



COVID-19 и риск для продовольственных товаропроводящих цепочек: что делать?

Максимо Тореро Кульен¹,

главный экономист и заместитель Генерального директора ФАО

Департамент экономического и социального развития

Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций (ФАО)

ЧТО НАМ ИЗВЕСТНО

Страны ограничивают экономическую деятельность, с тем чтобы замедлить распространение коронавируса. Сейчас полки супермаркетов заполнены. Однако связанный с пандемией затяжной кризис может в скором времени увеличить нагрузку на продовольственные товаропроводящие цепочки, охватывающие фермеров, средства сельскохозяйственного производства, перерабатывающие предприятия, доставку, розничную торговлю и многое другое. Судостроительная отрасль уже сообщает о замедлении в связи с закрытием портов, и в ближайшие недели связанные с логистикой затруднения могут нарушить функционирование товаропроводящих цепочек.

Для того чтобы избежать нехватки продовольствия, странам необходимо обеспечить бесперебойное функционирование продовольственных товаропроводящих цепочек. В отличие от глобального продовольственного кризиса 2007–2008 годов, дефицита на этот раз нет. Поставка основных продовольственных товаров хорошо налажена, и сельхозпродукция должна направляться туда, где она нужна больше всего. В ограничении торговли не только нет необходимости, напротив, такая мера может нанести вред производителям и покупателям и даже привести к возникновению паники на рынках. При производстве товаров с высокой добавленной стоимостью, в котором задействован ручной, а не машинный труд, страны должны соблюдать баланс между необходимостью продолжения производства и необходимостью защиты работников.

Продолжая бороться с пандемией, страны должны предпринять все возможные усилия для того, чтобы их продовольственные товаропроводящие цепочки продолжали функционировать.

¹ С дополнительной информацией о передовых практических методах можно ознакомиться по следующей ссылке: <http://www.fao.org/2019-ncov/analysis/ru/>. Автор выражает благодарность сотрудникам Департамента экономического и социального развития Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций за оказанную поддержку, а также коллегам из расположенных в Риме учреждений за помощь в обобщении таких передовых практических методов.

ЧТО НАМ СЛЕДУЕТ СДЕЛАТЬ

Во-первых, первостепенное значение имеет здоровье. Страны должны максимально увеличить масштабы тестирования и ввести меры изоляции, с тем чтобы замедлить распространение вируса. Во-вторых, они должны позаботиться о нуждах наиболее уязвимого населения, в то время как меры по сдерживанию пандемии наносят урон экономике. В-третьих, страны должны обеспечить бесперебойное снабжение продовольствием, уделяя приоритетное внимание здоровью работников сектора и результатам их труда. Ниже приводятся конкретные рекомендации.

1. Расширение и совершенствование программ чрезвычайной продовольственной помощи и социальной защиты

Эти меры являются буфером, позволяющим наиболее уязвимому населению соблюдать предписание "Оставайтесь дома!", учитывая то, что для выживания им необходим ежедневный доход. В условиях массовых увольнений семьям становится непросто обеспечить себя продовольствием. Более 160 стран [закрыли все школы](#), что затронуло более 87 процентов учащихся во всем мире. Это означает прекращение обеспечения школьным питанием, зачастую являющимся единственным источником питания детей из уязвимых домохозяйств. Поставщики школьного питания и предприятия общепита также теряют доход.

Чрезвычайную помощь необходимо предоставить как можно раньше, с тем чтобы сдержать распространение вируса и в дальнейшем защитить источники средств к существованию в период восстановления. Необходимо мобилизовать продовольственные банки и общественные группы, поддерживаемые как правительствами, так и частными благотворительными организациями, на доставку или отправку продовольствия семьям, остающимся дома. Механизм доставки может быть задействован для предоставления других видов неденежной помощи (например, защитных комплектов) пожилым людям или людям с хроническими заболеваниями. В долгосрочной перспективе странам необходимо инвестировать в улучшение готовности к чрезвычайным всплескам на всем протяжении продовольственных производственно-сбытовых цепей, с тем чтобы решить проблемы, связанные не только с непосредственной угрозой инфекционной болезни, но и с косвенными последствиями плохого питания для здоровья.

Однократное или многократное предоставление уязвимым домохозяйствам прямых денежных дотаций на ранней стадии может способствовать смягчению полномасштабного влияния кризиса в тот момент, когда он наступит. Денежные дотации могут помочь семьям продержаться до тех пор, пока положение не улучшится, особенно в условиях, когда нарушается работа социальных служб. Мобильные платежные системы идеальны для обеспечения быстрой доставки и минимизации контакта между людьми при осуществлении оплаты наличными. Уязвимым семьям также необходима отсрочка по уплате налогов и ипотечных платежей. Необходимо расширить охват программ социальной защиты, чтобы помочь тем, кто не был охвачен ими ранее и находится сегодня в чрезвычайно уязвимом положении, включая население пожилого возраста. Хорошим примером является осуществление дополнительных выплат, призванных компенсировать потерю дохода. Любые условия, связанные с оказанием такой помощи, должны быть временно отменены.

По состоянию на 20 марта 2020 года, в общей сложности 45 стран ввели программы социальной поддержки или расширили их масштабы в ответ на пандемию. Например:

- В Италии в рамках пакета помощи "Исцеление Италии" на сумму 25 млрд евро предусмотрено временное освобождение уволенных работников от выплаты частных и коммерческих ипотечных платежей и списание задолженности. Данная программа также предусматривает единовременную выплату в размере 600 евро домохозяйствам, имеющим детей до 12 лет.
- В США согласован план экономического стимулирования на сумму 2 трлн долл. США. Он включает единовременную выплату большинству взрослого населения в размере 1200 долл. США, дополнительную выплату в размере 500 долл. США на каждого ребенка и расширение объемов помощи безработному населению. Этот пакет дополняет программу помощи на сумму 100 млрд долл. США, включающую оплачиваемый отпуск для работников в связи с чрезвычайными обстоятельствами.
- Во Франции родителям создаются условия для того, чтобы они оставались дома и присматривали за детьми, а тем, кто находится в самоизоляции, предоставляется отпуск по болезни.
- В Специальном административном районе Китая Гонконг и Сингапуре всем гражданам положены разовые денежные выплаты.
- В Португалии самозанятым работникам выплачивается 1097 евро на срок до 12 месяцев.
- В Китае ускорены выплаты страховых платежей по безработице и расширил масштаб программ социальной помощи семьям, которым угрожает нищета, одновременно с этим временно освободив бизнес от выплаты взносов в фонды социального страхования.
- В Перу трем миллионам уязвимых семей были выплачены единовременные пособия, а также была организована авансовая выплата пенсий пожилым гражданам в рамках действующих программ, таких как "Пенсия 65" (Pensión 65). Помимо национальных денежных дотаций уязвимые семьи получают от государства дополнительные выплаты.

2. Предоставление мелким фермерским хозяйствам поддержки для повышения их продуктивности и маркетинга производимого ими продовольствия, в том числе по каналам электронной торговли

Запреты на передвижение ограничивают фермерам доступ к рынкам для приобретения средств производства и продажи продукции. Свежая продукция начинает залеживаться в фермерских хозяйствах, что ведет к продовольственным потерям. Начинает ощущаться нехватка рабочей силы, поскольку сезонные работники-мигранты лишены возможности перемещаться. По этой же причине вспышка Эболы в 2014 году привела к нарушению работы сети сельскохозяйственных рынков в Западной Африке, нехватке продовольствия и росту цен. В настоящее время Африка особенно уязвима, поскольку нашествие пустынной саранчи уже угрожает продовольственному обеспечению континента. В Китае проблемы с логистикой и рабочей силой привели к потерям свежих овощей, ограниченному доступу к кормам для животных и снижению загруженности скотобоен.

Страны должны предпринять следующие основные меры. Во-первых, им необходимо разместить заготовительные центры ближе к мелким производителям, с тем чтобы сократить необходимость в передвижениях. Такие заготовительные центры должны иметь достаточные складские мощности. С учетом имеющихся у них знаний, значительную роль могут сыграть продовольственные банки, а также горизонтальные и вертикальные механизмы координации с ассоциациями фермеров, занимающимися вопросами

сельскохозяйственного производства по контракту. Во-вторых, странам по мере необходимости следует внедрять системы складских свидетельств, [на основании которых фермеры могли бы получать причитающиеся им выплаты](#). В-третьих, странам необходимо ускорить развитие [электронной торговли для мелких фермеров](#)². В-четвертых, мелкие фермеры должны иметь доступ к финансированию, с тем чтобы они могли продолжать производить продукцию.

Ряд стран вводят пакеты мер по стимулированию, в которых отдельные стимулы для мелких фермеров не предусмотрены. Фермерские хозяйства нуждаются в выдаче наличных средств и программах социальной защиты, которые могут способствовать повышению их продуктивности. Банкам следует предоставлять фермерам временное освобождение от выплаты займов и отсрочку по выплатам. Вложение капитала в сельскохозяйственный сектор может помочь малому и среднему агробизнесу продолжить работу. Улучшение условий хранения может способствовать сокращению послеуборочных потерь на всех звеньях товаропроводящей цепочки. Любые ограничения внутренней торговли, включая бюрократические барьеры, должны быть устранены, с тем чтобы обеспечить связь мелких фермеров с рынками.

Правительствам следует обеспечить основные потребности мелких фермеров и сельских домохозяйств в электроснабжении. Для многих детей в сельской местности закрытие школ означает, что они не имеют доступа к здоровому питанию. Для производителей это означает потерю доходов. Местные правительства должны предусмотреть альтернативу школьному питанию, например, доставку еды на дом, при которой производители сохраняют занятость, а дети будут накормлены. Во время чрезвычайной ситуации правительства могут закупать у мелких фермеров сельскохозяйственную продукцию для создания стратегических чрезвычайных резервов, в особенности нескоропортящихся продуктов, с целью увеличения поставок продовольствия. Это может быть использовано для осуществления программ социальной поддержки и школьного питания даже тогда, когда школы закрыты.

Странам следует принимать меры по обеспечению безопасности работников фермерских хозяйств. Работники служб здравоохранения могут проверять состояние здоровья работников на местах. Если возможно, они должны быть протестированы на наличие коронавируса. Появление домашних тестов на обнаружение коронавируса сможет облегчить эту задачу. Правительствам следует ускорить выдачу виз работникам-мигрантам, с тем чтобы предотвратить дефицит рабочей силы в фермерских хозяйствах и на предприятиях, даже если это сейчас представляется нелогичным. Производителям и складам следует закрыть доступ посетителям. Магазинам следует сократить рабочие часы, обеспечить ротацию персонала и существенно увеличить объем услуг по доставке. Складам и перерабатывающим предприятиям следует провести реорганизацию, с тем чтобы позволить работникам соблюдать социальную дистанцию. Работникам здравоохранения следует измерять температуру работников и контролировать, чтобы они носили маски, перчатки и другие средства защиты.

В целях оказания поддержки своим мелким фермерским хозяйствам наиболее бедные страны могут обращаться за международным финансированием. Существуют механизмы финансирования, такие как [Глобальная программа в области сельского хозяйства в](#)

² Благодаря Alibaba Group, JD.com, Meituan-Dianping и другим компаниям изменилось покупательское поведение китайских потребителей, которые при помощи "суперприложения" теперь чаще делают покупки онлайн. По состоянию на 2019 год доля электронной торговли в Китае достигла 36,6 процента объема розничных продаж, причем семьдесят один процент китайских потребителей осуществляют покупки в основном через мобильные приложения. Восемьдесят процентов электронных покупок осуществляются через приложения для смартфонов.

[интересах обеспечения продовольственной безопасности](#), которая была создана именно для таких целей с учетом опыта продовольственного кризиса 2007–2008 годов.

Заслуживают упоминания меры, принятые Китаем и Италией для защиты мелких фермерских хозяйств и сохранения их производства.

Китай

- Во время режима строгой изоляции в Китае были приняты меры политики, носящие название "Овощная корзина", призванные снизить воздействие вируса на мелкие фермерские хозяйства и свести к минимуму нехватку продовольствия. В конце 1980-х этот проект позволил [увеличить доступ городского населения к свежей продукции](#) путем расширения находящихся в пригородных районах овощных хозяйств и создания резервов. По той же схеме фермеры и торговцы девяти провинций страны работали сообща над поставкой зерна, растительного масла, мяса, овощей, молока, яиц и морепродуктов в провинцию Хубэй – центр вспышки заболевания.
- Некоторые региональные органы власти объединили закупки, централизовали заботу животных и хранение в холодильных цепях местных кооперативов и полностью субсидировали стоимость хранения.
- [Платформы электронной торговли](#) облегчают реализацию накопленной продукцией, способствуя увеличению продаж. Например, китайская компания электронной торговли Алибаба создала специальный фонд для оказания фермерам помощи в поиске рынков для нереализованной сельскохозяйственной продукции и создает "зеленый коридор" специально для свежих сельскохозяйственных продуктов.
- В Пекине центральное правительство распределило 20 млн долл. США в виде [субсидий на закупку техники и оборудования](#) для активизации развития сельского хозяйства. Оно выдает займы под низкие проценты и снижает арендную плату фирмам, занимающимся разработкой передовых сельскохозяйственных технологий, таких как сельскохозяйственные дроны и управляемые без участия человека транспортные средства, призванных сократить контакт между людьми, не нарушив функционирования товаропроводящих цепочек.

Италия

Пакет помощи "Исцеление Италии" предусматривает ряд [мер по поддержке сельскохозяйственного сектора](#), дополняющих существующие национальные меры политики, обеспечивающие доступ к сельскохозяйственным услугам, включая поставку семян и удобрений.

В рамках программы выделяется 100 млн евро для оказания поддержки сельскохозяйственным или рыболовецким компаниям, которые вынуждены были приостановить свою деятельность, еще 100 млн евро выделяется на цели финансирования. Это позволяет фермерам получить авансовые платежи из предназначенных для фермерских хозяйств субсидий Европейского союза. Данная программа позволяет увеличить бюджет Европейского союза, предназначенный для распределения продовольствия бедным, на 50 млн евро. Программа также предусматривает предоставление денежного перевода на сумму 600 евро работникам в сельском хозяйстве, имеющим краткосрочные контракты.

3. Сохранение жизнеспособности производственно-сбытовой цепи посредством уделения особого внимания основным узким местам в логистике

В широком смысле слова продовольственная производственно-сбытовая цепочка может быть разделена на две группы: основные продовольственные товары (пшеница, кукуруза, соевые бобы и семена масличных культур) и товары с высокой добавленной стоимостью (фрукты, овощи и рыбопродукция). Производство основных продовольственных товаров является капиталоемким, и нехватка рабочей силы, возникшая вследствие связанных с коронавирусом ограничений передвижения, сказывается на их производстве в меньшей степени. Однако воздействию подвергается логистика по распределению товаров, поскольку затрудняется транспортировка продукции в города, провинции, регионы и страны.

Производство товаров с высокой добавленной стоимостью, в свою очередь, требует значительных трудозатрат. Поэтому заболевание работников и введенный из-за карантина запрет на передвижение местных работников и трудовых мигрантов серьезно сказываются на их производстве. Поскольку товары с высокой добавленной стоимостью являются скоропортящимися, они больше страдают от наличия барьеров в логистической цепочке, препятствующих функционированию продовольственных товаропроводящих цепочек. Товаропроводящая цепочка товаров с высокой добавленной стоимостью включает предприятия, где происходит переработка продукции, которая также является трудозатратной. В настоящее время большинство сортировочных и упаковочных линий не соответствуют требованиям по социальному дистанцированию.

В наличии имеется достаточное количество основных продовольственных товаров (см. рисунок 1). Виды на урожай 2020 года благоприятны, гарантируя наличие продовольствия. Однако начинают возникать сбои в системе логистического обеспечения. Например, [Росарио в центральной Аргентине](#) является главным центром экспорта зерна, а также основным районом производства соевых бобов. Аргентина – крупнейший в мире экспортер соевого шрота, предназначенного для производства кормов. Недавно десятки муниципальных органов власти городов, расположенных недалеко от Росарио, заблокировали грузовики с зерном, препятствуя их въезду и выезду, с тем чтобы замедлить распространение вируса. Многие пренебрегают указанием федерального правительства, предписывающим освободить дороги, ссылаясь на соображения, связанные со здоровьем. В результате соевые бобы не перевозятся на дробильные предприятия, что сказывается на экспорте шрота, предназначенного для производства кормов. Аналогичным образом, сообщается о существовании логистических проблем в Бразилии – еще одном ключевом экспортере основных продовольственных товаров, – ставящих функционирование продовольственных товаропроводящих цепочек под угрозу. В международном масштабе, если такие крупные порты как Сантус в Бразилии или Росарио в Аргентине закроются, мировой торговле грозит катастрофа.

Таким образом, ключевым странам – экспортерам основных продовольственных товаров следует сделать все возможное для того, чтобы свести к минимуму проблемы в логистике и обеспечить перемещение основных продовольственных товаров между странами. Необходимо использовать кризис, спровоцированный COVID-19, для того чтобы выявить и устранить существующие препятствия. Необходимо надлежащим образом проверить логистические элементы товаропроводящей цепочки и выдать занятым в них компаниям специальные разрешения на перевозку товаров. Работников портов следует отнести к категории основного персонала и предпринять надлежащие меры по охране их здоровья

и безопасности, включая тестирование, обеспечение защитным снаряжением при соблюдении требований социального дистанцирования. Такие меры позволят стабилизировать международные рынки. Ответственность за оказание поддержки странам – экспортерам основных продовольственных товаров в осуществлении этих мер лежит на многосторонних банках развития и основных донорах.

Товаропроводящие цепочки сырьевых товаров с высокой добавленной стоимостью имеют более сложную структуру, и странам следует оперативно включить их в число приоритетных секторов и обеспечить доступ рабочих–мигрантов к фермам и полям. Странам следует найти баланс между необходимостью сохранения производства и обеспечением защиты работников.

РИСУНОК 1 | Мировые запасы основных продовольственных товаров



Источник: Система информационного обеспечения рынков сельскохозяйственной продукции.

4. Решение вопросов, касающихся торговой и налоговой политики с целью сохранения открытости мировой торговли

Страны, зависящие от импорта продовольствия, находятся в уязвимом положении, поскольку поставки осуществляются медленно, а их валюта по отношению к доллару обесценивается, приводя к снижению покупательной способности. Существует вероятность того, что цены на продовольствие в большинстве стран повысятся. На фоне затянувшихся карантинных режимов могут наблюдаться внезапные и резкие скачки цен. Вслед за введением правительством Китая режима строгой изоляции в стране произошел скачок цен, связанный с паническими закупками. В Италии резко повысился спрос на муку и консервы, что осложнило реализацию свежей продукции.

Странам следует незамедлительно пересмотреть торговую и налоговую политику и ее вероятное воздействие с целью создания среды, благоприятствующей продовольственной торговле. Во время продовольственного кризиса 2007–2008 годов отсутствие информации о состоянии рынка (производстве, запасах, потреблении, торговле, ценах) и скоординированных мер политики способствовало возникновению сбоев в поставках и повышению цен на продовольствие. Сегодня в распоряжении стран имеется Система информационного обеспечения рынков сельскохозяйственной продукции (АМИС), которая предоставляет своевременную информацию о запасах и ценах на основные сельскохозяйственные культуры. Сотрудничество между странами может помочь предотвратить так называемую [политику "сделай соседа нищим"](#), практиковавшуюся в 2007–2008 годах, когда крупные страны повысили налог на экспорт и ввели экспортные ограничения, ухудшив положение всех, а не только мелких торговых партнеров. Резкое повышение цен повсеместно непропорционально ударило по бедному населению, отрицательно повлияв на человеческое развитие и экономическую продуктивность в долгосрочной перспективе.

Сохранение мировой торговли продовольственной продукцией жизненно важно для поддержания функционирования продовольственных рынков. Правительствам следует снять существующие экспортные ограничения, включая запреты на экспорт. Уроки 2007–2008 годов являются наглядным примером того, какие ответные меры должны предпринимать правительства. Если одна страна начнет вводить их, за ней последуют другие, и это обернется катастрофой для рынков. Необходимо устранить вредные импортные тарифы и нетарифные торговые барьеры. Снижение импортных тарифов способствует развитию импорта и помогает решить непосредственно проблему недостатка продовольствия и повышения цен на продукты питания. Странам также следует временно снизить НДС и другие налоги, с тем чтобы содействовать стабилизации мировых рынков продовольствия.

5. Управление макроэкономическими последствиями

Объем деятельности в сфере производства и в секторе оказания услуг в Китае резко сократился в связи с пандемией. Этот сбой привел к снижению объемов производства и перебоям в снабжении. Китай является крупнейшим в мире производителем комплектующих, и закрытие китайских фабрик чревато появлением проблем, связанных с поиском комплектующих для производства всего, начиная с мобильных телефонов и заканчивая автомобилями. Проблемы ожидаются и со стороны спроса. Мировой финансовый кризис 2008 года наглядно показал, что снижение доходов и неопределенность могут привести к рецессии.

Вследствие мер, принятых для предотвращения распространения коронавируса, экономика многих стран уже находится в состоянии рецессии. Восстановиться экономика сможет только после того, как удастся обуздать пандемию. Это означает, что страны должны быть готовы понести большие экономические расходы, с тем чтобы минимизировать последствия пандемии и сохранить жизни своих граждан.

По мере того как страны стремятся преодолеть кризис в области здравоохранения и экономики путем существенных государственных расходов, необходимо сдерживать инфляцию, и в особенности, сократить риск завышения цен на продукты питания. Правительствам следует произвести оценку воздействия их программ по оказанию помощи и предоставлению стимулов на состояние платежных балансов и удостовериться в том, что они не имеют дефицита. Аналогичным образом, они должны обеспечить

надлежащий уровень резервов иностранной валюты. В случае скачка цен на продовольствие им следует тщательно оценить возможные финансовые меры.

Существует также вероятность того, что пандемия окажется более тяжелым бременем для более бедных стран и стран, уже переживающих продовольственный кризис. Они нуждаются в международной финансовой поддержке для того, чтобы обеспечить импорт дополнительных объемов продовольствия, не загоняя себя при этом в еще большие долги.

Мир оказался совершенно не готов к пандемии. Обеспечив функционирование товаропроводящих цепочек и активно развивая международное сотрудничество в целях сохранения торговли, страны смогут предотвратить нехватку продовольствия и защитить наиболее уязвимые категории населения.