

Выпуск 43  
Декабрь 2021

Нодир Джанибеков  
Томас Херцфельд  
Педро Марсело Ариас

## Меры продовольственной политики в условиях COVID-19 в Центральной Азии и на Кавказе: Подведение итогов первого года пандемии

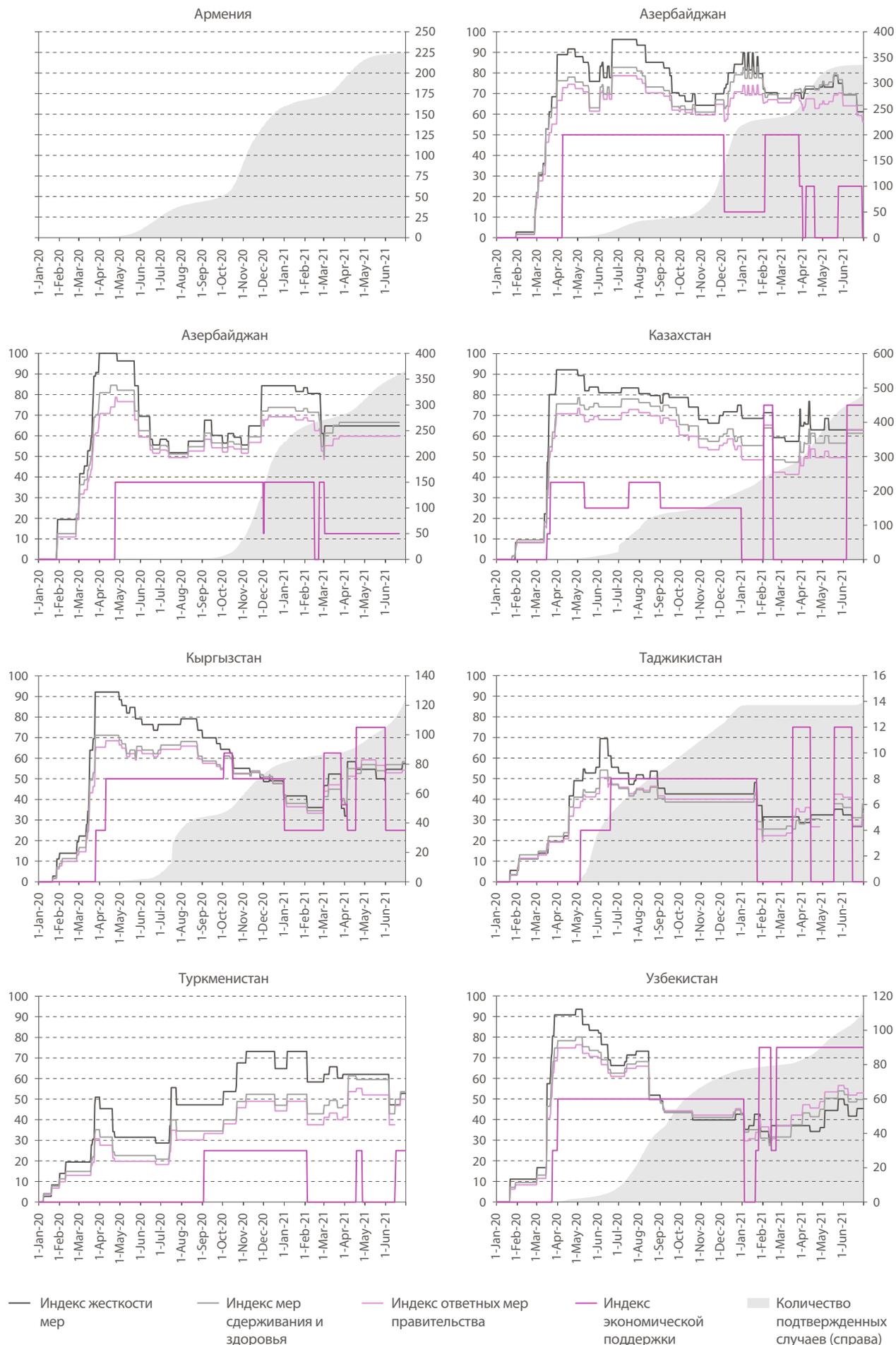
Несмотря на изначальные опасения по поводу катастрофических последствий, пандемия COVID-19 и связанные с ней карантинные меры не оказали существенного влияния на сельское хозяйство в регионах Центральной Азии и на Кавказе. Однако они повлияли на продовольственные производственно-сбыто-вые цепочки через спрос и логистику. Цены на продовольствие были нестабильными в течении всего 2020 года и особенно высокими в странах, где произошло обесценивание национальной валюты. Однако продолжающаяся пандемия COVID-19, представляющая собой гуманитарный кризис и кризис в области здравоохранения, несет все больший риск для экономики стран Центральной Азии и Кавказа. Последствия пандемии глобального масштаба в сочетании с сокращением экспорта нефти и газа и денежных переводов мигрантов могут препятствовать восстановлению и подорвать экономическую стабильность в регионе. Лицам, определяющим политику, следует избегать нарушения внутренних цепочек поставок продовольствия и создания торговых барьеров посредством запретов и квот на экспорт. В то же время они должны обеспечивать продовольственную безопасность и снижать волатильность цен за счет диверсификации торговых связей. Более глубокие внутренние цепочки создания стоимости и эффективное управление государственными и частными запасами продовольствия лучше подготовят страны к преодолению последствий продолжающейся пандемии. Для более обоснованных и целенаправленных правительственных мер по минимизации последствий пандемии необходимы усовершенствованные национальные системы исследований и мониторинга в области питания, а также своевременное наличие данных, касающихся не только производства, но и других звеньев агропродовольственной цепочки.

### COVID-19 в Центральной Азии и на Кавказе

Пандемия COVID-19 в Центральной Азии и на Кавказе (ЦАК) началась в первом квартале 2020 года и далее распространялась несколькими волнами – летом в Центральной Азии и осенью на Кавказе. Туркменистан остается единственной страной в регионе ЦАК и одной из немногих в мире, которая официально не подтвердила ни

одного случая COVID-19. Для защиты человеческих жизней и предотвращения краха системы здравоохранения правительства стран ЦАК приняли ряд мер, которые различались по степени строгости и отражали высокий уровень неопределенности, особенно в самом начале пандемии. На рисунке 1 сравнивается уровень и сроки различных показателей политики по странам на основе Оксфордской системы отслеживания

**Рисунок 1:** Показатели правительственных мер по противодействию (1–100) и количество выявленных случаев коронавируса (тысяч человек; правая шкала). Примечание: В OхCGRT отсутствуют данные по Армении. Правительство Туркменистана еще официально не подтвердило ни одного случая заболевания COVID-19. Поэтому данные о количестве случаев отсутствуют. Источник: Авторы на основе данных Hale et al. (2021).



— Индекс жесткости мер      — Индекс мер сдерживания и здоровья      — Индекс ответных мер правительства      — Индекс экономической поддержки      — Количество подтвержденных случаев (справа)

правительственных мер противодействия COVID-19 (ОхСГРТ). В то время как все страны ввели меры по соблюдению социального дистанцирования и сокращению перемещения, для стимулирования восстановления экономики были приняты более разнородные подходы. Общий показатель правительственных мер противодействия показывает, что правительства стран ЦАК, за исключением Таджикистана и Туркменистана, отреагировали вводом более строгих мер в начале весны 2020 года, когда пандемия впервые охватила страны региона. Различия в интенсивности введенных мер отражают состояние сложности пандемии в странах региона. В третьем квартале 2020 года, несмотря на стабильно высокий уровень инфицирования, Кыргызстан, Таджикистан и Узбекистан начали ослаблять ограничения, поскольку полные локдауны были признаны экономически неприемлемыми. В странах Кавказа, где осенью 2020 года вспышки заражения возобновились, меры сдерживания оставались достаточно жесткими.

### **Меры сельскохозяйственной и продовольственной политики**

В сельскохозяйственном секторе правительства ввели новые меры для минимизации экономических последствий сбоев в цепочках поставок агропродовольственных товаров. Характер и масштабы мер варьировались между странами в силу их политического веса и финансовых возможностей. Эти меры преимущественно были направлены на оказание помощи производителям и переработчикам сельскохозяйственной продукции путем отсрочки, уменьшения или аннулирования выплат по процентным ставкам, выплат по ссудам, налоговых и социальных отчислений. Общим в большинстве стран было введение налоговых льгот и субсидий, например, уменьшение налогов на определенные виды сельскохозяйственной деятельности и переработку. Также в целях стимулирования потребительского спроса были временно уменьшены размеры НДС. Правительства внедрились целевое налогово-бюджетное стимулирование для предприятий и домашних хозяйств, которое бы облегчило финансовое бремя пандемии, особенно в системах земледелия с преобладанием мелких фермерских хозяйств. Во всех странах политика в области развития бизнеса по отношению к переработчикам и трейдерам агропродовольственной продукцией предусматривала льготный период для займов от трех до шести месяцев для малых и средних предприятий, а также отсрочку налоговых платежей или временное освобождение от уплаты налогов для переработчиков сельскохозяйственной продукции.

Для обеспечения достаточных объемов продовольственных поставок и сдерживания роста цен на них несколько стран ЦАК временно ввели ограничения на экспорт, уменьшенные/нулевые импортные таможенные пошлины и программы

субсидий на импорт самых необходимых продовольственных товаров. Меры социальной защиты отличались между странами и обычно подразумевали оказание помощи продовольствием, разовые выплаты помощи социально уязвимым группам населения и меры регулирования цен на продовольствие. Серьезная проблема для правительств заключалась в том, что в некоторых случаях помощь уязвимым группам населения не была оказана достаточно быстро или не была оказана вовсе, в частности, возвращающимся мигрантам и домашним хозяйствам, которые зависят от денежных переводов.

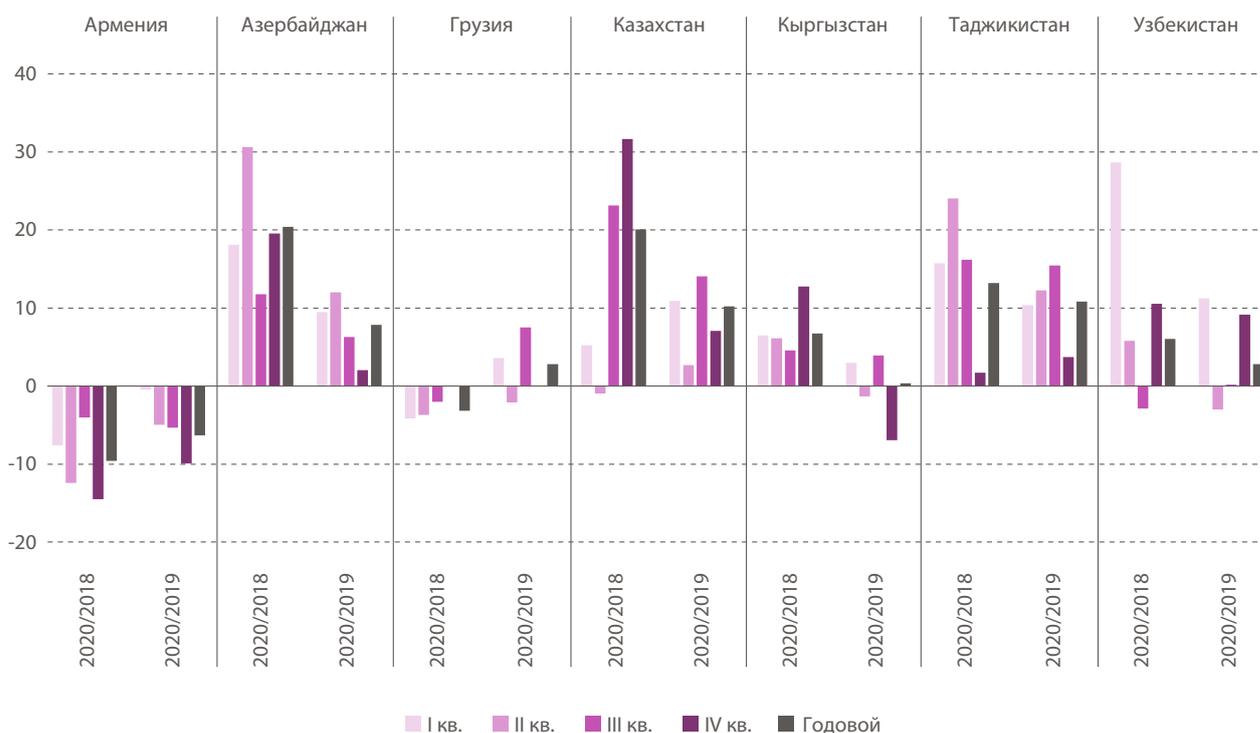
### **Макроэкономическое воздействие**

Пандемия COVID-19 повлияла на основные источники доходов региона, такие как поступления от продажи нефти, приток денежных переводов и туризм, и в целом привела к экономическому спаду в странах ЦАК, которые в 2017–2019 годах демонстрировали высокие темпы экономического роста (OECD, 2020). Хотя ВВП в восьми странах Центральной Азии и Кавказа в среднем сократился на 1,9%, некоторые страны все же зарегистрировали положительные темпы роста (World Bank, 2021). Кыргызстан, Армения и Грузия пережили наиболее серьезный экономический спад в 2020 году. В то время в Таджикистане, Туркменистане и Узбекистане отмечались положительные темпы роста, хотя и на значительно низком уровне, чем в предыдущие годы. Экономика стран не восстановилась полностью после послабления или отмены карантинных мер во второй половине 2020 года. Страны Кавказского региона еще сильнее пострадали от роста количества случаев заболевания COVID-19 в октябре. Вооруженный конфликт между Арменией и Азербайджаном усугубил экономический спад в этих странах.

По сравнению с 2018–2019 годами обменные курсы национальных валют по отношению к доллару США в течение 2020 года были более волатильными, что отрицательно сказалось на условиях торговли зависящих от импорта стран региона. Во время первого локдауна в марте – апреле валюты нескольких стран ЦАК обесценились по отношению к доллару США. Резкий спад в экономиках основных торговых партнеров стран региона, главным образом в России, еще больше способствовал обесцениванию национальных валют. Для экспортеров нефти в регионе сокращение добычи в странах ОПЕК+ и замедление темпов роста мировой экономики в начале 2020 года способствовали ослаблению валютного курса.

Пандемия вызвала беспрецедентную обратную миграцию в регион ЦАК, что оказало существенное отрицательное влияние на приток денежных переводов в марте – мае. Из-за прекращения работы в принимающих странах предприятий таких секторов, как услуги и строительство, многие сезонные мигранты были вынуждены вернуться домой. Запреты, введенные соседними странами

**Рисунок 2:** Изменение квартального и годового объемов ВПСХ в 2020 году по сравнению с аналогичными периодами 2018 и 2019 годов, изменение в %. Источник: Авторы на основе официальных данных национальных статистических ведомств.



и Россией, основной принимающей страной, означали, что многие потенциальные мигранты не смогли выехать из своих стран. В таких зависящих от денежных переводов странах, как Армения, Кыргызстан, Таджикистан и Узбекистан, резкое сокращение притока денежных переводов привело к ослаблению местной валюты. Девальвация валют Российской Федерации и Казахстана в марте также усугубила это падение. Несмотря на прогнозируемое сокращение денежных переводов за 2020 год, в целом годовой объем денежных переводов восстановился во второй половине года, а в некоторых случаях смог превысить прошлогодний показатель.

### Влияние на сельское хозяйство и продовольственные рынки

Несмотря на опасения по поводу катастрофических последствий для сельского хозяйства, по имеющимся предварительным данным пандемия или карантинные меры не повлияли на сельскохозяйственное производство стран ЦАК. В действительности, в 2020 году наблюдался рост сельского хозяйства как результат благоприятных погодных условий. Официальные статистические данные по валовой продукции сельского хозяйства (ВПСХ) показывают, что сельскохозяйственное производство во всех странах ЦАК, за исключением Армении, было устойчиво к потрясениям, вызванным пандемией (Рисунок 2). Несмотря на карантинные меры, объемы сельскохозяйственного производства в 2020 году в большинстве стран превысили уровень 2018/19

года, благодаря чему этот сектор стал одной из движущих сил восстановления экономики в 2020 году. Сельхозпроизводители выиграли от более низких цен на импортные удобрения и дизельное топливо, но пострадали от продолжающегося роста цен на корма для животных. Запрет на перевозки, введенный в начале действия карантинных мер, не оказал серьезного влияния на поставки и продажу сельскохозяйственных средств производства. Более того, сельскохозяйственные производители региона извлекли преимущество из обратной миграции, благодаря которой в сельском хозяйстве стало больше рабочих рук.

Хотя производство сельскохозяйственных товаров пострадало явно меньше, пандемия COVID-19 в значительной степени повлияла на продовольственные производственно-бытовые цепочки посредством вызванных нарушений в спросе и логистике. Уменьшение спроса со стороны сектора общественного питания и гостиничной деятельности, а также закрытие уличных рынков увеличили потребность в хранилищах и холодильных установках, поскольку фермерам пришлось переключиться на другие каналы сбыта. Закрытие магазинов и продовольственных рынков в разгар пандемии привело к сокращению объема розничной торговли продовольственными товарами. Более того, такие логистические проблемы, как хранение особо дорогостоящих продовольственных товаров, закрытие предприятий общественного питания и гостиничного бизнеса привели к сокращению спроса со стороны предприятий пищевой промышленности.

На внутреннем потребительском рынке в 2020 году наблюдалась высокая волатильность. Локдауны и многочисленные ограничения на передвижение повлияли на спрос и предложение потребительских товаров, а также на цены на продовольствие. В целом в регионе наблюдался значительный рост потребительских цен, особенно в странах, где произошло падение курса национальной валюты. Введение строгого режима самоизоляции в начале пандемии привело к росту цен на хлеб, мясо, молоко, фрукты и овощи в марте–мае в результате сокращения импорта, проблем с доставкой, закрытия местных рынков, а также из-за панической скупки и накопления запасов продовольственных товаров.

В ответ государственные органы провели, с различной степенью успеха, политику стабилизации продовольственных цен посредством субсидирования цен для импортеров продовольствия, экспортных ограничений и установления верхнего предела цен. Несмотря на то, что без субсидий цены на продукты питания могли бы вырасти еще больше, похоже, государственные меры не смогли полностью устранить негативные последствия пандемии и обесценивания местной валюты. Вторая волна инфляции произошла в конце 2020 года и может быть связана с общим ростом мировых потребительских цен, перебоем в поставках на региональные рынки и дальнейшим обесцениванием национальной валюты.

Межстрановая агропродовольственная торговля показала свою стойкость к условиям пандемии в 2020 году и не испытала серьезных проблем. Многие категории экспорта первоначально просели из-за слабого внешнего спроса поскольку произошел значительный спад в основных торговых партнерах. Однако в течение года объем агропродовольственного экспорта из стран ЦАК быстро восстановился до своего обычного уровня. Объемы агропродовольственного импорта также несколько уменьшились, что отражает сокращение внутреннего спроса из-за нестабильности в туристическом секторе и падения доходов населения.

## Рекомендации

Возможные варианты политических мер для повышения устойчивости, прочности и адаптируемости сельскохозяйственного, продовольственного и сельского сектора к подобного рода пандемии или другим рискам в будущем в регионе ЦАК перечислены ниже:

- Правительствам следует оказывать поддержку и расширять свободные международные торговые отношения в сфере продовольствия. Ограничения торговли, запрещающие экспорт продовольствия, оказались наихудшей мерой защиты сельского хозяйства и продовольственного сектора.
- Ориентированная на долгосрочный период политика должна не только укрепить внутренний сектор производства основных продуктов питания, но и иметь целью диверсификацию импорта и экспортных рынков. Предполагается, что более активная диверсификация торговых связей способствует уменьшению волатильности цен. Что касается импорта, особенно продуктов питания, занимающих важное место в потребительской корзине, более существенная диверсификация стран происхождения может способствовать обеспечению продовольственной безопасности. Аналогичным образом, более диверсифицированные направления экспорта скоропортящихся фруктов и овощей будут служить буфером против резкого падения спроса в отдельных странах.
- Правительствам следует сосредоточить внимание на налаживании более фундаментальных внутренних производственно-сбытовых цепочек за счет стимулирования производства пищевых продуктов с более высокой добавленной стоимостью и более длительным сроком хранения, а также создать возможность соблюдения производителями и переработчиками международных стандартов безопасности пищевых продуктов.
- Правительствам следует создать эффективную и прозрачную систему управления государственными и частными запасами продовольствия, поскольку это имеет жизненно важное значение для более качественной подготовки к более затяжному кризису, вызванному пандемией.
- Необходимо предпринять больше мер для облегчения реинтеграции возвращающихся мигрантов и их выхода на рынок труда. Правительствам следует увеличить объемы инвестиций как в возвращающихся мигрантов, так и в потенциал трудовых мигрантов в будущем. Подобные меры будут иметь решающее значение для увеличения положительного воздействия притока денежных переводов на экономику и успешной реинтеграции возвращающихся мигрантов.
- Нехватка собираемых с периодичностью высококачественных данных является основной проблемой, препятствующей надлежащей оценке влияния пандемии на цепочки поставок продовольственных товаров. Следовательно, для анализа и разработки политики приоритетом должно стать обеспечение своевременного доступа к данным не только по сельскохозяйственному производству, но и по другим уровням цепи, которые включают в себя потребление в гостиничном секторе, динамику миграции и денежных переводов, домашнее потребление, переработку и продовольственные цены.

## Дальнейшая информация

### Список литературы

Hale, T., Angrist, N., Goldszmidt, R., Kira, B., Petherick, A., Phillips, T., Webster, S., Cameron-Blake, E., Hallas, L., Majumdar, S., Tatlow, H. (2021): A global panel database of pandemic policies (Oxford COVID-19 Government Response Tracker). Nature Human Behaviour.  
URL: <https://doi.org/10.1038/s41562-021-01079-8>  
(по состоянию на 18 ноября 2021 г.).

OECD (2020): COVID-19 crisis response in Central Asia. OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID 19).  
URL: <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/covid-19-crisis-response-in-central-asia-5305f172>  
(по состоянию на 18 ноября 2021 г.).

World Bank (2021): Global Economic Prospects, June 2021. Washington, DC: World Bank.  
URL: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/35647/9781464816659.pdf>  
(по состоянию на 18 ноября 2021 г.).

Данная аналитическая записка основана на публикации: Djanibekov, N., Herzfeld, T. (2021): The impact of COVID 19 on agriculture, food and rural areas in Central Asia and Caucasus countries: Final report of a study commissioned by FAO. IAMO Discussion paper No. 198, Halle (Saale), IAMO.

### Контакты

Д-р Нодир Джанибеков  
djanibekov@iamo.de  
Tel.: +49 345 2928-128

Проф. д-р Томас Херцфельд  
herzfeld@iamo.de  
Tel.: +49 345 2928-100

Лейбниц Институт Аграрного Развития в Странах с Переходной Экономикой (IAMO)  
Theodor-Lieser-Str. 2  
06120 Halle (Saale)  
Германия/Germany  
[www.iamo.de/en](http://www.iamo.de/en)

Печатное издание: ISSN 23 64-0758  
ISBN 978-3-95992-129-9

Интернет-издание: ISSN 23 64-0766  
ISBN 978-3-95992-130-5

# iamo

### Лейбниц Институт Аграрного Развития в Странах с Переходной Экономикой (IAMO)

Лейбниц Институт Аграрного Развития в Странах с Переходной Экономикой (IAMO) анализирует экономические и социальные процессы преобразований, а также вопросы экономической государственной политики в агропродовольственном секторе и в сельских местностях. Географический фокус исследований института охватывает расширяющийся ЕС, страны с переходной экономикой Центральной, Восточной и Юго-Восточной Европы, а также Центральной и Восточной Азии. IAMO вносит свой вклад в улучшение понимания процессов институциональ-

ных, структурных и технологических изменений. Помимо этого, институт исследует вызываемые этими процессами последствия для сельскохозяйственного и продовольственного сектора, а также для условий жизни сельского населения. Для их преодоления разрабатываются и анализируются стратегии и возможности для сельскохозяйственных предприятий, аграрных рынков и экономической политики. Со дня своего основания в 1994 году IAMO является членом сообщества имени Лейбница как внеуниверситетское научно-исследовательское учреждение.

  
Leibniz  
Association