новой для работников предприятия. Будучи не в состоянии полностью отказаться от мышления советской эпохи, производители жаловались на поступления платежей после производства, необходимые сложные процедуры закупок и доставки и строгие требования по качеству.*

правительство лишь незначительно участвует в отрасли, так и в Казахстане отрасль приватизирована, но правительство может осуществить контроль над производством, маркетингом и экспортом, чтобы поддерживать стабильные цены на основные продукты питания.

С другой стороны спектра, правительства Узбекистана и Туркменистана имеют строгий контроль над производством и осуществляют политическое вмешательство, что значительно влияет на динамику торговли. В Узбекистане государственные мукомольные предприятия первыми закупают и перемалывают пшеницу, которая им нужна, прежде чем частным мукомольным предприятиям разрешается закупать зерно. Таким образом, в годы низких урожаев и/или высоких цен частные мукомольные предприятия часто не могут получить зерно для размалывания или обогащения, закрываясь на несколько месяцев разом. Это произошло во время проекта GAIN по обогащению, в результате только 3 из 13 целевых частных мукомольных заводов были в состоянии получить зерно, а на остальных десяти мукомольных предприятиях предоставленное оборудование и обучение простаивало впустую. В Узбекистане также нужно учитывать практику платного помола во время принятия проектных решений. Платный помол происходит, когда мелкие мукомольные предприятия не могут себе позволить работать и приносят свое зерно на более крупные государственные мукомольные предприятия и платят за его помол. Если имеется дополнительный премикс, производимая мука может быть обогащена, хотя вероятность большая, что все запросы на платный помол выполняются в конце месяца, когда оборудование для обогащения демонтируется для очистки.

Влияние региональных академических учреждений, таких как Академия питания Казахстана, также играет роль в усилиях по обогащению пищевых продуктов. Противоречивые сведения ранее были получены от таких учреждений касательно необходимости обогащения пищевых продуктов. В Таджикистане, например, KAN заявил, что нет необходимости обогащать муку второго сорта, поскольку содержание железа в ней является естественно высоким.

*В отличие от Таджикистана, казахстанские мукомольные заводы использовали технология фидера в качестве стандартной практики для дозирования улучшителей муки, таких как ферменты, что делает переход к дозированию премикса простым. Казахские мукомолы не имели проблем в обогащении, когда они получили специальные заказы для этого, например, в рамках тендеров ВПП или государственных закупок для учреждений.*

Часто считается, что только крупнейшие мукомольные предприятия имеют технический потенциал по обогащению. На самом деле только мукомольные предприятия с производственной мощностью более чем 150-200 метрических тон в день были приоритетными в деле предоставления оборудования и начального премикса во время проектов АБР. Однако, теперь понятно, что крупные, более старые мукомольные предприятия заменяются

меньшими (производственные мощности между 20-200 метрическими тоннами в день), но более эффективными заводами с новым оборудованием, хорошо подходящим для обогащения муки. Кроме того, многие мукомольные заводы, включенные в предыдущие проекты, возможно, были заменены с тех пор, теряя предоставленное оборудование и полученные технические знания. Также были выявлены технические ограничения среди производителей во время проектов АБР, что приводит к необходимости уделить больше внимания на вопросы производства и технологии переработки. Такие ограничения включают контроль/проверка качества, сбор данных, контроль отходов, разбавление и добавление премикса через микрофидеры, надлежащее обслуживание и закупка низкокачественного сырья. Поэтому будет важно провести глубокий анализ ситуации и контекста организации и потенциала помола с целью установления того, какие знания и оборудование было сохранено с предыдущих проектов по обогащению, какие мукомольные заводы производят какие виды и сорта муки и что потребляется от отечественного производства в сравнении с импортной мукой.

Затраты на обогащение муки может быть важным препятствием для промышленных партнеров, чтобы начать и продолжать обогащения муки. В то время как премикс является относительно недорогим, затраты прибавляются, особенно для крупных мукомольных предприятий, которые производят 250 тон муки в день, что составляет ежегодную сумму расходов выше 60-70 тысячи долларов США. Эффект масштаба также играет роль; где затраты на обогащения может составить в среднем 1 доллар США за тонну на крупных предприятиях, а затраты мелких предприятий в среднем больше почти в два раза, или 1,72 долларов США за тонну.

В условии постоянно меняющихся погодных условий, которые влияют на наличие пшеницы и ее цены, и рост затрат на сырье и топливо, промышленные партнеры должны быть уверены, что существует одинаковые условия игры среди конкурирующих производителей муки, существует устойчивая стратегия по закупке премикса для обогащения, и создается значительный спрос для обеспечения эффекта масштаба. Законы об обязательном обогащении, которые до сих пор не существуют во многих странах региона, будут необходимы для поощрения

*Зерновая индустрия в Кустанае является одним из крупнейших мукомолов в Казахстане. Хотя она имеет значительные преимущества экономия масштаба, она продолжала закупать премикс и обогащать муку несмотря на пробелы в обязательном законодательстве, потому что обогащения муки была интегрирована в качестве стандартной практики. Это можно рассматривать как историю успеха, чтобы продемонстрировать осуществимость и стимулировать других мукомолов соблюдать такой стандарт.*

промышленных партнеров обогащать муку и уравнивать условия игры, если на практике существуют дополнительные правила по мониторингу, правоприменению и контролю за импортом. В Узбекистане, несмотря на огромные стимулы, которые включали договорённости на получение зерна, бесплатную установку фидеров, и премикса без предоплаты, только четыре из 13 целевых мукомольных заводов обогащали какую-то муку к концу проекта GAIN. Существуют различные механизмы, которые можно внедрить для лучшего стимулирования отрасли обогащать муку, но необходимы дополнительные исследования, чтобы определить, какие стимулы будут лучшими для частного сектора именно в республиках Центральной Азии.

Финансирование долгосрочной закупки премикса для обогащения требует механизма распределения затрат с самого начала проекта. Закупка премикса и другого оборудования по обогащению на начальном этапе может быть субсидирована или получить налоговые льготы, но если производители продуктов питания не поймут, что закупка премикса должна, в конечном счете, быть профинансирована только за счет продаж потребителям, будет трудно добиться долгосрочного успеха. Инновационные механизмы финансирования начались во время проектов АБР, в том числе оборотный фонд в Таджикистане для мелких производителей для покупки КИО<sub>3</sub> до продажи йодированной соли. Оборотный фонд по премиксу муки был основан в Узбекистане во время проекта GAIN; в то время как существуют значительные проблемы неплатежей или задержки платежей со стороны мукомольных предприятий фонду, в целом оборотный фонд был признан успешным. Бело предложено, что этот фонд может быть использован для других стран региона, хотя потребуется определить, стоит ли объем требуемого премикса решения бюрократических препятствий гармонизации границ и таможенных пошлин для импорта и реимпорта премикса.

*Использование коллективной рыночной позиции ассоциаций производителей может быть полезным решением для поддержания справедливых цен на поставки промышленного сырья, включая премикса. В Кыргызской Республике, однако, существуют несколько ассоциаций мелких мукомолов, которые препятствуют реализации таких соглашений или оборотных фондов по премиксу.*

Проекты АБР также показали, что производители имеют потенциал и волю брать на себя эти необходимые затраты; как показала оценка,



33% затрат на обогатители были возмещены производителями к концу проектов. Окончательное решение для облегчения проблемы трудных закупок является развитие местных производителей премикса. В 2007 году одна компания в Казахстане начала производство премикса для региональных программ по обогащению пищевых продуктов, но обогащения пищевых продуктов не достигло необходимых объемов, чтобы местное производство премикса было достаточно рентабельным экономически, чтобы конкурировать с производителями премикса из Германии и Турции. Однако, это может поменяться, поскольку создание таможенного союза с Россией в 2013 году увеличило импортные пошлины на премикс, произведенный в Европейском Союзе и Турции.

Увеличение спроса потребителей является другим приоритетом промышленных партнеров, поскольку это является единственным путем для увеличения продаж и достижения экономии на масштабах для возмещения первоначальных инвестиционных затрат для обогащения пищевых продуктов без необходимости прохождения стадии значительного увеличения цен для потребителей. Увеличение потребительского спроса требует согласованной маркетинговой стратегии со стороны производителей продуктов питания на региональном уровне. Промышленные партнеры должны поощряться, чтобы они рассматривали обогащение пищевых продуктов как ключевую возможность для улучшения маркетинга и продаж, что способствует продвижению качества и стандарта передового опыта в соответствии со стандартами ВОЗ по обогащенным продуктам питания. Этому можно помочь путем использования запоминающего бренда или логотипа, например, логотип «Здоровая пища» в Центральной Азии и печать Министерства общественного здравоохранения в Афганистане, что помогает потребителям в выборе конкретного продукта. Следует обратить внимание, однако, на мониторинг и управление взаимосвязи между формированием спроса и предложения. Формирование спроса может быть нарушена поставками, которые являются недостаточными, нерегулярными или ниже ожидаемого качества. В случае с йодированной солью в Таджикистане это резко ухудшило, а в некоторых районах даже обратило вспять прогресс, достигнутый в увеличении потребительского спроса и принятия обогащенных пищевых продуктов. Аналогичным образом в Узбекистане, двухмесячные пробелы в закупке премикса произошли в двух отдельных случаях на протяжении проекта, один из которых совпал с биологическим и социальным исследованием, предназначенное для



*Логотип «Здоровая пища» способствовал региональным усилиям по маркетингу в Центральной Азии и улучшил популярность обогащенных продуктов для потребителей. Хотя он все еще используется по всему региону, нет гарантий, что продукты являются обогащенными. Таджикистан сообщил, что премикс не закупался для внутреннего обогащения пищевых продуктов на протяжении последних пяти лет.*

измерения воздействия программы. Эти пробелы в закупках не только уменьшили наличие обогащенной муки, замедляя прогресс в увеличении потребительского спроса, но они также снизили эффективность инвестиций на мониторинг и оценку.

## Коммуникация для создания спроса

Маркетинг обогащенных продуктов со стороны бизнеса и правительств должен дополняться согласованной стратегией в области коммуникации, чтобы потребители знали о преимуществах и наличии таких продуктов, и чтобы работники сферы здравоохранения, религиозные лидеры, педагоги, розничные торговцы и группы по защите прав потребителей также были знакомы с данными продуктами и могли работать для их эффективного продвижения. Эти послания должны быть на уровне общин и в состоянии влиять на тех лиц в общинах, которые имеют высокий

авторитет, чтобы повлиять на других. В Афганистане это может означать понимание и решение традиционных практик, которые препятствуют людям в принятии здорового образа жизни, продвижении взаимосвязи между здоровьем и исламом и обеспечении того, что община, а не правительство, имеет больше заинтересованности и ответственности в том, что предлагается. В Узбекистане это может означать вовлечение махаллей или общинных лидеров, что, хотя замедлит усилия по коммуникации и социальной мобилизации, но может быть более эффективным и устойчивым в долгосрочной перспективе. Это будет иметь решающее значение в понимании мотивирующих факторов, которые влияют на участие общественных авторитетов и широкой общественности.

*Успех в улучшении общественного признания пришел из включения тем, таких как дефицит питательных микроэлементов, всеобщее йодирование соли и обогащение пищевых продуктов в средствах массовой информации, занятия, учебники начальных и средних школ и программу обучения студентов педагогических и медицинских специальностей.*

Казахстан может быть рассмотрен в качестве история успеха по коммуникации в целях создания спроса. Министерство здравоохранения организовало несколько массовых информационных кампаний, работая с другими министерствами, мэриями, Национальной ассоциацией мукомолов,

*Послания по коммуникации должны выйти за рамки узнавания логотипа и охватить определенный уровень обучения потребителей рациональному питанию. В Узбекистане исследования показали, что в то время как 35% населения видели логотип «Здоровая пища», только 3% знали о пользе потребления обогащенной муки и хлеба.*

сетью молодежных НПО и ЮНИСЕФ. Эти кампании собрали более миллиона людей для участия в спортивных состязаниях в стиле Олимпийских игр, искусстве, рассказе историй и распределении хлеба, все нацеленное на привлечение внимание к важности здорового образа жизни, включая потребление обогащенных пищевых продуктов. Эти информационные кампании также создали осведомленность среди производителей и спрос путем включения наград за различные конкурсы, в том числе награду для производителей обогащенной муки.

Послание через СМИ часто используется для создания потребительского спроса; однако, влияние этих посланий было минимальным в Центральной Азии из-за плохой передачи посланий и охвата. Во многих странах средства массовой информации очень централизованы и НПО не разрешается использовать основные средства массовой информации для информационно-пропагандистской деятельности. Кроме того, предыдущие усилия по пропаганде и коммуникации включали участие международных консультантов и адаптированные маркетинговые мероприятия, которые трудно поддерживать с учетом ограниченных государственных бюджетов. Работа со СМИ, таким образом, требует согласования с политикой и приоритетами Министерства здравоохранения или других заинтересованных сторон.

Послания через СМИ должны быть разработаны на основе широкого участия, посредством координации с правительствами, промышленностью, гражданским обществом и средствами массовой информации. Это будет гарантировать, что усилия по коммуникации от различных групп будут взаимно усиливающими, разделяющими общую тему и стиль, и позволит избежать противоречивых посланий, которые создают путаницу и ведет к потере энтузиазма со стороны потребителей. Информационные сообщения также должны соблюдать последовательность от стадии информированности к принятию, пробе и, наконец, устойчивому использованию. В Таджикистане послания по продвижению потребления обогащенных продуктов питания были неэффективными в большинстве частях страны, где домохозяйства выбирают муку в значительной степени на основе цены. Извлеченный урок заключается в том, что нужно фокусировать

социальный маркетинг на избежание неприятия и улучшение обучения рациональному питанию, а не продвижение потребления муки только на основе знания бренда или логотипа муки. Мониторинг обратной связи коммуникации должен быть частью механизма, который позволит изменить послания для большего влияния.

Маркетинговые послания и коммуникация по вопросу питания/обогащения должны включать все элементы цепочек поставок и добавленной стоимости, а не только конечного потребителя. Это включает в себя пропаганду и коммуникацию для ассоциаций потребителей, розничных торговцев, оптовиков и даже самой отрасли, адаптированной к местным реалиям предложения, спроса, знаний о питании и структуры потребления. В Кыргызской Республике охват йодированной солью на рынке повысился от 60% до 90% посредством кампании по предоставлению розничной торговле и общинам возможностей проверять их собственную соль и вытеснить нейодированную соль с рынка. Это было сделано путем массового распределения наборов экспресс тестов, наряду с предоставлением обучения точкам розничной торговли и сельские комитетам здоровья по их использованию. Наборы содержат раствор на основе крахмала, который, в случае наличия йода, приводит к голубым точкам, когда капля добавляется на образец соли. Этот метод доказал свою высокую эффективность в расширении возможностей торговцев для проверки того, получили ли они йодированную соль от отрасли и оптовиков для продажи; в расширении возможностей потребителей, чтобы они могли требовать йодированную соль и быть уверенным в том, что соль, проданная им, является йодированной; и в мобилизации рынков, особенно там, где информированность потребителей является высокой, для вытеснения нейодированной соли с рынков и улучшения доступа к снабжению йодированной солью.

Наконец, следует отметить, что производство и доставка информационных материалов должны быть согласованы с соответствующими мероприятиями по увеличению предложения и созданию спроса. Задержки в предоставлении информационных материалов во время проектов АБР существенно снизили влияние учебных и образовательных мероприятий.

## Основные использованные документы

- ADB & UNICEF 2010, 'The Role of Non-State Providers in Delivering Basic Social Services for Children', Workshop Report, Asian Development Bank and UNICEF, Manila.
- ADB 2001, 'Proposed Grant Assistance to Asian Countries in Transition for Improving Nutrition for Poor Mothers and Children', Asian Development Bank, JFPR: REG 00004, Manila.
- ADB 2004, 'Proposed Grant Assistance to Kazakhstan, Kyrgyz Republic, Mongolia, Tajikistan, and Uzbekistan for Sustainable Food Fortification', JFPR: Reg 32143, Asian Development Bank, Manila.
- ADB 2004, 'Selected ADB Interventions on Nutrition and Food Fortification', Operations Evaluation Department, SST: REG 2004-19, Asian Development Bank, Manila.
- ADB 2007, 'ADB's Japan Funds: Japan Fund for Poverty Reduction', Special Evaluation Study, Operations Evaluation Department, SES: REG 2007-10, Asian Development Bank, Manila.
- ADB 2010, 'Satisfying Hidden Hunger: Addressing Micronutrient Deficiencies in Central Asia', Asian Development Bank, ADB Nutrition and Development Series No. 8, Mandaluyong City, Philippines.
- Aidyralieva, C 2002, 'IDD in Kyrgyz Republic: Country Situation and Prevention Programmes'.
- Chemonics International 2014, 'Policy Harmonization Assessment: Wheat Flour Fortification Requirements in Specified Central and South Asian Countries', USAID/Afghanistan Trade and Revenue (ATAR) Project, Kabul.
- GAIN 2011, 'Project Closeout Report: Communication and Advocacy for the Food Fortification Program for Prevention of Iron Deficiency Anemia among Women of Childbearing Age and Children by Consumption of Fortified Wheat Flour', GAIN, Geneva.
- Gan, E 2014, 'Kazakhstan - Lessons Learned on Flour Fortification', Kazakhstan Grain Producers Union, Dushanbe.
- Gleason, G 2004, 'Issues Paper on Communication Activities: Beyond Creation of Consumer Demand for Iodized Salt and Flour Fortification in Central Asia', Asian Development Bank, Manila.
- Hoddinott, J, Rosegrant, M & Torero, M 2012, '2012 Global Copenhagen Consensus Challenge Paper: Hunger and Malnutrition', International Food Policy Research Institute, Washington, DC.
- JICA 2012, 'Japan International Cooperation Agency Annual Report 2012', JICA, Tokyo.
- Juraboeva, N 2008, 'Uzbekistan: UNDAF Mid-Term Review', UNDAF, Tashkent.
- Khodjamurodov, G & Rechel, B 2010, 'Tajikistan: Health System Review', *Health Systems in Transition*, vol 12, no. 2, pp. 1-154.
- Marcus, R & Marshall, J 2004, 'Tackling Childhood Poverty in Central and East Asia: Donor Approaches in Kyrgyzstan and Mongolia', 13, Childhood Poverty Research and Policy Centre, London.
- McKee, D 2013, 'Kazakhstan Wheat Flour Fortification: Rapid Assessment', GAIN, Geneva.
- McKee, D 2014, 'Tajikistan Wheat Flour Fortification Assessment', GAIN, Geneva.
- Mestor Associates 2009, 'GAIN Uzbekistan Flour Fortification Project: End of Project Evaluation', Mestor Associates, Geneva.

- Ministry of Public Health 2009, 'National Health and Nutrition Communications Strategy 2008-2013', Islamic Republic of Afghanistan Ministry of Public Health, Kabul.
- Muzafarov, RR 2008, 'Implementation Completion Report: Sustainable Food Fortification in Central Asia and Mongolia', Asian Development Bank, Manila.
- Sharmanov, T 2001, 'Priority Actions Needed to Support Anemia Prevention and Control (APC) in the Central Asian Republics (CAR)', Kazakh Academy of Nutrition, Almaty.
- Tajikistan Increases Wheat Production and Reduces Wheat Imports* 2014, viewed 2 November 2014, <<http://news.tj/en/news/tajikistan-increases-wheat-production-and-reduces-wheat-imports>>.
- Tazhibayev, S 2011, 'Assessment of the Results of the Promotional Action and Measures Taken toward Social Mobilization for Cooperation Wheat Flour Fortification and Analysing Blood Haemoglobin Levels', Final Report, UNICEF Kazakhstan & Kazakh Academy of Nutrition, Almaty.
- Tazhibayev, S, Dolmatova, O, Ganiyeva, G, Khairov, K, Ospanova, F, Oyunchimeg, D, Suleimanova, D & Scrimshaw, N 2008, 'Evaluation of the Potential Effectiveness of Wheat Flour and Salt Fortification Programs in Five Central Asian Countries and Mongolia, 2002-2007', *Food and Nutrition Bulletin*, vol 29, no. 4, pp. 255-265.
- UNDP 2013, 'Improving the Sustainability of Wheat Production Sector in Kazakhstan to Climate Change for Food Security in Central Asia', UNDP, Astana.
- UNDP 2014, 'Recommendations to Sustainable Development of Wheat Sector in Kazakhstan', UNDP, Astana.
- UNICEF 2005, 'Country Programme Evaluation: Government of the Transitional Islamic State of Afghanistan/UNICEF (2003-2005)', Evaluation Office, UNICEF, New York.
- UNICEF 2008, 'Sustainable Elimination of Iodine Deficiency', UNICEF, New York.
- van den Briel, T, Cheung, E, Zewari, J & Khan, R 2006, 'Fortifying Food in the Field to Boost Nutrition: Case Studies from Afghanistan, Angola, and Zambia ', Occasional Papers No. 16, World Food Programme, Rome.
- van der Haar, F 2004, 'JFPR 9005 Improving Nutrition of Poor Mothers and Children in Asian Countries in Transition: Issues Paper on Salt Iodization', Asian Development Bank, Manila.
- Vohidov, A 2014, 'Children's Nutrition in Tajikistan', The National State Centre for Pediatrics and Children's Surgery of the Republic of Tajikistan, Dushanbe.
- Wirth, J & Rohner, F 2014, 'Nutrition and Food Security Situation in Kyrgyzstan with Special Attention to Staple Foods and Micronutrient Programs', GroundWork LLC, Geneva.

### Основные лица, которые были опрошены для изучения их точек зрения

- Вохидов, Абдусалом Вохидов, Программный координатор в Таджикистане, Проекты АБР по обогащению пищевых продуктов
- Ган, Евгений Албертович, Председатель Союза переработчиков зерна, Казахстан