

К ВОПРОСУ О ПРОГРАММЕ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ ПОМОЩИ

Н. И. ШАГАЙДА

В статье представлена методика выделения уязвимых групп населения с учетом критерия Доктрины продовольственной безопасности России по экономическому доступу к продовольствию, а также методики расчета сумм поддержки и ее влияния на продовольственный рынок; представлен также краткий обзор международного опыта, который может быть полезен при разработке механизма реализации программ продовольственной помощи в России.

Ключевые слова: продовольственная безопасность, мониторинг продовольственной безопасности, продовольственная помощь.

С 2015 г. в России периодически возобновляются дискуссии о введении программ продовольственной помощи. Нужно отметить, что этот вопрос в общественном пространстве часто смещается в сторону обсуждения негативной повестки: в направлении исторических аналогий с советскими карточками времен тотального дефицита. Вместе с тем переход от сути вопроса к его форме вряд ли является конструктивным.

Первая причина: дискуссия о допустимости или недопустимости продовольственных талонов/карточек ведется чиновниками, журналистами, депутатами — т.е. теми, кто по роду своей деятельности не может иметь такого дохода, чтобы стать бенефициарами этой поддержки. Вторая: советские карточки и талоны — инструмент нормирования при недостатке продовольствия. Продовольственные карточки/помощь сейчас — ориентируясь на Доктрину продовольственной безопасности Российской Федерации 2020 г. — инструмент расширения возможностей питания в семьях, по какой-то причине не имеющих достаточных доходов для покупки продовольствия в размерах, обеспечивающих/приближающихся к полноценному рациону.

Основание для того, чтобы механизм продовольственной поддержки был введен, заложено

в новой Доктрине продовольственной безопасности Российской Федерации (далее — Доктрина). В отличие от Доктрины 2010 г. в Доктрине 2020 г. есть критерий продовольственной безопасности, характеризующий экономический доступ населения к продовольствию, — потребление продуктов на уровне рациональных норм питания. При этом в Доктрине 2020 г. указано, что «продовольственная безопасность Российской Федерации (далее — продовольственная безопасность) — состояние социально-экономического развития страны, при котором обеспечивается продовольственная независимость Российской Федерации, гарантируется физическая и экономическая доступность для каждого гражданина страны пищевой продукции, соответствующей обязательным требованиям, в объемах не меньше рациональных норм потребления пищевой продукции, необходимой для активного и здорового образа жизни». В этой связи являются актуальными исследование вопросов мониторинга, планирования этапов и затрат для выполнения гарантий, заложенных в Доктрине, а также оценка мировой практики и ее последствий.

Существует риск, что цель Доктрины — гарантии каждому — может быть не достигнута,

Шагайда Наталья Ивановна, директор Центра агропродовольственной политики РАНХиГС при Президенте Российской Федерации; заведующий лабораторией аграрной политики Института экономической политики имени Е.Т. Гайдара, д-р экон. наук (Москва), e-mail: shagaida@ier.ru

так как число нуждающихся в помощи неизвестно, а отклонение между тем, что составляет рациональную норму, и тем, что фактически может позволить себе каждый человек в питании, в стоимостной оценке не вычислено. На то, что есть проблемы с установлением числа нуждающихся, указывает подобная ситуация по учету детей, которым полагались выплаты в период COVID-19: «Количество детей, которые реально оказались нуждающимися в получении такой выплаты, оказалось существенно больше, чем мы предполагали ранее. То есть сейчас по 2020 году мы заплатили 4,7 миллион человек» [1].

При этом, если ориентироваться на данные Росстата о производстве сельхозпродукции и среднем ее потреблении на человека, а также на международные рейтинги, проблема с продовольственной безопасностью может не стоять на первом месте у лиц, принимающих решения в нашей стране. Так, в России по 5 группам продуктов из 10 основных, по которым установлены рациональные нормы, наблюдается избыточное потребление (хлеб, сахар, мясо, яйцо, растительное мас-

ло – 2019 г.). Баллы России по индексам, составляющим Global Food Security Index [6], по одной из международных методик оценки продовольственной безопасности увеличиваются и составили в 2019 г. 69,7 балла¹ из 100. Тем не менее позиция России находится значительно ниже позиций стран-лидеров: Сингапура (87,4 балла), Ирландии (84 балла) и США (83,7 балла).

Несмотря на относительно хорошую позицию в рейтинге (42-е место), в России есть значительная группа людей, потребление которых требует особого внимания. Центр агропродовольственной политики ИПЭИ РАНХиГС с 2014 г. ведет мониторинг продовольственной безопасности, адаптированный под индикаторы, одобренные международными институтами, созданными с участием России (ООН, ФАО) [4; 5]².

В рамках этой работы уже созданы методики, базирующиеся на бюджетных обследованиях Росстата, позволяющие выделить если не каждого нуждающегося в продовольственной поддержке, то группы нуждающихся в ней. Их преимущество в том, что они не опериру-

Таблица 1
Способность семей купить рациональный набор продуктов на сумму их расходов на питание по группам с разным уровнем располагаемых ресурсов (2019 г.)

Группы по располагаемым ресурсам домохозяйств	Набор, руб./чел. в год		Фактический набор в % к рекомендованному
	Фактический	Рекомендованный	
Первая	44 343	67 303	66
Вторая	55 204	71 067	78
Третья	62 190	73 168	85
Четвертая	67 564	74 172	91
Пятая	75 117	76 678	98
Шестая	79 322	80 513	99
Седьмая	85 454	84 600	101
Восьмая	93 994	86 870	108
Девятая	101 258	89 492	113
Десятая	115 397	103 744	111

Источник: рассчитано по данным Росстата: бюджетные обследования домохозяйств, 2019 г.

¹ Расчет баллов не всегда понятен. Так, например, по пункту программы поддержки малоимущих в России стоит отметка «очень хорошо», хотя размер поддержки вообще неясен из-за распыления ее по регионам и ведомствам и отсутствия сводных данных не только для зарубежных оценщиков, но и для российской стороны.

² Готовится к изданию мониторинг за 2018–2019 гг., проводится работа в рамках НИР 2021 г.

ют численностью населения, проживающего ниже уровня бедности, так как сам этот показатель/точка отсечения является расчетным. Методики РАНХиГС определяют группу нуждающихся через их фактическое потребление и степень его соответствия рациональным нормам потребления. В 2014–2020 гг. оценка проводилась по группам населения по располагаемым ресурсам, так как такую группировку по результатам обследования приводит Росстат. При этом оценивалась не каждая группа продуктов, что затрудняет оценку (всего 10 групп продуктов), а соответствие стоимостей фактического и рационального набора продуктов по ценам, по которым в семьях их покупают (каждая группа покупает продукты по разным ценам), т.е. анализ проводился по одному интегральному показателю, что существенно упрощает задачу³. (Результаты расчетов приведены в табл. 1.)

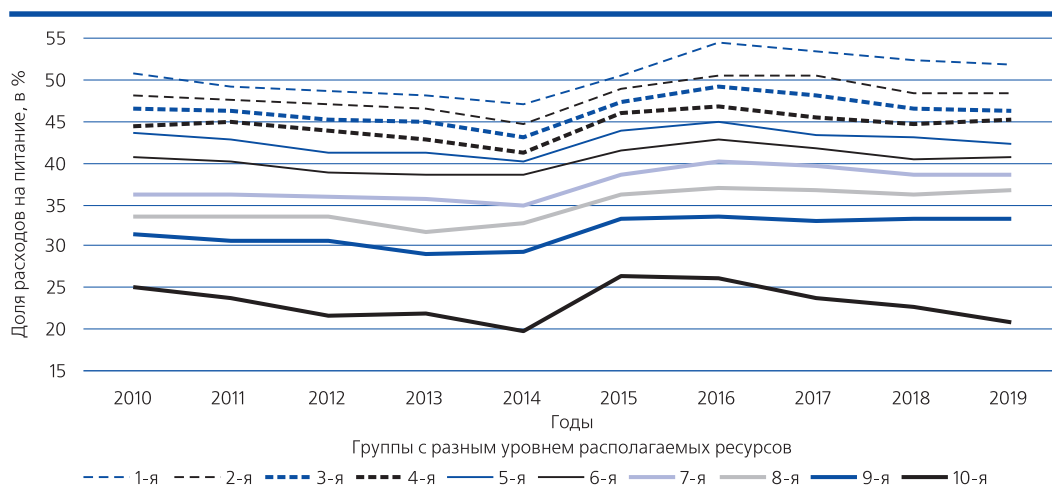
Семьи первой (наименее обеспеченной) группы тратят на питание до 52% располагаемых ресурсов (см. рис. 1), но при этом они

могут обеспечить потребление только на уровне от 66% от рациональной нормы.

Ситуация с экономическим доступом к продовольствию в 2019 г. улучшилась после существенного ухудшения в период 2014–2016 гг., но осталась хуже, чем в 2013 г. В 2020 и 2021 гг., в условиях падения доходов населения, нет оснований ожидать, что положение будет улучшаться относительно 2019 г. (годовые данные бюджетных обследований за 2020 г. пока отсутствуют). На то, что покупки населением продовольствия не растут, указывают оперативные данные Росстата о розничных продажах продуктов питания. (См. рис. 2, где рассчитан индекс физического объема покупок (каждый месяц относительно покупок продовольствия в соответствующий месяц 2012 г. в сопоставимых ценах).)

В начале пандемии уровень потребления восстанавливался после затяжного падения с августа 2014 г. Индекс физического объема покупок в январе 2020 г. составил всего -4,3% относительно января 2012 г. С начала панде-

Рис. 1. Доля расходов на питание в расходах на конечное потребление по группам с разным уровнем располагаемых ресурсов



Источник: Статистический бюллетень «Доходы, расходы и потребление домашних хозяйств». URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/11110/document/13271>

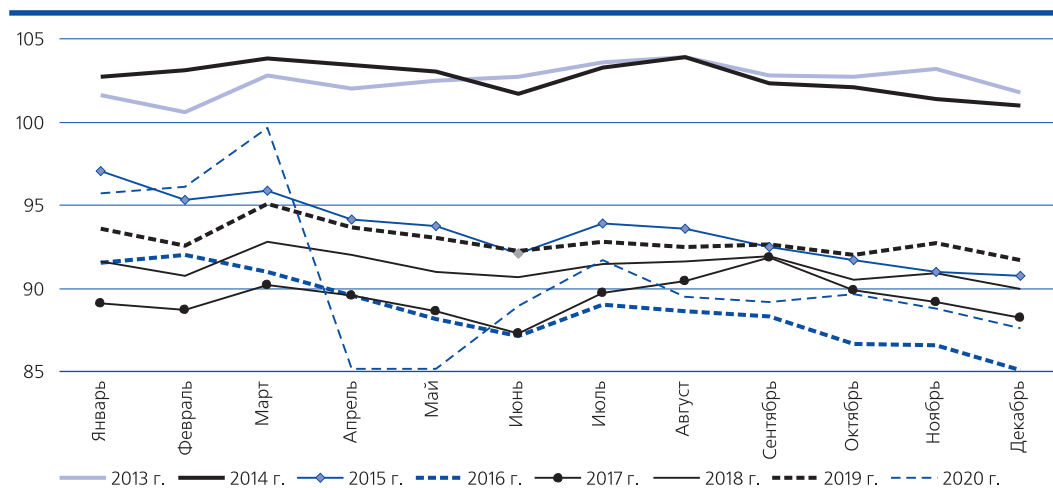
³ Исследователи исходили из того, что семьи должны иметь возможность купить рациональный набор продуктов, государство может влиять опосредованно на то, чтобы они купили то, что предписано рациональными нормами, но сам фактический набор выбирает конкретная семья.

мии созданся ажиотажный спрос на продукты питания, когда их покупки в марте практически приблизились к уровню марта 2012 г., но затем последовал обвал. Последние данные показывают, что в декабре 2020 г. покупки были ниже декабря 2012 г. более чем на 12%, что существенно ниже уровня 2019 г. (когда этот показатель составлял -8%). Эти данные свидетельствуют о том, что ситуация в 2020 г. не улучшилась относительно 2019 г. и проблемы с доступом к питанию обостряются.

Таким образом, для оценки потребности в продовольственной поддержке в 2021 г. можно ориентироваться на бюджетные обследо-

вания Росстата 2019 г. — они не будут завышенными. Исходя из этого остаются не менее 20% граждан, траты на продовольствие которых позволяют им купить только 66–78% от рационального набора. Данные Росстата по обследованию в разрезе групп семей показывают, что в этих группах выше доля семей с детьми — многодетных и неполных. Даже в целом по группе таких семей видно, что они могут купить 72–82% от рационального набора. (См. табл. 2.) В связи с этим поддержка семей с детьми в условиях пандемии (двумя траншами в 2020 г., обязательство о горячем питании учеников 1–4-х классов [3]) была обоснованной и крайне актуальной, учитывая долгосрочные

Рис. 2. Индексы физического объема оборота розничной торговли продовольственными товарами относительно соответствующего месяца 2012 г., в %



Источник: URL: <https://www.fedstat.ru/indicator/33403?id=33403>

Таблица 2
Способность домохозяйств с разным составом семьи купить рациональный набор питания на свой продовольственный бюджет (2019 г.), руб./чел. в год

	Состав семьи				
	многодетные	неполные	молодые	только неработающие пенсионеры	инвалиды
Фактический набор	53 683	64 508	72 365	92 633	73 960
Рациональный набор	74 300	78 326	85 867	73 078	75 460
Фактический набор в % к рациональному	72,3	82,4	84,3	126,8	98,0

Источник: рассчитано по данным Росстата: бюджетные обследования домохозяйств, 2019 г.

последствия для семей и экономики всей страны из-за «недокармливания» детей. Следующими на очереди должны были бы быть неполные семьи, затем — молодые семьи⁴.

Затраты на поддержку зависят от возможностей государственного бюджета. Если принять за цель обеспечение на этом этапе потребление семьям не менее 85% от рациональной нормы, т.е. подтянуть первую и вторую группы до третьей, то с учетом продовольственной инфляции в 2021 г. на это потребуются около 400 млрд руб. В России есть программы продовольственной помощи (без такого обобщающего названия), нацеленные на отдельные группы поддерживаемых, но они реализуются из разных бюджетов, по многим направлениям и не представлены в суммарном виде в открытом доступе.

Продовольственные программы всегда присутствуют в той или иной форме даже в развивающихся странах мира, не говоря о развитых. В США, опыт которых часто обсуждается, более 60% всего аграрного бюджета составляют различные программы продовольственной помощи — около 15 программ (самая крупная — SNAP — продовольственная помощь населению с низкими доходами), остальные нацелены на отдельные уязвимые группы (дети, пожилые, беременные, лица, проживающие в определенных районах (индейские резервации)). Охват SNAP — от 11 до 15% населения США в разные годы (оценка 2020 г. — 37,8 млн человек в месяц); в целом, по оценкам Министерства сельского хозяйства США, каждый четвертый житель страны в год пользуется хотя бы одной из программ.

В 1997 г. мексиканское правительство начало новую программу поддержки. Первоначально она была ориентирована на бедные домохозяйства в селах, позднее (в 2001 г.) ее распространили на города. В 2013 г. программа способствовала массовому искоренению голода в отношении 7,1 млн человек. Она реализуется, среди прочего, через 55 подпрограмм в области здравоохранения и питания, производства и распределения продуктов питания, а также социального и образовательного развития. Реализация программы началась от районов с самым высоким процентом крайне бедных и отсутствием продовольственной безопасности.

Выделяется государственная программа «Нулевой голод» в Бразилии [2]. Ее отличие от программ в США — она вводится как в виде компенсационной части, нацеленной на то, чтобы предоставить нуждающимся еду прямо сейчас: это доплаты семьям (при определенных условиях), банки еды, чеки питания для небольших производств с отказом государства от налогообложения малых бизнесов и заработных плат при условии софинансирования питания работников, так и институциональной части — с долгосрочными изменениями в части содействия росту занятости и доходов. Разработаны мероприятия для территорий разного уровня — от сельского муниципалитета до мегаполиса, созданы условия, чтобы эти меры были завязаны на местные аграрные бизнесы. Опыт Бразилии при поддержке Всемирного банка распространен более чем на 40 стран мира.

В дискуссиях по поводу введения продовольственной помощи в России часто увязы-

⁴ При расчете выявилась парадоксальная ситуация, которая была воспринята первоначально как ошибка, возникшая при обработке в Росстате результатов наблюдения: по данным обследования получается, что неработающие пенсионеры перепотребляют продовольствие. Если пересчитать рациональный набор продовольствия по фактическим ценам приобретения его неработающими пенсионерами, то видно, что пенсионеры могут купить более чем на четверть больше рациональной нормы. Биологически при этом они потребляют меньше продуктов, чем 30–40-летние люди. Одновременно, по данным бюджетных обследований Росстата, неработающие пенсионеры потребляют значительно больше не только дешевых хлеба, круп и овощей (сезонные овощи в РФ очень дешевы), но и мяса (113,9 кг против 90,5 кг в среднем по стране). То есть наблюдается несогласованность между дешевой покупкой продуктов (продукты традиционно дешевле в той группе потребителей, которая имеет более низкие доходы) и количеством покупаемых продуктов (традиционно объем потребления выше в группах с большими доходами). Это противоречие не позволяет сделать вывод об обеспеченности пенсионеров. В связи с этим — при отсутствии логичных объяснений ситуации — вопрос о доступе к продовольствию пенсионеров здесь не обсуждается. Возможно, что через пенсионеров происходит снабжение продуктами членов их семей, которые могут не проживать вместе с ними. В таком случае объяснимо несоответствие между низкими ценами и большими объемами потребления.

ваются продовольственная поддержка и поддержка сельского хозяйства. Действительно, в США такое увязывание существовало: на средства продовольственной помощи можно было купить определенный перечень американских продуктов. Однако позднее правительство было вынуждено сделать выбор: кто поддерживается через продовольственную поддержку — человек или сельхозпроизводитель? Это объяснялось тем, что, например, американская говядина для гамбургеров стоила дороже, чем мексиканская. Правительство США сделало выбор в пользу потребителей — в противном случае ему пришлось бы выделять больше средств на поддержку малоимущих граждан, с тем чтобы они могли купить столько американской продукции, сколько — без увеличения бюджета — и импортной.

Сейчас стоимость потребленных сельхозтоваров на пороге национальной фермы относительно их стоимости на границе (коэффициент НАС [7] ОЭСР) в США и Бразилии составляет 0,99, а в России — 1,07. Это означает, что в России актуальным является вопрос, который уже потерял актуальность в США и Бразилии, где оценка потребленных сельхозтоваров по ценам сельхозпроизводителей не превышает их оценку по ценам на внешнем рынке. В России это не так: по данным ОЭСР за 2019 г., первая превышает вторую на 7%.

Во всех программах ограничивается круг продуктов, стоимость которых можно оплачивать средствами продовольственной поддержки. Часто увязываются возможность получения поддержки и условия, которые должны выполнять семьи-реципиенты. В России перечень условий участия в программе поддержки может быть как специфичным для страны (например, вряд ли актуально увязывать возможность получения поддержки с обязательством посещения школы детьми или соблюдения календаря прививок, как это было в Бразилии, Мексике и других странах, повторивших опыт Бразилии), так и универсальным (нуждаемость в поддержке определяется не только по официальным документам, где за-

фиксирован низкий доход, но и по другим методикам; есть обязательство трудоспособных искать работу или переобучаться для актуализации своих навыков, ограничение срока, когда трудоспособные могут участвовать в программах продовольственной поддержки).

Актуальным остается и вопрос о том, как доводятся средства поддержки до нуждающихся в ней — это особые счета, банковские карточки или специальные бумажные платежные бланки? Даже в США для возможности расширения точек продажи в счет средств продовольственной помощи при переходе от Food Stamps (продовольственных талонов) к банковским карточкам, на которые перечисляются суммы продовольственной поддержки (в среднем 126 долл./чел. в месяц), можно было получить грант на оснащение современными средствами приема карточек фермерского рынка; в некоторых штатах долгое время сохранялась возможность расплачиваться продовольственными талонами (без указания продуктов, но с суммой возможной покупки) для того, чтобы можно было покупать продукты там, где нет интернета или платежных терминалов для приема карт.

Уровень поддержки рынка продовольствия и сельхозпроизводителей в России через финансирование программ продовольственной помощи будет зависеть от объема финансирования. Если бюджет поддержки будет составлять около 400 млрд руб. в год, то это будет соответствовать около 3% от стоимости потребленного продовольствия в стране. Еще меньше дойдет до сельхозпроизводителя (доля сельхозсырья в готовом продовольствии составляет от 7–8% и редко превышает 40%). Такой дополнительный спрос может стимулировать производство весьма ограниченно.

Таким образом:

1. Доктрина-2020 содержит обязательство государства по обеспечению экономического доступа к продовольствию каждого гражданина страны. В качестве критерия такого доступа она устанавливает обеспечение потребления на уровне рациональных норм питания.

Бюджетные обследования домохозяйств Росстатом позволяют выявить группу граждан, продовольственные бюджеты которых не позволяют им обеспечить потребление в размере его рациональных норм.

2. Как минимум 30% граждан страны обеспечивают себе питание только до 85% от рациональных норм, что свидетельствует о проблеме продовольственной безопасности для них.

3. В качестве компенсационной меры для наиболее нуждающихся групп – 20% населения – и в целях создания им условий, обеспечивающих их потребление хотя бы на уровне 85% от рациональной нормы, на 2021 г. потребуется около 400 млрд руб.

4. С учетом международного опыта было бы полезно внедрять программу поддержки начиная с территорий, где доля семей, относящихся к первым двум децильным группам по располагаемым ресурсам, максимальна.

5. Важно не создавать преград для организаций, гражданских объединений, граждан, которые могут передавать доброкачественную продукцию нуждающимся из магазинов, общепита, частных запасов в заранее известные точки. Это важнейшая возможность накормить человека прямо сейчас без учета и отчета о степени нуждаемости. Такого рода меры присутствуют во всех странах, имеющих программы помощи.

6. Продовольственная поддержка может оказать стимулирующий эффект на производителей при большом бюджете поддержки. При финансировании программ поддержки в 400 млрд руб. в год их влияние на продовольственный рынок будет несущественным.

7. Выбор государством в качестве объекта поддержки семей с детьми в 2020 г. был очень грамотным, так как именно эти семьи даже в среднем имеют наихудшие показатели экономического доступа к продовольствию. ■

Литература

1. Голикова: Нуждающихся в пособиях детей оказалось больше, чем ожидали // Российская газета. 05.01.2021. URL: <https://rg.ru/2021/01/05/golikova-nuzhdaiushchihsia-v-posobii-detej-okazalos-bolshechem-ozhidali.html>
2. Программа «Нулевой голод». Опыт Бразилии / Министерство сельского развития Бразилии, ФАО, 2013. URL: <http://www.fao.org/3/i3023r/i3023r.pdf>
3. Путин подписал закон о бесплатном горячем питании школьников // РБК. URL: <https://www.rbc.ru/rbcfreenews/5e5bd9649a7947a6d5c724e2>
4. Шагайда Н.И., Никулин А.М., Узун В.Я., Троцук И.В., Шишкина Е.А. Мониторинг состояния продовольственной безопасности России в 2014–2017 гг. М.: Изд-во «Дело» РАНХиГС, 2018.
5. Шагайда Н.И., Узун В.Я. Продовольственная безопасность в России: мониторинг, тенденции и угрозы. М.: Изд-во «Дело» РАНХиГС, 2014.
6. Global Food Security Index. A Report of the Economist Intelligence Unit (2017, 2018, 2019).
7. Luis Portugal OECD Workshop on Environmentally Harmful Subsidies, Paris, 7–8 November 2002. URL: <https://www.oecd.org/site/agrehs/35215642.pdf>

References

1. Golikova: There turned out to be more children who needed benefits than we had expected // Rosyyskaya Gazeta. January 5, 2021. URL: <https://rg.ru/2021/01/05/golikova-nuzhdaiushchihsia-v-posobii-detej-okazalos-bolshechem-ozhidali.html>
2. Zero hunger program. Experience of Brazil / Ministry of Agriculture of Brazil, FAO, 2013. URL: <http://www.fao.org/3/i3023r/i3023r.pdf>
3. Putin signed the law of free hot meals for school pupils // RBC. URL: <https://www.rbc.ru/rbcfreenews/5e5bd9649a7947a6d5c724e2>
4. Shagaida N.I., Nikulin A.M., Uzun V.Ya., Trotsuk I.V., Shishkina E.A. Monitoring of Russian food security in 2014–2017. Moscow, RANEP Delo Publishers, 2018.
5. Shagaida N.I., Uzun V.Ya. Food security in Russia: monitoring, trends, and threats. Moscow. RANEP Delo Publishers, 2014.

6. Global Food Security Index. A Report of the Economist Intelligence Unit (2017, 2018, 2019).
7. Luis Portugal OECD Workshop on Environmentally Harmful Subsidies, Paris, 7–8 November 2002. URL: <https://www.oecd.org/site/agrehs/35215642.pdf>

To the Issue of Food Relief Program

Natalia I. Shagaida – Director of Center for Agro-Food Policy of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration; Head of Agricultural Policy Department of the Gaidar Institute, Doctor of Economic Sciences (Moscow, Russia). E-mail: shagaida@iep.ru

The article provides methodology for revealing vulnerable groups of population with due regard for Russian Food Security Doctrine with respect to the accessibility to food products. It also exhibits methodology for calculation of relief sums and its impact on the food market. The article also gives a short review of international experience that can be fruitful for the development of mechanism for the implementation of food assistance programs in Russia.

Key words: food security, monitoring of food security, food relief.