

МОНИТОРИНГ СОСТОЯНИЯ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ В 2014-2017 ГГ.

Исследователи РАНХиГС считают полезным изменить методику мониторинга, которая предусмотрена Доктриной Продовольственной безопасности России и принятыми в её развитие постановлениями правительства. Основание: её ориентация на объемы производства и уровень самообеспечения продовольствием в стране без учета оценки экономического доступа населения к нему. В результате в стране сложилась ситуация, когда в 2014-2018 гг. показатели, предусмотренные в Доктрине продовольственной безопасности, улучшаются, что формально свидетельствует о стабильном улучшении её состояния, а экономический доступ к продовольствию населения имеет разную динамику, что свидетельствует о том, за этот период, если ее оценивать по общепринятым международным подходам, ситуация не такая однозначная.

Применение скорректированной в РАНХиГС методики и уточнение показателей продовольственной безопасности России и позволили сделать следующие выводы:

➤ Система наблюдения за потреблением требует серьезной перестройки. Во-первых, для оценки обычно оперируют только средними объемами потребления, когда для продовольственной безопасности важен вопрос обеспечения потреблением всех групп населения по доходам. Во-вторых, есть два источника, по которым анализируют это потребление (продуктовые балансы и бюджетные обследования домохозяйств), данные по которым кардинально расходятся. По бюджетным обследованиям потребление на душу населения в год примерно на 20 кг меньше по хлебу и хлебопродуктам, на 37 кг – по картофелю, на 5 кг – по овощам, на 8 кг – по сахару, на 49 штук – по яйцу. В то же время по бюджетным обследованиям на душу населения потребляется больше, чем по балансам, фруктов (на 14 кг в год), мяса и мясопродуктов (на 13 кг), молока (на 35 кг). В этой связи остается вопрос о том, на чем же нужно остановиться для анализа? В-третьих, сами цифры потребления свидетельствуют о том, что в 2014-2017 гг. ничего заметного в снижении объемов потребления не произошло. Было небольшое падение в 2015 г.: по мясу, фруктам, сахару, молоку, рыбе, растительному маслу, если смотреть по балансам. Потом все вернулось на прежний уровень, структура потребления движется к рекомендованной. Это не укладывается в общую картину других показателей: снижению покупок в рознице, росту доли расходов семей на продукты питания, что свидетельствует об ухудшении экономического доступа семей к продуктам питания. Такие различия говорят о некорректном отражении реальных процессов в доступе к продовольствию в статистическом наблюдении.

➤ Несмотря на улучшение набора питания в домохозяйствах, он остается несбалансированным: низкокалорийным относительно рекомендованной нормы (- 7%), с низким содержанием углеводов (- 19%), перенасыщенным жирами (+14%). Потребление белков приближено к рекомендуемой норме (-2%).

- Несбалансированность питания подтверждается ростом числа людей с ожирением и анемией среди детей. Если доля детей до 5 лет с анемией снижалась как в абсолютных, так и в относительных показателях до 2012-2013 годов, то к 2016 году динамика изменилась: она выросла с 23,9% (2014) до 25,7% (2016) по данным ВОЗ. Противоречие между данными об улучшении среднего набора питания и ростом доли детей с анемией подтверждает, что наблюдение за средними показателями не позволяет выявить риски проблем с питанием отдельных групп, чтобы быстрее реагировать на появление негативных сигналов.
- Рост людей с ожирением на фоне превышения даже среднего набора питания по жиру свидетельствует о том, что нужно активизировать работу в рамках распространения навыков здорового питания, начиная со школ – должны быть пересмотрены курсы ОБЖ, ведения домашнего хозяйства, не говоря уже об обучении преподавателей.
- В целом средний сложившийся набор питания по стоимости позволяет приближаться к рекомендованному набору питания. Так, если в 2011 году на стоимость сложившегося набора питания можно было купить только 90% от стоимости рекомендованного набора, то в 2014 – 93%, а в 2016 – 96%. Однако в 2017 году данный показатель снизился и составил 94%. На наш взгляд, переход от контроля кто и сколько съел к контролю сколько могли семьи купить от рекомендованного набора на то, что уже тратят на потребление, был бы полезен. Вряд ли люди будут есть то, что рекомендовано, главное, что правительство обеспечивает ситуацию в стране, когда купить продукты можно, когда доходы населения позволяют покупать все больше и больше того, что рекомендуется диетологами. Конечно, при этом нужны программы формирования здорового образа жизни с детства. По этому показателю видно, что даже в целом состояние экономического доступа к продовольствию ухудшалось к 2015 и в 2017 гг.
- Данные бюджетных обследований о потреблении слабо коррелируют с данными о розничных продажах продовольствия. Если по балансам продуктов, бюджетным обследованиям видно, что потребление существенно снизилось в 2014-2015 годы и восстановилось в 2016 году, то данные о розничных продажах продовольствия в постоянных ценах этому не соответствуют. Так, продажи последовательно снижались с августа 2014 г. до июня 2017 года: они упали на 13% относительно июня 2012 года, только с этого момента пошел рост продаж. В сентябре покупки превысили уровень 2016 года, однако, и в 2018 г. Уровень покупок не превысил уровня покупок 2015 г., был ниже уровня 2014 и 2013 гг. Можно было бы предположить, что снижение покупок компенсировалось ростом производства в хозяйствах населения (о чем свидетельствовали и данные опроса), однако, бюджетные обследования домохозяйств не подтвердили этого в целом по населению: статистическое наблюдение выявило только увеличение производства в хозяйствах населения фруктов и ягод. Таким образом, можно говорить, что негативные тенденции в экономическом доступе населения к питанию наблюдаются не только в 2014-2015 гг., но и в 2017 г. В целом за все наблюдаемые месяцы 2018г. розничные покупки продовольствия были выше, чем в 2017 и 2016 г., приближаясь в 2015 г.
- Потребление продуктов питания все больше обеспечивается внутренним

производством при падении импорта (и по-прежнему – спроса). Уровни продовольственной независимости – установленные Доктриной продовольственной безопасности - не достигнуты только по молоку. Интегральный показатель импортозависимости с учетом экспорта упал с 11,1% в 2013 году до 4,5% в 2017. Доля импортных продовольственных товаров в товарных запасах снизилась с 36% (2013) до 22% (в третьем квартале 2018 г.).

➤ Импортозамещение произошло при росте доли расходов на питание в расходах на конечное потребление: в сельских семьях – с 41,8% (2013 год) до 43,3% (2017 год), в городских семьях – с 31,3% до 34,4%. Эти данные также противоречат данным о восстановлении потребления с 2016 года. Как показывает анализ доли расходов на потребление по разным группам домохозяйств по располагаемым ресурсам, рост доли свидетельствует о худшем питании и связан с более низкими доходами. Доля расходов на питание в расходах на конечное потребление в беднейших семьях увеличилась с 48,2% в 2013 г. до 53,3% (48,2%) в 2017 г.

➤ Калорийность набора первой децильной группы по доходам выросла, но осталась на грани недоедания (2069 ккал/день в 2017 году), при том, что ФАО устанавливает границу голода в интервале 1600-2000 ккал, а USDA – 2100 ккал. Эти люди срочно должны попасть под защиту государства. Чтобы недоедающих первой децильной группы довести до уровня потребления второй группы по среднегодовым располагаемым ресурсам, потребуется 144 млрд. рублей по программам продовольственной помощи.

➤ Разброс в доходах характерен не только для децильных групп, но и для территорий. За рассматриваемый период доля семей, в структуре потребительских расходов которых расходы на питание составляют более 50%, выросла. В среднем по России рост составил с 20,8% до 23,4%. К 2016 году увеличилось число регионов, где доля такого населения – более 30%: если в 2013 году таких регионов было всего 15, то в 2016 году – уже 24, однако в 2017 году их количество составило 13. Очевидно, что регионы очень разные и полезно наблюдать внутри тех, кто стабильно находится в группе с высокой долей населения с такими расходами на питание. Если сопоставить данные, что с середины 2017 г. растут покупки продовольствия, но в 2017 увеличилась доля семей по стране с высокой долей затрат на питание при сокращении числа неблагополучных по этому показателю регионах, то понятно, что усилилась дифференциация регионов по доходам населения в 2017 г., что должно учитывать государство, выстраивая политику по преодолению бедности и оказанию продовольственной помощи.

➤ Если в 2014 году в среднем до 90% рекомендованного набора могли приобрести жители 29 регионов, то в 2017 году – 37. Самое тяжелое положение было в 2015 году, когда таких регионов было 39. С другой стороны, увеличилось число регионов, где на питание тратят столько, что могут купить более рекомендованного набора: с 15 регионов в 2014 году до 18 – в 2016, но в 2017 году это число вновь стало равняться 15.

➤ Продовольственная безопасность – это не обеспечение высоких темпов развития сельского хозяйства. Это – обеспечение физического и экономического доступа к безопасному продовольствию всех граждан страны, независимо от доходов. Сельское

хозяйство страны – один из элементов системы продовольственной безопасности. В этой связи забота государства об обеспечении продовольственной безопасности через развитие сельского хозяйства это целенаправленная политика, чтобы российское продовольствие стабильно производилось, было качественным и дешевым относительно импортного. С этой позиции – при решении вопросов о состоянии продовольственной безопасности должно оцениваться сельское хозяйство. Если оно не дает качественного и дешевого продовольствия, то остается дискуссионным вопрос о форсировании импортозамещения для обеспечения продовольственной безопасности до того, как государство (в своей части ответственности) и бизнес (в своей части ответственности) наладят такое производство.

➤ В ситуации, когда население не может купить рекомендуемый набор питания, замещение импортных продуктов российскими оправдано, только если цены на российское продовольствие не выше, чем на импортное. В противном случае ориентация на российские продукты ухудшит экономический доступ населения к продовольствию. По оценке ОЭСР население России переплатило за 2014-2016 годы в среднем 10% относительно цен на мировом рынке. По оценкам ОЭСР видно, что самые большие переплаты были в 2016 г. (14%, в 2014 – 8%). В этой ситуации было бы полезно – для расширения экономического доступа к продовольствию – смягчить продовольственное эмбарго для поступления дешевых продуктов и продолжить модернизацию отраслей с применением прямых субсидий, которые могут потенциально обеспечить конкурентную цену с импортными продуктами после модернизации. В противном случае искусственное сокращение конкуренции в виде ограничения рынка будет сохранять условия для неконкурентности отдельных видов российской продукции (говядина, молоко, свинина, томаты закрытого грунта).

➤ В 2015 году РАНХиГС апробировал собственный инструментальный мониторинг продовольственной безопасности: в ходе телефонного опроса был опрошен 1831 человек в возрасте 18-92 лет в сельской и городской местности Алтайского, Краснодарского и Приморского краев

Опрос подтвердил гипотезу о существовании так называемого «продовольственного национализма»: большинство опрошенных (94%) в ситуации потребительского выбора предпочитают купить российский продукт, а не иностранный. При этом ни один респондент не затронул проблему цены, когда цена на качественные продукты зарубежного производства могла быть ниже, чем на российские (сыры, говядину, свинину, курятину, черешню, яблоки и т.д.)

84% опрошенных не заметили исчезновения привычных для себя продуктов питания с прилавков магазинов. Те, кто почувствовал их отсутствие, в основном, отмечали исчезновение молочных продуктов, прежде всего сыра, а также фруктов.

14% опрошенных в 2016 году и 6% в 2017 году все же отмечают исчезновение ряда продуктов. Про недостаток овощей высказались примерно равное количество респондентов (16% в 2016 году и 18% в 2017 году). Доля отмечающих сокращение молочных продуктов и фруктов в 2017 году снизилась (с 40% до 32% и с 26% до 13% соответственно), а доля

респондентов, заметивших сокращение мясных и рыбных продуктов на прилавках магазинов, наоборот, увеличилась (с 12% до 24% и с 24% до 32% соответственно)

В 2015 г. из-за роста цен ограничивают себя в покупке продуктов питания 68% респондентов, не ограничивает каждый третий (31%), причем затруднившихся ответить на этот вопрос почти нет (1%). Из-за повышения стоимости продуктов люди сократили покупки, в первую очередь, мяса (68% ограничивающих себя в покупках), рыбы (51%), а также овощей и молочных продуктов (по 30%). Причем уже на момент опроса каждый третий тратил на продукты питания более 50% семейного бюджета, более трети семейного бюджета – 64%; а затраты на питание 79% респондентов стали выше по сравнению с 2014 годом. Данная тенденция отмечается, несмотря на то, что 64% опрошенных выращивали овощи и фрукты, а 22% держали птицу или скотину. Предсказуемо здесь можно выделить существенные региональные различия: жители Алтайского края выращивают овощи и фрукты чаще, чем население других выбранных регионов (79% против 55% и 60% в Краснодарском и Приморском краях соответственно).

Значительная доля россиян продолжает ограничивать себя в покупке продуктов питания. Хотя следует отметить, что в 2017 году мы несколько изменили формулировку вопроса, убрав уточнение «из-за роста цен», что, видимо, снизило долю ограничивающих себя в покупке продуктов питания.

Однако в 2017 году мы задали отдельный вопрос для оценки причин ограничения семьи в покупке продуктов питания. Рост цен является главным фактором данного процесса, его отметили 58% респондентов, ограничивающих себя в покупке продуктов. Сокращение доходов как причина снижения покупательной способности серьезно отстает от повышения цен на продовольствие, его выделили около четверти респондентов.

В основном сокращение потребления продуктов питания в группе респондентов, которых оно коснулось, затронуло мясные продукты (с 59% в 2016 году этот показатель вырос до 67% в 2017 году), рыбных продуктов (53% и 49% соответственно) и фруктов (46% и 40%).

Продовольственный национализм проявляется в ответах россиян с поразительной устойчивостью – абсолютное большинство (свыше 86%) предпочтут российский продукт иностранному, если они будут одинаковыми по цене. Отвечая на вопрос, какие продукты они считают лучшими по качеству – российские или импортные, 73% уверенно выбрали отечественную продукцию, а примерно каждый пятый затруднился однозначно ответить на этот вопрос.

Это несколько удивительно, потому что, «как правило, потребителей не сильно заботят «макрофакторы», которые действуют в продовольственных сетях, их интересует только цена и качество того, что лежит на полках. В большинстве своем покупатели взваливают на свои плечи огромное количество обязанностей, связанных с домом и работой, и не хотят думать об экономике, которая скрывается за поставками продовольственных продуктов». Проблема в том, что стоимость продуктовой корзины не позволяет населению быть здесь особо избирательными, поскольку значительная доля россиян тратит слишком существенную часть своего семейного бюджета на продукты питания. Так, если в 2016 году, по самооценкам, каждый четвертый респондент тратил

более половины семейного бюджета на продукты питания, а каждый третий – от 30% до 50%, то в 2017 эти показатели выросли – половину и даже больше семейного бюджета на продукты питания тратит порядка 49% опрошенных.

По сравнению с прошлым годом в 2017 году у 65% опрошенных затраты на продукты питания возросли, и лишь у каждого четвертого они остались на том же уровне. Хотя в 2016 году эта группа расходов уже увеличилась: аналогичные показатели составили 72% и 20% соответственно. Однако дело не только в том, что россияне все больше средств тратят на продовольствие, а в том, что эти расходы растут на фоне устойчивых практик самообеспечения. Так, в 2015-2016 годах свыше 65% опрошенных уже выращивали овощи и фрукты на огороде, свыше 80% – картофель; держали птицу или скотину намного меньше – лишь каждый пятый (преимущественно это куры и утки).

В 2017 году около половины опрошенных отметили рост цен на продукты питания на 10-30, еще 15% респондентов – на 30-50%. Лишь 12% опрошенных высказались за небольшой рост, менее 10. В качестве основной реакции на дальнейший рост цен россияне называют поиск магазинов и рынков, где цены ниже (78%), покупку меньшего набора продуктов (каждый второй) или выбор в своих привычных магазинах продуктов подешевле (68%).

Впрочем, россияне в большинстве своем удовлетворены качеством своего питания: отличным его считает каждый десятый, хорошим – 45%, удовлетворительным – 39%, а плохим – лишь 5% респондентов. Безусловно, в подобных вопросах следует принимать во внимание эффект социальной желательности и стремление показать себя живущим «на среднем уровне/нормально». Однако, когда речь заходит о родных и знакомых, которые плохо питаются/недоедают, то картина меняется: около трети респондентов знают о недоедающих. Причем каждый второй из этой группы считает, что число плохо питающихся семей среди его друзей и знакомых за последние три года увеличилось.

Следует подчеркнуть, что представленные выше распределения ответов на вопросы в целом характерны для россиян, независимо от возраста, пола и прочих характеристик, а встречающиеся различия носят точечный и вполне предсказуемый характер. Очевидно, что, например, в беднейшей группе опрошенных уровень экономической доступности продовольствия будет ниже, а доля расходов на него в семейном бюджете – выше. В зависимости от места проживания (город и село) вполне предсказуемо, что при доминировании тех же поведенческих стратегий в условиях роста цен на продукты питания (поиск более дешевых продуктов или магазинов) у сельчан больше объективных возможностей, чем у дачников, для увеличения собственного производства продуктов питания на огороде. В 2017 году 65% респондентов из сельской местности стали выращивать больше овощей и фруктов на собственных участках, среди горожан данную практику осуществляли 36%. В прошлом году этот показатель составлял 87% у сельчан и 56% у горожан. Преимущественно население выращивает картофель – 84% и 79% соответственно

В целом в российском обществе сохраняется разрыв в уровне доходов между городом и селом, поэтому сельчане чаще, чем горожане, знают людей, которые плохо питаются и

недоедают (36% против 27%). Причем это устойчивая бедность, поскольку число плохо питающихся семей среди знакомых горожан за последние три года скорее увеличилось (54% против 44% на селе), а у жителей села скорее осталось без изменений (45% против 37%).

В ходе мониторинга продовольственной безопасности оценивались дополнительные условия для сельхозпроизводителей. Несмотря на существенные социально-экономические различия регионов, выделенные в ходе экспертных интервью проблемы продовольственной безопасности и реакции на российское продовольственное эмбарго в каждом из них оказались поразительно схожими. Во-первых, однозначного мнения о принятой российским правительством стратегии обеспечения продовольственной безопасности страны у администраций районов и муниципалитетов нет, вернее, представители данных уровней управления не понимают, почему их в принципе должны интересовать подобные вопросы, если они не обладают действенными механизмами как-то стимулировать местное сельскохозяйственное производство. Местное население сворачивает сельскохозяйственное производство как в личных подсобных хозяйствах, так и в крестьянско-фермерских товарных предприятиях, но руководство районов и муниципалитетов считает это не столько проблемой, сколько неизбежной тенденцией нашего времени. Причина в том, что городские практики жизни, в том числе питания, проникают в сельскую местность, и все больше сельских жителей не хотят надрываться на огороде, чтобы производить продукцию свыше потребительского минимума собственного домохозяйства (он включает в себя зелень, молодую картошку и другие достаточно неприхотливые корнеплоды, многолетние плодовые деревья). Очевидно, что от более затратных с точки зрения необходимых вложений средств, времени и собственного труда форматов сельскохозяйственной деятельности (содержание коров, свиней и даже птицы) большинство жителей сел отказывается.

Другая проблема для сельхозпроизводителей – неравный доступ сельхозпроизводителей к средствам государственных субсидий, на что обращали внимание сельхозпроизводители- субъекты малого предпринимательства даже самых развитых сельхозрегионов. Также во время интервью сельхозпроизводители обращали внимание на риски продовольственной безопасности, которые связаны с укрупнением и уменьшением агрохолдингов, играющих серьезную роль в производстве продуктов питания.

Таким образом, мониторинг выявил, что в период с 2014 г., несмотря на неуклонный рост самообеспечения России продовольствием, российское население, особенно его беднейшие strаты, испытывали определенные продовольственные затруднения, отразившиеся в статистике увеличения доли расходов на продовольствие в семейных бюджетах российских домохозяйств, а также в спорадических попытках расширения семейных стратегий самообеспечения продовольствием в подсобных хозяйствах.

Но несмотря на это, население в значительной степени продолжает поддерживать идеологию продовольственного национализма, считая правильным увеличение производства отечественных продуктов питания любой ценой, даже приводящей к увеличению доли семейных расходов на питание в семейных бюджетах.

Мониторинг также выявил рост региональных и социальных диспропорций в производстве и потреблении продовольствия в Российской Федерации.

Государственная поддержка в сфере производства продовольствия по мнению мелких и средних агропроизводителей представляет собой забюрократизированный и непрозрачный процесс пользу от которого извлекают, прежде всего, сверхкрупные предприятия – агрохолдинги.