



Специальная серия публикаций по мерам налогово-бюджетной политики в ответ на COVID-19

Специальная серия публикаций выпускается экспертами МВФ для помощи странам-членам в преодолении экономических последствий COVID-19. Мнения, выраженные в настоящей статье, принадлежат персоналу МВФ и не обязательно отражают точку зрения МВФ, Исполнительного совета или руководства МВФ.

29 июня 2020 года

Рынки продовольствия в период пандемии COVID-19

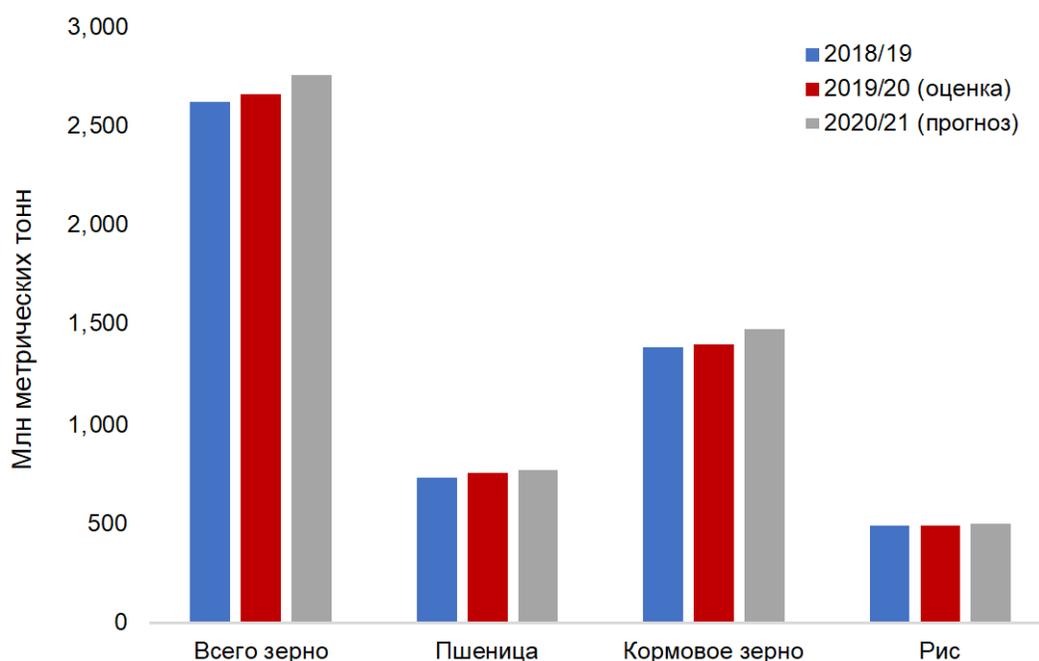
Теводадж Могес¹

Наряду с ухудшением состояния здоровья и смертностью в результате COVID-19, одним из наиболее выраженных социальных последствий пандемии, обусловленных сбоями в процессе производства и неполученным доходом, может стать снижение доступности продовольствия. Вероятность обострения проблемы голода и недоедания во время пандемии представляет опасность прежде всего для стран с низким уровнем доходов, однако затрагивает и страны с развитой экономикой. Около десяти лет назад кризис мировых цен на продовольствие привел к усугублению продовольственной нестабильности для городского населения в Африке, вызвал социальные волнения во многих странах и сопровождался принятием мер политики, которые, возможно, усилили изменчивость цен. Сложившаяся в настоящее время ситуация имеет как сходные, так и отличительные черты по сравнению с тем кризисом. В настоящей публикации представлен обзор ключевых факторов, влияющих на рынки продовольствия в период пандемии COVID-19, и рассмотрены важнейшие выводы для политики в области расходов, которые необходимо адаптировать к специфике условий в конкретных странах. В ней представлена имеющаяся информация о: 1) продовольственных ресурсах на этапе сельскохозяйственного производства; 2) компонентах производственно-сбытовых цепочек, связанных с транспортировкой и хранением, а также с переработкой и сбытом продовольствия; 3) спросе, динамике цен и продовольственной безопасности; 4) тенденциях и рекомендациях по мерам политики в сфере международной торговли продовольственными товарами; а также 5) текущих и предлагаемых мерах политики, а также оперативных мерах по повышению доступности продовольствия.

¹ Все вопросы и комментарии к настоящей публикации просьба направлять на cdsupport-spending@imf.org.

Ожидается, что мировое сельскохозяйственное производство основных продуктов питания сохранится на устойчивом уровне. Более того, последние прогнозы с учетом пандемии COVID-19 указывают на незначительный рост мирового сельскохозяйственного производства основных продуктов питания в 2020-2021 годах по сравнению с предыдущими годами; перспективы в отношении зерновых культур также представляются благоприятными (см. рис. 1) (USDA, 2020a; Glauber et al., 2020). Мировое производство будет зависеть от условий всего в нескольких странах. Например, три четверти общего объема производства кукурузы в мире обеспечивают ЕС и четыре страны (Аргентина, Китай, Бразилия и США) (USDA, 2020b). Следовательно, при прогнозировании мирового производства на предстоящий период будет чрезвычайно важно отслеживать ситуацию в этих странах (USDA, 2020b)³.

РИСУНОК 1. Мировое сельскохозяйственное производство



Источник: Диаграмма составлена автором на основе данных Министерства сельского хозяйства США (2020a).

Примечание: показатель «всего зерно» включает пшеницу, кормовое зерно и рис. Кормовое зерно включает кукурузу, сорго, ячмень, овес, рожь, просо и смешанное зерно. Показатель «рис» отражает данные по шлифованному рису.

В большинстве стран текущий посевной сезон начался до того, как сбои в торговле стали препятствием для ввоза исходных ресурсов. Обусловленные пандемией сбои в торговле в будущем потенциально могут повлиять на доступ стран с низким уровнем доходов к приобретению необходимых удобрений, химикатов и высококачественных семян за рубежом. Высокая степень концентрации на рынках вводимых ресурсов (особенно удобрений) может на этом этапе повысить риск для импортеров вводимых ресурсов (Orazo, Pound and Weber, 2020). Однако в настоящее время отсутствуют признаки того, что дефицит вводимых ресурсов вызовет широкомасштабное и значительное сокращение

² В данном разделе рассматривается в основном производство сельскохозяйственных культур; последствия пандемии COVID-19 для животноводства обсуждаются в разделе 2 в контексте производственно-сбытовых цепочек, связанных с транспортировкой и хранением, а также переработкой и сбытом продовольствия.

³ ФАОСТАТ предоставляет более подробные данные по [производству](#), что позволяет изучить вопрос о том, какие виды продовольствия имеют наибольшую значимость для конкретных стран. Потребление, импорт и экспорт в разбивке по странам и товарам представлены в базе данных ФАОСТАТ по [продовольственному балансу стран](#). Более подробная информация по каждой стране представлена в [страновых данных](#).

производства основных продуктов питания. Поскольку основной посевной сезон длится, как правило, с марта по май (с различиями в зависимости о географических факторов и посевных культур) (FAO, 2010), страны в большинстве случаев уже закупили необходимые исходные материалы до того, как появившиеся в последнее время признаки сбоя в торговле вследствие пандемии COVID-19 могли ограничить ввоз таких материалов. К исключениям относится ситуация с фермерами в Китае, где кризис в области здравоохранения разразился на несколько недель и месяцев раньше, чем в других странах. Проведенное в феврале обследование фермерских хозяйств и предприятий в Китае показало, что 60 процентов фермеров столкнулись с дефицитом вводимых ресурсов; при этом нехватка кормов в некоторых случаях привела к падежу скота от голода (Zhang, 2020)⁴.

Тем не менее, дефицит рабочей силы вследствие заболеваемости может нарушить процесс сбора урожая в осенний период. В странах с развитой экономикой и в некоторых странах с формирующимся рынком производство основных зерновых культур является высокотехнологичным; однако в странах с более низким уровнем доходов сбор урожая до сих пор требует сочетания ручного труда, использования животных в качестве тягловой силы, а также производственного оборудования. Выбух пандемии пока не привела к широкому распространению заболевания в сельскохозяйственных районах в этих странах. Тем не менее, они могут столкнуться с дефицитом рабочей силы вследствие заболеваемости фермеров к тому времени, когда наступит сезон уборки основных зерновых культур (в период с сентября по ноябрь). Возможно, эти тенденции не нанесут значительного ущерба производству во всемирном масштабе; однако, поскольку ведущую роль в этом производстве играют всего несколько стран с высокими доходами и стран с формирующимся рынком, которые интенсивно используют механизацию в производстве основных зерновых культур, снижение объемов производства может произойти именно в тех странах, где дефицит такого рода может в большей степени усилить продовольственную нестабильность⁵.

Дефицит рабочей силы является препятствием для сбора урожая высокотоварных культур в большей степени, чем для основных зерновых культур. Заболеваемость и режим изоляции окажут неодинаковое влияние на сельскохозяйственную деятельность в отношении различных видов зерновых культур. Сбор урожая высокотоварных культур, таких как фрукты и овощи, даже в странах с развитой экономикой является гораздо более трудоемким, чем сбор зерновых культур, таких как рис, пшеница и кукуруза. В Европе цикл сбора урожая уже страдает вследствие того, что закрытие границ препятствует приезду сезонных рабочих из стран Центральной и Восточной Европы в другие европейские страны для участия в сборе урожая фруктов и овощей (ILO, 2020a). Это может стать существенным ограничительным фактором для высокотоварного сельского хозяйства, особенно в странах с высоким уровнем доходов, где на долю сезонных рабочих-мигрантов приходится значительная часть трудовых затрат в сельском хозяйстве. Однако сокращение предложения рабочей силы может частично компенсироваться внутренней миграцией из городских районов в сельские. Такая временная миграция в широких масштабах наблюдается, в частности, в Индии⁶, но происходит и в других странах.

⁴ В некоторых регионах пандемия COVID-19 усугубляется другими масштабными стихийными бедствиями, оказывая более тяжелое воздействие на производство продовольствия и логистику: Продолжающееся пять месяцев нашествие саранчи в Восточной Африке вызывает гибель зерновых культур и поголовья скота, а сильная засуха в Аргентине привела к иссушению главной реки, по которой осуществлялась транспортировка зерна в порты для экспорта.

⁵ К настоящему времени вирус неравномерно распространяется по регионам внутри стран; такое неоднородное распространение вируса может смягчать проблемы доступности продовольствия, если рынки и транспортные системы будут достаточно хорошо обеспечивать перемещение продовольствия из районов с избытком продуктов питания в районы, где его не хватает.

⁶ [“Отчаянно стремящиеся вернуться домой рабочие-мигранты в Индии столкнулись с трудным выбором в период самого масштабного в мире карантина,”](#) 29 марта 2020 года.

II. ПРОДОВОЛЬСТВЕННЫЕ РЕСУРСЫ НА ЭТАПАХ, СЛЕДУЮЩИХ ЗА ЭТАПОМ ПРОИЗВОДСТВА — СБОИ В АГРОПРОМЫШЛЕННЫХ ПРОИЗВОДСТВЕННО-СБЫТОВЫХ ЦЕПОЧКАХ НА ЭТАПАХ ПЕРЕРАБОТКИ И РЕАЛИЗАЦИИ

В конечных звеньях производственно-сбытовой цепочки наблюдаются более существенные сбои, чем на этапе производства. Эти следующие за производством этапы в основном реализуются в городских и пригородных районах с более высокой плотностью населения и, таким образом, больше подвержены риску заражения, а также воздействию мер государства по ограничению деятельности. Промежуточные производственно-сбытовые цепочки, в частности, те, в которых задействованы малые и средние предприятия неформального сектора, преобладающие в Африке и Азии, полагаются в большей степени на ручной труд, а не на машинное оборудование при осуществлении таких видов деятельности, как переработка, транспортировка и хранение. Соответственно, устойчивость таких предприятий особенно сильно страдает от пребывания работников в режиме изоляции (Reardon et al., 2020). Их низкий логистический и финансовый потенциал для поддержания надлежащих санитарно-гигиенических требований на своей территории повышает их относительную уязвимость. Во многих странах предприятия, занимающиеся сбытом, переработкой или торговлей продовольствием рассматриваются как жизненно важные и поэтому имеют хотя бы частичные послабления ограничений, связанных с пандемией COVID-19; однако малые предприятия неформального сектора, доминирующие в этой отрасли в странах с низким уровнем доходов, с трудом справляются с убытками в результате сохраняющихся ограничений, таких как требования соблюдения социальной дистанции, ограничивающие количество клиентов, которых розничные предприятия могут обслужить в определенный промежуток времени, а также сокращение разрешенных часов работы предприятий⁷.

Даже современные производственно-сбытовые цепочки в странах с развитой экономикой не избежали воздействия пандемии COVID-19. Это имеет негативные последствия для фермеров и потребителей через соответствующие каналы связей с поставщиками и потребителями. Например, среди приблизительно 500 000 работников на 115 мясоперерабатывающих заводах в США в апреле было подтверждено 4900 случаев заболевания (Dyal et al., 2020); коэффициент заболеваемости (3,3 процента) приблизительно в 13 раз превышает коэффициент активных случаев в популяции в данный период (0,2 процента)⁸. Это привело к временному закрытию 40 мясоперерабатывающих предприятий; согласно оценке, поставки говядины и свинины розничным предприятиям сократились на 25 процентов в течение трех недель. Первоначально ожидалось, что фермерам придется уничтожить миллионы свиней, которых они не смогут продать мясоперерабатывающим предприятиям, однако решение официальных органов о возобновлении работы этих предприятий и другие корректировочные меры позволили значительно снизить эту цифру. Большое беспокойство вызывают страны с преобладанием высокой концентрации на сельскохозяйственном рынке, где сбои, вызванные пандемией COVID-19, могут быть использованы немногочисленными участвующими в ценообразовании крупными компаниями в ущерб фермерам и потребителям. Нарушение современных производственно-сбытовых цепочек может также возникать в розничной торговле и сфере услуг в тех случаях, когда закрытие ресторанов приводит к изменению в структуре спроса на продовольствие со стороны конечных потребителей. Например, фермеры в Бельгии столкнулись с переизбытком товарных запасов картофеля и масштабными потерями

⁷ Публикация МВФ «Трекер мер политики» (Policy Tracker) содержит обновляемую еженедельно информацию о мерах экономической политики стран в ответ на пандемию COVID-19; данные по некоторым странам также включают информацию о мерах, связанных с рынками продовольствия и его доступностью. В публикации Laborde et al. (2020a) представлена система глобального мониторинга экономической политики с учетом ограничений на международную торговлю продовольствием в период пандемии.

⁸ По данным Worldometer, по состоянию на 27 апреля в США было зафиксировано 808 516 активных случаев заболевания, что составляет 0,2 процента популяции, www.worldometers.info/coronavirus/country/us/.

продукции в результате невозможности продать картофель ресторанам и барам для приготовления популярных в стране блюд из картофеля, которые традиционно готовятся вне дома. Фермерские хозяйства несли аналогичные потери высокотоварных и скоропортящихся товаров, таких как фрукты, овощи и молоко, в результате разрыва связанного со спросом звена цепочки отношений между фермерскими хозяйствами и ресторанами в промышленно развитых странах, что указывает на недостаточную гибкость производственно-сбытовых цепочек в отношении переориентации на новую структуру розничной торговли.

III. СПРОС НА ПРОДОВОЛЬСТВИЕ, РОСТ ЦЕН И ОТСУТСТВИЕ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Вызванное пандемией COVID-19 воздействие на спрос в результате сокращения доходов является более важным фактором отсутствия продовольственной безопасности, чем проблемы на стороне предложения. Основная угроза для спроса заключается в потенциальном широкомасштабном сокращении доходов в результате невозможности выполнять работу вследствие карантина или заболевания, а также вследствие снижения внешнего спроса на экспорт из какой-либо страны. В результате пандемии COVID-19 к концу июня 2020 года прогнозируется снижение трудозатрат в общемировых масштабах на 10,5 процента по сравнению с началом года (ILO, 2020b). Ожидается, что численность людей, живущих в крайней степени бедности (менее чем на 1,90 доллара США в день), в 2020 году вырастет на 20 процентов (Laborde et al., 2020b). В результате такого сокращения доходов, наиболее существенного среди городских домохозяйств, численность населения, живущего в условиях острого отсутствия продовольственной безопасности⁹, может вырасти почти в два раза — с 135 млн в 2019 году до 265 млн, и к концу года более 30 стран могут столкнуться с проблемой голода (WFP, 2020a).

Сбои на стороне предложения и закупка продовольствия впрок оказывают повышательное давление на цены. Повышательное давление на потребительские цены вследствие многочисленных проблем на стороне предложения происходит (см. ниже) одновременно со снижением цен производителей-фермеров на некоторые виды продукции. Например, вынужденное закрытие мясоперерабатывающих заводов снижает спрос на продукцию фермерского животноводства и создает дефицит на предприятиях розничной торговли. Поведение конечных потребителей, скупающих продукты питания впрок, может усугубить скачки цен на продовольствие (Swinnen, 2020). Поскольку в странах с низким уровнем доходов и странах с формирующимся рынком физические лица, располагающие финансовыми средствами для накопления запасов, относятся, как правило, к более состоятельным категориям населения, такое поведение может усугубить отсутствие продовольственной безопасности, однако вклад закупки товаров впрок в отсутствие продовольственной безопасности является, вероятно, незначительным и временным, поскольку возможности домохозяйств запастись продуктами питания ограничены. Воздействие этих ключевых факторов сопровождается ослаблением обменного курса национальных валют в странах с низким уровнем доходов, многих из которых являются нетто-импортерами продовольствия, и в результате они сталкиваются с ростом цен на импортируемые ими товары. С другой стороны, в развивающихся странах снижение доходов, вероятно, в некоторой степени ограничивает рост цен. Это происходит потому, что, несмотря на более низкую эластичность спроса на продовольствие по доходу в сравнении с большинством других товаров, в странах с низким уровнем доходов (где доля продовольствия в общих расходах домохозяйств выше) спрос на продовольствие

⁹ В соответствии с Интегрированной классификацией фаз продовольственной безопасности (ИКФ) к острым формам отсутствия продовольственной безопасности относятся фаза 3 и следующие за ней фазы. Домохозяйства: (i) испытывают высокую или повышенную степень недоедания; или (ii) могут – с ограничениями – удовлетворять минимальные потребности в питании, но только за счет истощения средств к существованию или стратегий выживания в условиях кризиса.

отличается большей эластичностью по доходу, чем в странах с развитой экономикой (Mellor, 1988). И, наконец, снижение цен на нефть, сокращение мобильности и производственной деятельности, частично обусловленное пандемией COVID-19, также при прочих равных условиях окажут воздействие на цены на продовольствие за счет удешевления транспортировки продовольствия. Как показано ниже, чистым эффектом воздействия всех названных и прочих факторов на потребительские цены по-прежнему будет четко выраженное повышение цен на большинство продовольственных товаров.

Особенно сильное воздействие шоки, связанные с пандемией COVID-19, оказали на богатые питательными веществами продовольственные товары, что усугубляет влияние этих шоков на дефицит полноценного питания. Домохозяйства в странах с низким уровнем доходов и в развивающихся странах, запасаящиеся впрок продуктами питания, приобретают, как правило, такие продукты, как крупы, корнеплоды, клубнеплоды и бобовые, которые можно хранить в течение длительного времени (при отсутствии холодильников, дефицитных в странах с низким уровнем доходов). Соответственно, повышение цен в результате закупки продуктов впрок с большей вероятностью скажется на этих группах товаров, чем на скоропортящихся продуктах. Кроме того, снижение спроса на продовольствие в результате сокращения доходов окажет неоднородное воздействие на различные виды продовольствия; домохозяйства будут отказываться от более дорогостоящих продуктов питания, таких как овощи и фрукты,¹⁰ спрос на которые более эластичен по доходу по сравнению с основными и социально значимыми продуктами питания (Melo et al., 2015). Питательная ценность этих продуктов также выше, чем у основных продуктов питания, поэтому можно ожидать, что их более высокая чувствительность к шокам предложения и спроса приведет к усугублению дефицита микронутриентов.

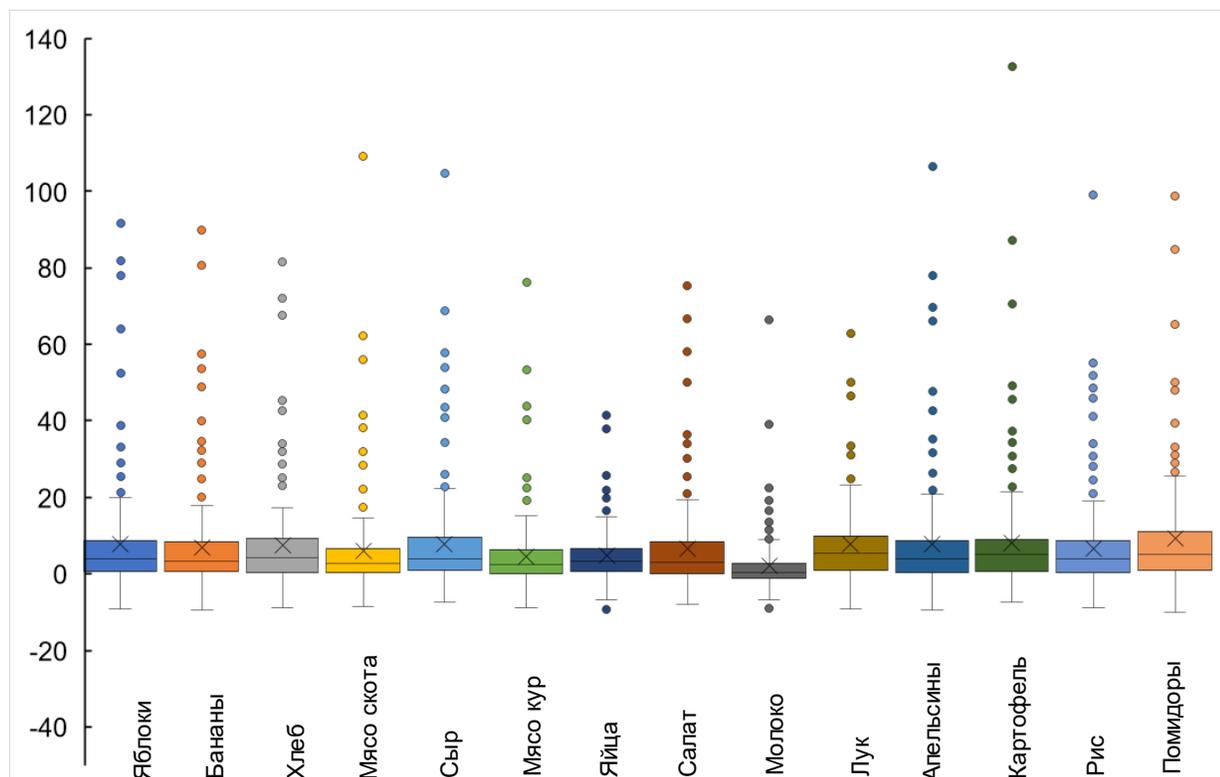
Потребительские цены демонстрируют заметный рост в течение трех месяцев, начиная с середины февраля; за умеренными средними значениями скрывается широкая вариативность ситуации в конкретных странах. Априори невозможно четко определить чистый эффект воздействия на цены различных компенсационных факторов (проблемы в производственно-сбытовых цепочках, закупка продуктов питания впрок, снижение доходов потребителей, снижение цен на нефть). Эмпирическое изучение собранных ФАО в последнее время данных свидетельствует о явном повышении цен для конечных потребителей. За приблизительно трехмесячный период с 14 февраля по 18 мая 2020 года¹¹ рост средних мировых цен на различные виды продовольствия составил от 2 до 9 процентов; цены на половину отслеживаемых товаров повысились на 7 или более процентов. При этом за средними значениями скрывается существенная вариативность динамики цен в конкретных странах (см. рис. 2). Например, в этот трехмесячный период цены на хлеб в Кот-д'Ивуаре повысились на 80 процентов, цена на рис на Мальдивах удвоилась, а цены на картофель в Гайане выросли на 133 процента. Аналогичная выраженная вариативность динамики цен наблюдается внутри стран. Проведенный нами анализ набора данных с высокой степенью детализации для выборки стран (IFPRI, 2020) показывает, что, например, в Индии коэффициент вариации цен в процентном отношении на рынках (для конкретного продукта питания на определенную дату) составляет в среднем 13,6¹².

¹⁰ Пример этого явления можно найти в экспресс-анализе ситуации в Эфиопии (Tamgu et al., 2020).

¹¹ В новый концентратор высокочастотных данных по COVID-19 (доступный персоналу МВФ) также недавно были внесены выборочные потребительские цены на продовольствие (и другие виды продукции). Наборы данных МВФ и ФАО базируются на едином источнике информации, [Numbeo](#). Одним из недостатков этого источника данных является отсутствие в нем данных о ценах по районам/населенным пунктам, собираемых с регулярной периодичностью. Наличие таких данных позволило бы улучшить качество оперативного анализа воздействия пандемии COVID-19 на динамику цен.

¹² Другими словами, в абсолютном выражении стандартное отклонение изменения цен на рынках для конкретного вида продовольствия на определенную дату в среднем в 13 раз превышает среднее значение изменения цен.

РИСУНОК 2. Межстрановое распределение изменений потребительских цен в трехмесячный период (14 февраля – 18 мая 2020 года, выборка продуктов питания)



Источник: Диаграмма составлена автором на основе данных Ежедневного мониторинга цен на продовольствие ФАО. Примечания: Горизонтальная линия внутри каждого прямоугольника соответствует медианному значению по странам, а нижняя и верхняя границы соответствуют странам 25-го и 75-го перцентиля, соответственно. Значение «х» соответствует медианному наблюдению. Горизонтальные линии «усов» указывают верхние и нижние смежные значения и являются минимальными и максимальными значениями только при отсутствии точек под (над) нижним (верхним) «усом», соответственно. Точки обозначают страны за пределами диапазона смежных значений.

IV. МЕЖДУНАРОДНАЯ ТОРГОВЛЯ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОЙ ПРОДУКЦИЕЙ: ВОЗОБНОВЛЕНИЕ ОГРАНИЧЕНИЙ НА ЭКСПОРТ

В период кризиса цен на продовольствие в 2008 году несколько стран вводили ограничения на экспорт продовольствия; некоторые из них возобновляют такие ограничения в настоящее время.

Во время мирового кризиса цен на продовольствие, более десяти лет назад, 33 страны прибегли к введению ограничений на экспорт продовольствия в период с января 2007 года по март 2011 года в целях защиты населения от дальнейшего роста внутренних цен на продукты питания (Sharma, 2011). Во время пандемии COVID-19 менее чем за два месяца (с 18 марта по 11 мая) 22 страны уже инициировали ограничения экспорта одного или нескольких видов продовольствия (Laborde et al., 2020a); во многих странах такие меры сопровождалось снижением пошлин на импорт продовольствия в целях снижения внутренних цен. Ограничения экспорта особенно значимы, когда они касаются основных продуктов питания, прежде всего в тех вводящих ограничения странах, на которые приходится значительная доля мирового рынка. Такие ограничения с наибольшей вероятностью станут угрозой для продовольственной безопасности стран, имеющих низкий коэффициент самообеспечения продовольствием¹³ и относительно высокую численность голодающего населения. Внутри стран городские жители в большей

¹³ Данный коэффициент на уровне стран в отношении продовольствия рассчитывается следующим образом: (производство) / (производство + импорт – экспорт). См. Clapp (2017).

степени, чем население сельских районов, зависят от импорта товаров – даже в тех случаях, когда речь идет об одном и том же виде продовольствия, и поэтому подвергнутся более сильному воздействию мер контроля в торговле продовольственными товарами¹⁴. Многие из таких ограничений действуют до конца июня или дольше и могут быть продлены по истечении текущего срока действия.

Ограничения на экспорт продовольствия в совокупности являются, как правило, контрпродуктивными и наносят ущерб глобальной продовольственной безопасности.

В публикации Anderson et al. (2014) показано, что динамика торговых ограничений в 2006-2008 годах привела к росту мировых цен на продовольствие, который в более чем половине стран этой выборки существенно нивелировал ожидавшийся положительный эффект от первоначально введенных защитных мер; иными словами, для этих стран сложившиеся в конечном итоге внутренние цены – более низкие, чем (повысившиеся) мировые цены – были, тем не менее, выше, чем могли бы быть, если бы ни одна страна не ввела новых торговых ограничений. В 2008 году МВФ рекомендовал снять запреты и налоги на экспорт (IMF, 2008), и 24 апреля 2020 года в совместном с ВТО пресс-релизе еще раз подчеркнул важность поддержания политики свободной торговли как составной части комплекса мер по противодействию ущербу продовольственной безопасности, вызванному пандемией COVID-19 (IMF, 2020). В этой связи следует приветствовать усилия стран по содействию импорту (например, путем ограничения ставок импортных пошлин и оптимизации таможенных процедур); при этом запреты на экспорт не только наносят ущерб мировой продовольственной безопасности, но и способны в конечном итоге негативно повлиять на страны, вводящие ограничения, поскольку их более низкие внутренние цены могут привести к сокращению производственных стимулов, создать стимулы для незаконного экспорта в страны с более высокими ценами и спровоцировать глобальный «эффект домино», что приведет к росту цен на другие виды продовольствия, импортируемого этими странами (WTO, 2020a). Для того чтобы обеспечить предоставление всеми странами, прибегнувшими к экстренным мерам в отношении торговли продовольствием, прозрачной и подробной информации международному сообществу о таких мерах (например, путем информирования секретариата ВТО), необходим многосторонний подход. В рамках этого подхода страны должны также принять обязательство ограничивать применение таких мер, чтобы максимально обеспечить их адресность, ограниченный срок действия и соразмерность (WTO, 2020b).

V. ДЕЙСТВУЮЩИЕ И ПРЕДЛАГАЕМЫЕ НАЛОГОВО-БЮДЖЕТНЫЕ МЕРЫ ДЛЯ УЛУЧШЕНИЯ ДОСТУПНОСТИ ПРОДОВОЛЬСТВИЯ ВО ВРЕМЯ ПАНДЕМИИ COVID-19¹⁵

Страны должны стремиться ограничивать негативные последствия пандемии COVID-19 в ходе реализации ранее принятых программ, связанных с обеспечением продовольственной безопасности и полноценного питания. В то время, когда вследствие пандемии COVID-19 оказание продовольственной помощи стало особенно необходимым, именно меры экономической политики, нацеленные на смягчение кризиса в сфере здравоохранения, негативно повлияли на осуществление ряда мер политики, связанных с такой помощью. Например, закрытие школ в 197 странах повлекло за собой приостановку действия программ обеспечения школьников из бедных семей питанием. В результате, по оценке сотрудников Всемирной продовольственной программы, школьного питания лишились 368 млн детей (WFP, 2020b). По состоянию на март, правительства только в 28 странах ввели компенсационные меры, такие как раздача продовольственных пайков для школьников и трансферты в

¹⁴ Gyimah-Brempong и Kuku-Shittu (2016) проиллюстрировали это на примере риса в Нигерии.

¹⁵ В некоторых случаях принимаются также определенные нефискальные меры реагирования, такие как регуляторные корректировки, при необходимости кратко упоминаемые в данном разделе.

наличной форме семьям таких детей. Правительства в других странах также должны искать альтернативы школьному питанию, и Всемирная продовольственная программа оказывает помощь в устранении этой проблемы в нескольких странах. Кроме того, в условиях перераспределения ресурсов с других видов деятельности в пользу испытывающей перегрузки системы здравоохранения следует не допустить прекращения мероприятий по оперативному обеспечению полноценного питания, таких как обогащение продуктов питания микроэлементами.

Не следует ускоренными темпами наращивать резервные запасы продовольствия в целях стабилизации цен, поскольку это требует значительных бюджетных затрат и не позволяет эффективно повышать продовольственную безопасность. Многие страны создали значительные запасы продовольствия, исходя из различных целей, таких как: (i) адресное распределение продуктов питания среди лиц, испытывающих постоянную или временную нехватку продовольствия (такие запасы, как правило, называют “стратегическими резервами зерна”, или СРЗ), и (ii) использование запасов в периоды роста цен для поддержания цен на продовольствие в рамках установленного коридора (обычно их называют “буферными запасами”). Во время кризиса 2008 года вторая цель приобрела особую значимость: ряд развивающихся стран и стран с формирующимся рынком создали или увеличили национальные буферные запасы зерна для стабилизации внутренних цен (FAO et al., 2011). В начале 2010-х годов среднемировой (за исключением Китая) коэффициент использования ресурсов (соотношение буферных запасов и потребления) был немного ниже 20 процентов, в то время как в Китае он превышал 70 процентов (Bobenrieth et al., 2012; OECD-FAO, 2013). Затраты бюджета на хранение и техническое обслуживание в некоторых странах были значительными и во многих случаях увеличивались вследствие неэффективности практических действий, что приводило к порче и снижению качества продовольствия. Затраты на закупку зерна повышались, поскольку закупки осуществлялись в период высоких цен. Экономическая эффективность буферных запасов для смягчения продовольственной нестабильности была низкой, поскольку их использование приводило к снижению цен для всего населения вместо их адресного снижения для уязвимых категорий. Цели стабилизации цен могут быть достигнуты другими методами, в частности, путем стимулирования трансграничной и других видов международной торговли (World Bank, 2012).

При этом стратегические резервы зерна могут служить полезным инструментом политики; в качестве дополнения можно использовать продуктовые талоны для обеспечения пищевого разнообразия. В отличие от буферных запасов, СРЗ могут обеспечить защиту продовольственной безопасности при существенно меньших затратах: в СРЗ хранится зерно, которое можно использовать в экстренных ситуациях, с адресным распределением среди лиц, испытывающих нехватку продуктов питания, как правило, в периоды дефицита (Kalkuhl et al., 2016). Это означает, что затраты бюджета, необходимые и в этих случаях, могут быть значительно меньше, чем для буферных запасов. В свою очередь, принципы экономии за счет увеличения масштабов указывают на значимость международного сотрудничества в целях создания региональных СРЗ, как это было сделано некоторыми региональными организациями, в частности, при создании Чрезвычайного резерва риса Восточной Азии. Другие региональные организации инициировали меры такого рода только в последнее время; примером может служить Региональный резерв продовольственной безопасности, который будет обслуживать страны ЭКОВАС. Для обеспечения пищевого разнообразия в дополнение к продовольствию, выделяемому из СРЗ и включающему, как правило, основные продукты питания, следует наладить снабжение фруктами, овощами и пищей животного происхождения. Эти меры имеют ключевое значение для снижения уровня недоедания, связанного с дефицитом микроэлементов, риск которого возрастает во время пандемии вследствие отказа населения от таких продуктов питания в результате сокращения доходов (Heady and Ruel, 2020).

В более широком плане в целях снижения продовольственной нестабильности следует рассмотреть сравнительные преимущества выбора вариантов прямого распределения продовольствия, снабжения продуктами питания с помощью продуктовых талонов и трансфертов в наличной форме. По сравнению с цифровыми продуктами талонами или помощью в наличной форме¹⁶, прямое распределение продовольствия сопряжено с относительно более высоким риском распространения вируса, особенно при неэффективном управлении логистикой и при ожидании получателями своей очереди в переполненных помещениях. Кроме того, ненадлежащее управление и планирование может привести к возникновению беспорядков и панических настроений, о чем свидетельствуют события в некоторых регионах, где продовольствие доставлялось с опозданием и заканчивалось до получения всеми своего пайка (Jervig, 2020). В период пандемии Вьетнам и Индонезия внедрили инновационный метод распределения, позволяющий лучше соблюдать требование социального дистанцирования и получивший название «рисовые банкоматы»; физические лица (в Индонезии – после предварительной регистрации и подтверждения права доступа) могут получить определенное количество риса из контролируемых дозаторов, установленных в крупных городах (Thu, 2020). С учетом логистических требований к транспортировке и хранению громоздких товаров прямое распределение продовольствия может повлечь более высокие операционные затраты, чем управление системой продуктовых талонов или трансфертами в наличной форме. Размер затрат стал одной из причин изменения системы снабжения продуктами питания в Шри Ланке с переходом к талонной системе еще в 1979 году (Alderman et al., 2018)¹⁷. Однако распределение продовольствия потенциально может иметь преимущества по сравнению с трансфертами в наличной форме. Во-первых, если продовольственная безопасность является основной или единственной целью оказания помощи, может произойти частичное размывание этой цели в случае использования получателями наличного трансферта на другие цели (возможно, равноценные по значимости). Второе преимущество распределения продуктов питания возникает при сильных колебаниях цен на продовольствие, поскольку в таких условиях ценность наличного трансферта для покупки продовольствия может быстро снизиться. Поэтому важно своевременно корректировать размер наличных выплат с учетом быстрого роста цен на продовольствие. Продуктовые талоны на основе учета стоимости, а не количества продуктов питания, должны так же, как и трансферты в наличной форме, подвергаться аналогичной корректировке. В-третьих, наряду с повышением доступности продовольствия, государственные программы содействия прямому распределению продуктов могут также использоваться для поддержки хозяйствующих субъектов в производственно-сбытовых цепочках и для сокращения продовольственных потерь. В рамках таких программ зачастую осуществляется закупка продукции поставщиков, которую в ином случае они вынуждены были бы уничтожить (см. Раздел II) и передача ее в банки продовольствия (напр., USDA, 2020c).

При разработке структуры налогово-бюджетных мер для поддержки предложения продовольствия целесообразно учесть уроки, извлеченные из событий первого этапа кризиса. Например, изучение степени влияния условий хранения на уровне фермерских хозяйств или населенных пунктов на потери в период после сбора урожая, обусловленные закрытием рынков, может служить обоснованием государственных инвестиций в обустройство складских помещений на местном уровне. Поскольку продовольствие является жизненно важным товаром, может возникнуть необходимость в предоставлении или субсидировании покупки средств защиты и обучении санитарно-гигиеническим навыкам для того, чтобы обеспечить непрерывное функционирование малых предприятий и/или

¹⁶ Более подробное описание цифровых трансфертов наличности в период пандемии COVID-19 см. в публикации Una et al. (2020).

¹⁷ В публикации Alderman et al. (2018) представлен ценный и глубокий взгляд на историю, операционную структуру и функционирование систем распределения продовольствия, талонов и наличных трансфертов для обеспечения продовольственной безопасности на примере изучения опыта шести стран.

предприятий неформального сектора в производственно-сбытовых цепочках, снабжающих продовольствием бедные категории населения. В тех случаях, когда необходимо установить последовательность реализации предусмотренных механизмов поддержки доходов предприятий (вследствие ограниченности ресурсов или организационного потенциала), малые и средние предприятия в пищевой промышленности могут стать приоритетными получателями безотлагательной поддержки, принимая во внимание жизненную важность их продукции для населения. Эффективные и оперативно функционирующие цепочки производства и сбыта продовольствия, обслуживающие потребителей в странах с более высоким уровнем доходов, также оказались уязвимыми. В этом случае ключевую роль могут сыграть нефискальные меры. Например, регуляторная гибкость будет способствовать перенаправлению продуктов питания из ресторанов в продуктовые магазины и организации, занимающиеся безвозмездным распределением продовольствия, в целях сокращения пищевых потерь и повышения доступности продовольствия. Сокращение препятствий для въезда иностранных сельскохозяйственных работников может иметь ключевое значение для тех стран, где иностранцы составляют большой процент рабочей силы в сельском хозяйстве и где большинство таких работников не имеют необходимых документов (CFR, 2020).

Механизм многостороннего донорского финансирования может повысить согласованность международной поддержки в сфере продовольственной безопасности и обеспечит проведение тщательной оценки. В ответ на предыдущий кризис «Группа двадцати» в 2010 году приняла Глобальную программу по сельскому хозяйству и продовольственной безопасности (GAFSP). Эта программа объединила ресурсы доноров для финансирования мероприятий по сокращению голода и поддержке сельского хозяйства в странах с низким уровнем доходов с помощью инвестиций в производство и социальную инфраструктуру. К настоящему времени в рамках этой программы были предоставлены гранты на сумму 1,3 млрд долларов США — в дополнение, а не для замены других видов бюджетной поддержки, предоставляемой организациями на двусторонней и многосторонней основе (GAFSP, 2020). Недавнее заявление участников этой программы свидетельствует о готовности проявлять гибкость в процессе адаптации процедур выделения ресурсов в целях смягчения напряженной ситуации в области сельского хозяйства и продовольственной безопасности в период пандемии. Поскольку значительные ресурсы государств и других доноров направлены на борьбу с первичными последствиями пандемии COVID-19, GAFSP может обладать хорошими возможностями для привлечения поддержки от «Группы двадцати» в целях содействия восстановлению продовольственных систем после пандемии в средне- и долгосрочной перспективе. Принимая во внимание потенциально значительный объем бюджетных средств, которые необходимы и уже выделяются для поддержки производственно-сбытовых продовольственных цепочек и обеспечения доступности продовольствия в период пандемии COVID-19, для прогнозирования государственных расходов на эти цели потребуются проведение оценки затрат компетентной научно-исследовательской организацией.

ЛИТЕРАТУРА

- Alderman, Harold, Ugo Gentilini, and Ruslan Yemtsov (ed.), 2018, “[The 1.5 Billion People Question: Food, Vouchers, or Cash Transfers?](#)” (Washington: World Bank).
- Anderson, Kym, Maros Ivanic, and William J. Martin, 2014, “Food Price Spikes, Price Insulation, and Poverty,” Ch. 8 (pp. 311–39) in *The Economics of Food Price Volatility*, ed. by Jean-Paul Chavas, David Hummels, and Brian D. Wright (Chicago: University of Chicago Press).
- Bobenrieth, Eugenio, Brian Wright, and Di Zheng, 2012, “[Stock-to-Use Ratios as Indicators of Vulnerability to Spikes in Global Cereal Markets](#),” Research Paper No. 1, presented at 2nd Session of the Agricultural Market and Information Systems (AMIS) at the United Nations Food and Agriculture Organization, Rome, October 3, 2012.

- Council on Foreign Relations (CFR), 2020, “[Coronavirus and Farmworkers: Is the Food Supply at Risk?](#),” April 29, 2020 (New York: Council on Foreign Relations).
- Clapp, Jennifer, 2017, “[Food Self-Sufficiency: Making Sense of it, and When it Makes Sense](#),” *Food Policy*, Vol. 66, pp. 88–96.
- Dyal, Jonathan W., Michael P. Grant, Kendra Broadwater, and others, 2020, “[COVID-19 Among Workers in Meat and Poultry Processing Facilities—19 States, April 2020](#),” *Morbidity and Mortality Weekly Report*, Vol. 69, No. 18, pp. 557–61, May 8, 2020.
- Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), 2010, “[Crop Calendar—An Information Tool for Seed Security](#),” (Rome: Food and Agriculture Organization).
- _____, International Fund for Agricultural Development (IFAD), International Monetary Fund (IMF), Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Conference on Trade and Development (UNCTAD), World Food Programme (WFP), World Bank Group, World Trade Organization (WTO), International Food Policy Research Institute (IFPRI), United Nations High Level Task Force on Global Food Security (UN HLTF), 2011, “[Price Volatility in Food and Agricultural Markets: Policy Responses](#),” Policy Report for G20.
- Global Agriculture & Food Security Program (GAFSP), 2020, “[Statement from GAFSP Co-Chairs: GAFSP and COVID-19](#),” April 29, 2020.
- Glauber, Joseph, David Laborde, William Martin and Rob Vos, 2020, “[COVID-19: Trade Restrictions are Worst Possible Response to Safeguard Food Security](#),” Issue Post, March 27, 2020 (Washington: International Food Policy Research Institute).
- Gyimah-Brempong, Kwabena, and Oluyemisi Kuku-Shittu, 2016, “Evolution of Rice Consumption and Demand Patterns,” Ch. 2 (pp. 21–50) in *The Nigerian Rice Economy: Policy Options for Transforming Production, Marketing, and Trade*, ed. by Kwabena Gyimah-Brempong, Michael Johnson, and Hiroyuki Takeshima (Philadelphia: University of Pennsylvania Press).
- Headey, Derek, and Marie Ruel, 2020, “[The COVID-19 Nutrition Crisis: What to Expect and How to Protect](#),” Issue Post, April 23, 2020 (Washington: International Food Policy Research Institute).
- International Food Policy Research Institute (IFPRI), Accessed June 1, 2020, “[COVID-19 Food Price Monitor Tool: South Asia and Africa South of the Sahara](#),” Food Security Portal (Washington: International Food Policy Research Institute).
- International Labour Organization (ILO), 2020a, “[COVID-19 and the Impact on Agriculture and Food Security](#),” ILO Sectoral Brief, April 17, 2020 (Geneva: International Labor Organization).
- _____, 2020b, “[COVID-19 and the World of Work. Third Edition, Updated Estimates and Analysis](#),” ILO Monitor, April 29, 2020 (Geneva: International Labor Organization).
- International Monetary Fund, 2008, “[Food and Fuel Prices—Recent Developments, Macroeconomic Impact, and Policy Responses](#),” June 30, 2008 (Washington: International Monetary Fund).
- _____, 2020, “[WTO and IMF Heads Call for Lifting Trade Restrictions on Medical Supplies and Food](#),” IMF Press Release No. 20/187, April 24, 2020 (Washington: International Monetary Fund).
- Jerving, Sara, 2020, “[Cash Transfers Lead the Social Assistance Response to COVID-19](#),” Inside Development, DevEx, April 14, 2020.
- Kalkuhl, Matthias, Joachim von Braun, and Maximo Torero (ed.), 2016, “[Food Price Volatility and Its Implications for Food Security and Policy](#),” (Cham, Switzerland: Springer).
- Laborde, David, Abdullah Mamun, and Marie Parent, Accessed May 20, 2020a, “[Food Export Restrictions in the Era of COVID-19](#),” Food Security Portal (Washington: International Food Policy Research Institute).
- Laborde, David, William Martin, and Rob Vos, 2020b, “[Poverty and Food Insecurity Could Grow Dramatically as COVID-19 Spreads](#),” Research Post, April 16, 2020 (Washington: International Food Policy Research Institute).

- Melo, Patricia C., Yakubu Abdul-Salam, Deborah Roberts, Alana Gilbert, Robin Matthews, Liesbeth Colen, Sébastien Mary, and Sergio Gomez Y Paloma, 2015, "[Income Elasticities of Food Demand in Africa: A Meta-Analysis](#)," JRC Technical Reports (Brussels: European Commission).
- Mellor, John W., 1988, "[Food Demand in Developing Countries and the Transition of World Agriculture](#)," *European Review of Agricultural Economics*, Vol. 15, Issue 4, pp. 419–36.
- OECD-FAO, 2013, "[OECD-FAO Agricultural Outlook 2013–2022](#)," OECD-FAO Agricultural Outlook (Organisation for Economic Co-operation and Development Publishing).
- Opazo, Cristian Morales, Jonathan Pound, and Regine Weber, 2020, "[Policy Responses to Keep Input Markets Flowing in Times of COVID-19](#)," Policy Brief (Rome: Food and Agriculture Organization).
- Reardon, Thomas., Marc F. Bellemare, and David Zilberman, 2020, "[How COVID-19 May Disrupt Food Supply Chains in Developing Countries](#)," Guest Post, April 2, 2020 (Washington: International Food Policy Research Institute).
- Sharma, Ramesh, 2011, "[Food Export Restrictions: Review of the 2007–2010 Experience and Considerations for Disciplining Restrictive Measures](#)," FAO Commodity and Trade Policy Research Working Paper No. 32 (Rome: Food and Agriculture Organization).
- Swinnen, Johan, 2020, "[Will COVID-19 Cause Another Food Crisis? An Early Review](#)," Issue Post, April 10, 2020 (Washington: International Food Policy Research Institute).
- Tamru, Seneshaw, Kalle Hirvonen, and Bart Minten, 2020, "[Impacts of the COVID-19 Crisis on Vegetable Value Chains in Ethiopia](#)," Research Post, April 13, 2020 (Washington: International Food Policy Research Institute).
- Thu, Huong Le, 2020, "[Vietnam: A Successful Battle Against the Virus](#)," Asia Unbound (New York: Council on Foreign Relations).
- Una, Gerardo, Richard Allen, Sailendra Pattanayak, and Gwenaëlle Suc, 2020, "[Digital Solutions for Direct Cash Transfers in Emergencies](#)," Special Series on Fiscal Policies to Respond to COVID-19 (Washington: International Monetary Fund).
- U.S. Department of Agriculture (USDA), 2020a, "[World Agricultural Supply and Demand Estimates](#)," Report, June 11, 2020 (Washington: U.S. Department of Agriculture).
- _____, 2020b, "[Agricultural Projections to 2029](#)," USDA Agricultural Projections No. (OCE-2020-1), February 2020 (Washington: U.S. Department of Agriculture).
- _____, 2020c, "[USDA Announces Coronavirus Food Assistance Program](#)," Press Release No. 0222.20, April 17, 2020 (Washington: U.S. Department of Agriculture).
- World Food Program (WFP), 2020a, "[COVID-19 Will Double Number of People Facing Food Crises Unless Swift Action is Taken](#)," Press Release, April 21, 2020 (Rome: World Food Program).
- _____, 2020b, "[Global Monitoring of School Meals During COVID-19 School Closures](#)," (Rome: World Food Program).
- World Bank, 2012, "[Using Public Foodgrain Stocks to Enhance Food Security](#)," Economic and Sector Work, Report No. 71280-GLB (Washington: World Bank).
- World Trade Organization (WTO), 2020a, "[Export Prohibitions and Restrictions—Informal Note](#)" (Geneva: World Trade Organization).
- _____, 2020b, "[COVID-19 Initiative: Protecting Global Food Security through Open Trade](#)," Communication on behalf of members of the CAIRNS group, June 17, 2020 (Geneva: World Trade Organization).
- Zhang, Xiaobo, 2020, "[Chinese Livestock Farms Struggle under COVID-19 Restrictions](#)," March 26, 2020 (Washington: Center for Global Development).