



## Агропродовольственные рынки и торговая политика в период пандемии COVID-19

Руководство стран пытается оценить масштабы последствий COVID-19 для спроса, предложения и торговли на рынках продовольствия и определить наиболее адекватные меры, которые предотвратят перерастание пандемии в продовольственный кризис. Выбухи болезней способны оказывать воздействие на предложение и спрос разными путями. Они могут приводить к сокращению экономически активного населения, в том числе количества сезонных рабочих и мигрантов, что негативно сказывается на обработке полей, севе, выращивании и сборе урожая (Gunjal & Senahoun, 2016); кроме того, страдает занятость в трудоемких отраслях, товарное производство уступает место натуральному хозяйству, попадают под удар доходы домохозяйств и их продовольственная безопасность. Принимаемые руководством меры по недопущению подобных сбоев могут приводить к осложнению сложившихся обстоятельств и усугублять их последствия для рынка, подтверждением чему служит глобальный продовольственный ценовой кризис 2007–2008 годов. Масштабы пандемии COVID-19 несравнимы ни с одним кризисом в новейшей истории, однако доступные правительствам рычаги воздействия на реальные или презюмируемые сбои на агропродовольственных рынках мало чем отличаются от тех, что применялись в ходе предыдущих кризисов, в том числе ценового продовольственного кризиса 2007–2008 годов, эпидемий лихорадки Эбола (Западная Африка, 2014 год), тяжелого острого респираторного синдрома (ТОРС) (Восточная Азия, 2003 год), ВИЧ/СПИД (Африка, 1990-е и 2000-е годы), чумы (Южная Азия, 1994 год) и холеры (Латинская Америка, 1991 год). Настоящая записка составлена с учетом опыта упомянутых выше кризисных ситуаций, и в ней анализируются различные варианты действий, что в непростой период пандемии COVID-19 может способствовать принятию обоснованных политических решений. Следует отметить, что в настоящем документе не приняты во внимание требования соглашений, заключенных по линии Всемирной торговой организации (ВТО), поэтому при принятии политических решений правительствами следует обеспечить их соответствие правилам международной торговли и лежащим на странах обязательствам.

## ОСНОВНЫЕ ТЕЗИСЫ

- Политические меры следует направить на преодоление реального, а не презюмируемого дисбаланса спроса и предложения; особое внимание следует уделять повышению прозрачности рынков и координации действий всех сторон.
- Опыт предыдущих кризисов показывает, что отказ от ограничительных мер в торговле может сыграть не менее важную роль, чем предоставление прямой поддержки производителям и потребителям в той или иной форме.
- Следование международным рекомендациям о создании безопасных коридоров для поездов и торговли может содействовать функционированию агропродовольственных товаропроводящих цепочек, смягчению последствий перебоев в поставке продовольственных товаров и обеспечению продовольственной безопасности.

ТАБЛИЦА 1 | Политические задачи и возможные меры реагирования, обычно реализуемые в периоды кризисов в области продовольствия и здравоохранения

ПОЛИТИЧЕСКАЯ ЗАДАЧА	ВОЗМОЖНЫЕ МЕРЫ РЕАГИРОВАНИЯ	ПРЕДЛАГАЕМЫЕ ПЕРЕДОВЫЕ МЕРЫ
<i>Предложено</i>	<p>Обеспечение достаточного объема внутренних поставок</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Экспортные ограничения</li> <li>• Расширение закупок национальной продукции</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Отказ от упреждающих ограничений экспорта</li> <li>• Если объемы запасов уже велики, отказ от закупок для формирования запасов</li> <li>• Содействие повышению прозрачности рынков и реализации международных механизмов управления</li> </ul>
	<p>Обеспечение безопасности пищевых продуктов</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Запреты на импорт</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Отказ от неизбирательных запретов на импорт</li> <li>• Поощрение следования рекомендациям ВТО по созданию безопасных коридоров для поездов и торговли</li> </ul>
	<p>Оказание поддержки производителям, в первую очередь мелким и наиболее бедным хозяйствам</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Субсидирование приобретения производственных ресурсов в целях расширения производства</li> <li>• Прямое предоставление денежных пособий</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Отказ от избыточного субсидирования, способного усугубить волатильность рынков</li> <li>• Поощрение сбалансированных и ограниченных по срокам мер поддержки национальных производителей для поддержания адекватных уровней производства и доходов фермеров</li> </ul>

<b>Спрос</b>	Сдерживание роста цен	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Снижение импортных пошлин</li> <li>• Контроль внутренних цен</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Отказ от избыточного импорта для формирования запасов</li> <li>• Поощрение снижения импортных пошлин</li> <li>• Поощрение разработки осмотрительных мер контроля над ценами в сотрудничестве с частным сектором (если такие меры применяются)</li> </ul>
	Поддержка бедных потребителей	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Предоставление денежных пособий</li> <li>• Предоставление продовольственной помощи и продовольственных пособий</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Поощрение учитывающего особенности сложившегося контекста предоставления денежных пособий и продовольственной помощи на основе национальных продуктов<sup>1</sup></li> </ul>

## ПЕРЕДОВЫЕ МЕРЫ ДЛЯ РЕШЕНИЯ ТЕКУЩИХ ПОЛИТИЧЕСКИХ ЗАДАЧ

### Обеспечение достаточного объема внутренних поставок

**Отказ от экспортных ограничений, в первую очередь в крупнейших странах-экспортерах.** Опыт 2007–2008 годов, когда крупнейшие экспортеры продовольственных товаров, в том числе риса (например, Индия, Китай, Вьетнам и Пакистан) и пшеницы (например, Российская Федерация, Украина и Аргентина), ужесточали экспортные ограничения, показал, что подобные меры могут привести к дестабилизации международных рынков (Sharma, 2011). Когда страны принялись одна за другой ограничивать экспорт, цены пошли вверх еще быстрее (принятые меры привели к росту цен на рис на 52% и на 18% – на пшеницу и кукурузу), а волатильность рынков усугубилась (Anderson, Ivanic and Martin, 2013). В наибольшей степени последствия таких мер испытали на себе зависящие от импорта страны и гуманитарные организации, которые столкнулись с трудностями при закупке товаров для оказания помощи. Кроме того, в средне- и долгосрочном плане низкие, волатильные цены и неопределенность политической картины лишили производителей стимулов к вложению средств в странах, которые ввели ограничения на экспорт.

**Отказ от закупок для формирования запасов, особенно если объемы запасов уже велики, и дестимулирование накопления запасов в частном секторе.** Когда объемы запасов уже велики, наращивание правительствами закупок для формирования резервов может сказаться на доступности товаров на мировом рынке и оказать давление на цены. Аналогичный эффект может иметь наращивание продовольственных запасов потребителями и другими представителями частного сектора. В 2007–2008 годах правительства пытались решить эту проблему разными путями: на Филиппинах, например, была создана оперативная группа по поиску и штрафованию тех, кто припрятывает продовольствие в целях спекуляции, а в Эквадоре полиция проводила проверки во всех

<sup>1</sup> Обсуждение полного спектра мер социальной защиты не является предметом настоящей концептуальной записки.

звеньях продовольственной производственно-сбытовой цепочки (Demeke, Maetz and Pangrazio, 2009).

**Повышение прозрачности мирового рынка и укрепление механизмов управления, в т.ч. Системы информационного обеспечения рынков сельскохозяйственной продукции (АМИС).** Решения о мерах политики и управлении запасами должны приниматься с учетом актуальной и достоверной информации об объемах предложения, внутренних и мировых ценах. Обеспечение большей прозрачности рынков и наличия актуальных данных и информации абсолютно необходимы, особенно в периоды кризисов, когда порождаемые паникой решения способны усугубить сбои в торговле. В этом плане исключительно полезной инициативой представляется Система информационного обеспечения рынков сельскохозяйственной продукции (АМИС) – межучрежденческая платформа, созданная в 2011 году "Группой двадцати" для обеспечения большей прозрачности продовольственного рынка и содействия координации политических мер в условиях неопределенности рыночной конъюнктуры. С более подробной информацией о системе АМИС можно ознакомиться по ссылке: <http://www.amis-outlook.org/>

### Обеспечение безопасности поставок продовольствия

**Отказ от неизбирательных ограничений импорта.** Трансграничное перемещение людей и товаров может создать дополнительные трудности в борьбе с инфекционными заболеваниями. В прошлом для борьбы со вспышками болезней страны ограничивали торговлю и поездки: так, в 1991 году в связи со вспышкой холеры был запрещен ввоз товаров из Перу (ВОЗ, 2020), в 1994 году в связи со вспышкой чумы – из Индии (Brahmbhatt and Dutta, 2008), в 2014 году в связи со вспышкой лихорадки Эбола – из Гвинеи. В исключительных случаях такие меры могут оказаться необходимыми с точки зрения охраны здоровья людей, животных и растений, однако они должны быть ограничены по времени, учитывать необходимость свести к минимуму сбои в международной торговле, обеспечивать наличие продовольствия и доступ к нему (WTO & WHO, 2002).

**Создание безопасных коридоров для поездок и торговли.** Чтобы избежать сбоев в продовольственных производственно-сбытовых цепочках, Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) рекомендует, наряду со стимулированием торговых сетей и предоставлением гарантий и заверений всем их акторам, создавать безопасные коридоры для поездок и торговли.

### Стимулирование внутреннего производства и/или защита доходов фермеров

**Обеспечение тщательной проработки программ социальных гарантий в сфере производства (предоставление ваучеров/субсидирование закупки производственных ресурсов, установление минимального уровня цен в целях поддержки, снижение долговой нагрузки и пр.).** При возникновении вспышек болезней необходимы меры внутренней поддержки, позволяющие сохранить производство в стране и доходы фермеров на адекватном уровне и гарантировать продовольственную безопасность (ФАО, 2016). В 2007–2008 годах многие страны обеспечивали поддержание производства и доходов за счет политических решений (повышение закупочных цен, субсидирование закупок топлива, электроэнергии, услуг ирригационных систем, удобрений и пр.) в сочетании с совершенствованием финансовых услуг (Demeke, Maetz and Pangrazio, 2009). Такие действия должны ограничиваться по срокам и учитывать особенности конкретного

сбоя и сложившегося контекста. Они могут способствовать быстрому росту внутреннего производства, однако высокая потребность в ресурсах и необходимом для осуществления потенциале вызывает сомнения в их устойчивости и эффективности, равно как и в их пользе для международной торговли. При разработке подобных мер странам следует принимать во внимание, что они должны избегать негативного воздействия на мировой рынок и, более того, должны способствовать расширению торговли между регионами. Закупка продукции на внутренних рынках помогает сократить расстояния, но при этом она не должна вести к нарушению торговых потоков.

***Прямое предоставление фермерам, в меру возможности, денежных пособий.***

Поддерживать доходы фермеров можно и за счет прямых выплат, не привязанных к решениям производственного характера, такой подход может обеспечить более высокую эффективность затрат. При этом, однако, возможность его реализации будет обусловлена наличием у бедняков доступа к финансовым услугам.

### **Сдерживание роста потребительских цен**

***Снижение тарифов и сборов на ввозимое продовольствие, избегая при этом накопления резервов импортного продовольствия, особенно при наличии значительных запасов в мире в целом.*** В 2007–2008 годах многие страны снизили или обнулили пошлины (например, Индия, Индонезия, Марокко, Нигерия, Буркина-Фасо) и сборы (например, Бразилия, Монголия, Конго, Мадагаскар, Кения, Эфиопия) на импорт продовольственных товаров (Demeke, Maetz and Pangrazio, 2009). В краткосрочной перспективе такой подход может помочь быстро насытить внутренний рынок продовольствием и снизить потребительские цены, а в долгосрочной – сдержать инфляцию и избежать обесценивания национальной валюты. Однако стратегия накопления страной больших запасов импортного продовольствия может оказаться контрпродуктивной. Если такой политики начнут одновременно придерживаться несколько стран и тем более крупных импортеров, это приведет к росту спроса на мировом рынке и дополнительно подстегнет рост мировых цен, который и стал основной причиной принятия ответных политических решений (Demeke, Maetz and Pangrazio, 2009).

***В сотрудничестве с частным сектором обеспечить разработку осмотрительных мер контроля над ценами (если такие меры применяются).*** В 2007–2008 годах многие страны (например, Шри-Ланка, Сенегал, Малави, Малайзия и Пакистан) контролировали цены в отдельных звеньях производственно-сбытовой цепочки либо по всей ее длине (Demeke, Maetz and Pangrazio, 2009). Такая политика позволяет правительствам осуществлять мониторинг цен в формальных каналах сбыта, однако ее реализация сопряжена с огромными трудностями. Когда государство устанавливает фиксированные цены, удовлетворение спроса требует наличия как достаточного количества продуктов по таким ценам, так и достаточной обеспеченности бюджета для закупок зерна и/или предоставления субсидии участникам последующих звеньев производственно-сбытовой цепочки. Важно, чтобы меры контроля затрагивали небольшое количество продуктов и были ограничены по срокам, поскольку в средне- и долгосрочной перспективе удержание цен на низком уровне может привести к развитию теневых каналов сбыта и негативно сказаться на внутреннем производстве. Подобные меры следует рассматривать лишь в условиях крайней волатильности цен.

## ИСТОЧНИКИ

**Anderson, K., Ivanic, M. & Martin, W.** 2013. *Food Price Spikes, Price Insulation, and Poverty*. Washington, DC, The World Bank.

**Brahmbhatt, M. & Dutta, A.** 2008. *On SARS Type Economic Effects during Infectious Disease Outbreaks* [онлайн]. Washington, DC, The World Bank.

[По состоянию на 3 марта 2020 года].

(<http://documents.worldbank.org/curated/en/101511468028867410/pdf/wps4466.pdf>).

**Demeke, M., Maetz, M. & Pangrazio, G.** 2009. *Country responses to the food security crisis: Nature and Preliminary implications of the policies pursued. Initiative on Soaring Food Prices*. Рим, ФАО. (также размещено по адресу:

([http://www.fao.org/fileadmin/user\\_upload/ISFP/pdf\\_for\\_site/Country\\_Response\\_to\\_the\\_Food\\_Security.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/ISFP/pdf_for_site/Country_Response_to_the_Food_Security.pdf)).

**FAO.** 2016. *Impact of the Ebola virus disease outbreak on market chains and trade of agricultural products in West Africa* [онлайн]. Dakar. [По состоянию на 3 марта 2020 года].

(<http://www.fao.org/3/a-i5641e.pdf>).

**FAO & UNAIDS.** 2003. *Addressing the impact of HIV/AIDS on ministries of agriculture: focus on eastern and southern Africa*. Rome. (также см.: (<http://www.fao.org/3/ad508e/ad508e0a.htm>).

**Gunjal, K. & Senahoun, J.** 2016. *Assessing the impact of infectious disease outbreaks on agriculture and food security: The case of the Ebola virus disease outbreak in West Africa*

[онлайн]. Rome. [По состоянию на 3 марта 2020 года]. (<http://www.fao.org/3/a-i5641e.pdf>).

**Sharma, R.** 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* [онлайн]. Рим, ФАО.

[По состоянию на 3 марта 2020 года].

([http://www.fao.org/fileadmin/templates/est/PUBLICATIONS/Comm\\_Working\\_Papers/EST-WP32.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/templates/est/PUBLICATIONS/Comm_Working_Papers/EST-WP32.pdf)).

**United Nations.** 2004. *The Impact of AIDS* [онлайн]. New York.

[По состоянию на 3 марта 2020 года].

(<https://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/hiv/impact/chap5.pdf>)

**ВОЗ.** 2020. *Глобальные эпидемии и последствия холеры*. В: *Всемирная организация здравоохранения* [онлайн]. Женева. [По состоянию на 3 марта 2020 года].

(<https://www.who.int/topics/cholera/impact/ru/>).

**WTO & WHO.** 2002. *WTO Agreements and Public Health* [online]. Geneva.

[По состоянию на 3 марта 2020 года].

([https://www.who.int/media/homepage/en/who\\_wto\\_e.pdf](https://www.who.int/media/homepage/en/who_wto_e.pdf)).

## ВЫРАЖЕНИЕ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ

Настоящую концептуальную записку подготовили Бубакр бен-Бельхассен, Георгиос Меркигас, Ишрат Гадок и Козимо Авезани, Департамент экономического и социального развития ФАО