

УДК 338.439

ВИЗНАЧЕННЯ ПРОДОВОЛЬЧОЇ БЕЗПЕКИ ЯК ГЕНЕРАЛЬНОЇ МЕТИ АГРАРНОЇ ПОЛІТИКИ

Арестова Л.М.

Черкаський державний технологічний університет

Визначення цілей і пріоритетів аграрної політики являє собою один з напрямків системного аналізу соціально-економічного розвитку регіону. Тут при побудові "дерева цілей" можливе використання двох різних підходів: "зверху" – від ідентифікації цілей вищого рангу до цілей нижчого рангу й "знизу" – від можливостей аграрного сектора. Однак ще в 70-х роках на підставі досліджень про співвідношення цих підходів був зроблений висновок про необхідність домінування системного аналізу "зверху" над системним аналізом "знизу", тобто доведена неспроможність висновків про визначення цілей вищого рангу на основі сукупності цілей більш низьких рангів. Цей висновок був підтверджений практикою розробки цілей довгострокового плану економічного й соціального розвитку, що існувала в 80-х роках.

Аналіз останніх джерел. Серед учених, які користувалися методом побудови "дерева цілей" "зверху", можна назвати Е. Майминаса, В. Тамбовцева, Н. Федоренко, І. Бінько, В. Геєць, Б. Губського, М. Єрмошенко, Л. Абалкіна та ін. У ряді публікацій пропонуються варіанти докладної побудови "дерева цілей" управління АПК. Наприклад, на думку Е.Н. Крилатих, генеральна мета АПК в 80-х роках складалась із трьох компонентів [1, с. 93], а саме:

- 1) задоволення потреб населення в кінцевій продукції АПК;
- 2) забезпечення відтворення переважно інтенсивного типу всього АПК;
- 3) соціальний розвиток села.

Все це, безумовно, відноситься до проблем АПК, але фактично тут перераховані цілі різних рівнів помилково об'єднані при формулюванні генеральної мети.

М.Я. Лемешев пропонує інше виділення цілей, серед яких генеральна мета визначається як повне задоволення потреб країни в продукції АПК, перетворення сільськогосподарської праці в різновид індустріальної й зближення умов життя міського й сільського населення [2, с. 449]. І в цьому випадку, на нашу думку, формулювання генеральної мети побудовано некоректно, а така ціль, як "перетворення сільськогосподарської праці в різновид індустріальної" взагалі не може розглядатися як один з напрямків вкладення державних коштів, оскільки є засобом забезпечення продовольчої безпеки країни, але ніяк не метою.

Обидва приклади говорять про розходження в підходах до побудови "дерева цілей" у країнах з розвинутою ринковою економікою й в Україні. Якщо в нашій країні дотепер існує формальне застосування цього методу, то за кордоном "дерево цілей" є одним із ключових документів (який замінює багатослівні й суперечливі пояснювальні записки), на основі якого будується обговорення інвестиційних рішень.

Аграрна політика в будь-якій суспільній системі має мету, обумовлену, насамперед, економічним змістом. І в колишній соціалістичній, і у феодальній, і, звичайно, у ринковій (колишній капіталістичній) економіці головною (генеральною) метою аграрної політики свідомо або підсвідомо, але об'єктивно, завжди залишалося вирішення проблеми забезпечення населення продовольством. Адже все, крім кисню й води, людина одержує для своєї життєдіяльності з їжі. Держава, займаючись вирішенням цієї проблеми, зміцнює й свої позиції. У протилежному випадку нація вимирає.

Виділення аграрної політики в самостійний напрямок економічної політики звичайно пов'язується зі становленням системи сучасного державного регулювання за кордоном (після 1933 р.). Однак це занадто однобічний підхід, що не враховує універсальність генеральної мети аграрної політики в будь-якій суспільній системі. "Продовольче питання" або вибір способу такої організації сільськогосподарського виробництва, що була б здатна забезпечити постачання населення продовольством, вперше виникло в економічній політиці XVII-XVIII ст. Для його вирішення використовувалися два основних напрямки державного втручання: стосовно інших країн – засоби протекціонізму або вільної торгівлі; усередині країни – засоби (переважно законодавчого порядку) з організації сільськогосподарських ринків і/або засоби прямого бюджетного державного втручання. Способи "внутрішнього" і "зовнішнього" регулювання визначалися проведеною загальною економічною політикою.

Виходячи з генеральної мети аграрної політики, в основу якої покладена турбота про людину, можна розробити й критерії оцінки ефективності її проведення, що здаються для непідготовленого читача не пов'язаними із проблемою виробництва продуктів харчування в країні. Якщо їжа – це головне

джерело життєдіяльності людського організму, то основним наслідком поліпшення (погіршення) постачання населення продовольством буде збільшення (зменшення) тривалості життя. Таким чином, одним з непрямих критеріїв благополуччя в аграрній сфері всіх часів і народів є тривалість людського життя, а вже потім – більш приватні наслідки, що розшифровують причини зміни цього критерію.

Існує кілька визначень генеральної мети аграрної політики, однак у сучасній світовій практиці вже досягнута погодженість щодо основного поняття для вираження її сутності – "продовольчої безпеки", під якою розуміється вибір такого способу організації сільськогосподарського виробництва й торгівлі, що міг би забезпечити достатнє постачання населення повноцінним продовольством. Виникає питання про джерела досягнення достатнього споживання – за рахунок економічно більш вигідного імпорту або розвитку власного сільськогосподарського виробництва (самозабезпечення).

Є різні підходи до визначення продовольчої безпеки. Але найчастіше зустрічаються три точки зору. Представники першого підходу – в основному, економісти із країн з розвинутою ринковою економікою, – використовують визначення продовольчої безпеки, у якому фігурує тільки споживання. На їхню думку, продовольча безпека – це забезпечення гарантованого доступу населення до продовольства в кількості, необхідній для активного здорового життя. Отже, для досягнення продовольчої безпеки існують різні альтернативи – імпорт або самозабезпечення, причому між ними не робиться істотної різниці при використанні подібного визначення. Серед деяких вітчизняних економістів критерій споживання також визначається єдиним. Наприклад, Ю. Хромів у своїй дисертаційній роботі, присвяченій розкриттю поняття "продовольча безпека", стверджує, що "продовольча стратегія будь-якої держави повинна полягати в досягненні оптимальної для національних умов комбінації політичних, економічних, соціальних, культурних, психологічних та інших факторів, спрямованих на найбільш повне забезпечення населення продуктами харчування" [3, с. 15]. Далі автор критикує використання показника самозабезпечення як критерію продовольчої безпеки країни, оскільки даний критерій не співпадає з наведеним визначенням, що акцентує увагу лише на споживчому аспекті аграрної політики.

У двох інших визначеннях "продовольчої безпеки" акцент робиться на усуненні залежності країни від імпорту або за рахунок реалізації курсу на самозабезпечення, або за рахунок захисту інтересів виробників сільськогосподарської продукції.

Американський економіст Вільям М. Ліферт, дотримуючись першого підходу, критикує економічну неефективність реалізації двох інших. На його думку, у випадку проведення курсу на самозабезпечення країні необхідно буде відмовитися від потенційних переваг торгівлі, заснованих на порівняльних перевагах. Захист же виробників сільськогосподарської продукції суперечить меті захисту інтересів споживачів продуктів харчування, оскільки саме за їхній рахунок – шляхом підвищення споживчих цін – і здійснюється підтримка виробництва. Якщо підтримку виробників проводити через субсидування їх у фінансовому відношенні, то це неминуче зробить інфляційний вплив на економіку.

Деякі економісти взагалі заперечують можливості аграрної політики вирішити питання, пов'язані із забезпеченням населення продовольством. Так, на думку Е. Серової, єдиний шлях підвищення продовольчої безпеки країни полягає в забезпеченні макроекономічної стабілізації: зростання економіки спричиняє зростання доходів населення, і, отже, попиту, що й визначить у майбутньому розвиток агропромислового сектора [4, с. 12].

Проведені дискусії використовують тільки частину аргументів, що підтверджують правоту того або іншого підходу. Насправді, існує єдине визначення "продовольчої безпеки" країни, що підтверджується економічними розрахунками й світовим історичним досвідом. Що стосується економічних обґрунтувань, то неправомірно зіставляти як рівноцінні альтернативи наслідки від зовнішньої торгівлі продовольством і розвитку внутрішнього виробництва. Справа в тому, що дане порівняння не враховує так званого ефекту мультиплікації, коли фінансові вкладення оцінюються не в короткостроковому (де торгівля безсумнівно може мати разові переваги), а довгостроковому періоді. Вкладення у власну економіку, якщо природні умови дозволяють провадити достатню кількість продовольства, по-перше, мають більше тривалий ефект, пов'язаний з амортизацією основних фондів, і, по-друге, забезпечують зайнятість населення, що в цей час є основним критерієм оцінки багатьох державних програм за кордоном. Наприклад, за розрахунками американських фахівців, сучасний експорт сільськогосподарської продукції створює в США додатково більше 1 млн робочих місць, а також приносить порядку 60 млрд дол. США, що стимулює розвиток галузей виробництва, зберігання, переробки й збуту продукції АПК усередині країни [5, с. 1].

Розрахунки економічної ефективності різних проектів показали, що сучасна ситуація в країні, коли потрібне переозброєння практично у всіх галузях, забезпечуючи довгостроковий мультиплікативний ефект, спричиняє високий рівень мультиплікатора – 4-5. Це означає, що на кожен вкладений у економіку гривню суспільний ефект становить 4-5 грн. У більш стабільних в країнах цей показник значно нижче. Наприклад, в Австралії він не перевищує 2,5.

Таким чином, продовольча безпека включає не тільки споживчий аспект (з урахуванням фізіологічних норм), але й виробничий (за рахунок розвитку власного виробництва, а вже потім – необхідного імпорту сільськогосподарської продукції й продовольства).

Ще один аргумент на користь курсу на самозабезпечення, що реалізується переважно через фінансову підтримку сільських товаровиробників, полягає в практичному ставленні всіх країн світу до власних і світових продовольчих проблем. Справа в тому, що проблема продовольчої безпеки давно вийшла за межі національних економік, уперше пролунавши в концепції "всесвітньої продовольчої безпеки" ФАО в 1973 р. У грудні 1974 р. Генеральна Асамблея ООН схвалила розроблені на основі пропозицій ФАО "Міжнародні зобов'язання по забезпеченню продовольчої безпеки у світі", що передбачали реалізацію чотирьох пріоритетів світової аграрної політики:

- створення національних продовольчих резервів при координації їх на міжнародному рівні;
- надання економічної допомоги з метою збільшення виробництва й будівництва сховищ продовольства в країнах, що розвиваються;
- встановлення глобальної інформаційної системи з питань виробництва й торгівлі продовольчими товарами;
- забезпечення регулярних міжурядових консультацій з питань світової продовольчої безпеки.
- Функції спостереження й збору інформації були покладені на Комітет по продовольчій безпеці Ради ФАО [6, с. 74].

Однак пріоритетність національних аграрних політик країн з розвинутою ринковою економікою заважає реалізації всесвітньої аграрної політики. "Міжнародні зобов'язання по забезпеченню продовольчої безпеки у світі" не виконуються. Це зайвий раз підтверджує той факт, що наша країна повинна розраховувати тільки на власні сили в забезпеченні свого населення продовольством.

Кожний структурний елемент аграрної політики має таку ж саму генеральну мету – забезпечення продовольчої безпеки країни, що конкретизується за кожним із напрямків. Так, для сільськогосподарської політики генеральна мета, що забезпечує продовольчу безпеку країни, – підвищення ефективності сільськогосподарського виробництва; для агропромислової політики – підвищення ефективності галузей, пов'язаних із сільським господарством; для продовольчої політики – забезпечення гарантованого доступу населення до продуктів харчування й для зовнішньоекономічної політики – збільшення прибутковості від зовнішньоторговельних операцій.

В даній статті використані офіційні видання ОЕСР, Міністерств сільського господарства Франції й США, у яких вживається, в основному, єдина термінологія для позначення напрямків надання державної фінансової підтримки сільськогосподарським товаровиробникам. На основі зазначених документів було виділено два напрями аграрної політики – державне регулювання продовольчих ринків і все те, що прямо не пов'язане із продовольчим підходом, об'єднане в єдиний напрямок – структурних змін. Поділ всіх цілей аграрної політики на продовольчу та структурну має принципове значення при визначенні її пріоритетів.

ЛІТЕРАТУРА

1. Крылатых Э.Н. Пропорции и приоритеты в развитии АПК. – М.: Экономика, 1983. – С. 93-94.
2. Лемешев М.Я. До питання про розробку комплексної продовольчої програми // Економіка й математичні методи. – 1981. – Вип. 3.– С. 441-455.
3. Хромов Ю.С. Проблемы международной и национальной продовольственной безопасности в 70-е – 90-е годы и перспективы продовольственной независимости России: Автореф. дисс. ... д.э.н. – М.: РИСИ, 1996. – 30 с.
4. Серова Е.В. К вопросу о продовольственной безопасности // Круглый стол по вопросам продовольственной и аграрной политики. – М.: Московское представительство Ситизенз Нетьюрк. – 1996. – № 1. – 17 с.
5. Making A. World of Difference for U.S. Wheat Growers. – Washington, D.C.: U.S. Wheat Associates, 1996. – 2 p.
6. Бенсалах-Алауи А. Всесвітня продовольча безпека. – Париж, 1989. – С. 73-75.