

І. В. Дергалюк, аспірант Національного інституту проблем міжнародної безпеки

СУЧАСНИЙ ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОДОВОЛЬЧОЇ БЕЗПЕКИ

Статтю присвячено систематизації новітніх тенденцій у сфері державної політики окремих країн світу щодо забезпечення продовольчої безпеки в умовах світової продовольчої кризи. Визначено ключові тенденції, які характеризують сучасну парадигму державного забезпечення продовольчої, і зокрема зернової, безпеки націй. Пропонується розширити спектр заходів державного рівня для захисту національних економічних інтересів у сфері продовольчої безпеки.

Статья посвящена систематизации новейших тенденций в сфере государственной политики отдельных стран в деле обеспечения продовольственной безопасности в условиях мирового продовольственного кризиса. Определены ключевые тенденции, характеризующие современную парадигму государственного обеспечения продовольственной, и в частности зерновой, безопасности нации. Предлагается расширить спектр мероприятий государственного уровня в осуществлении защиты национальных экономических интересов в сфере продовольственной безопасности.

The article is devoted to systematization of the latest trends in public food security policy under a global food crisis provided by individual countries. The key trends that characterize the modern paradigm of the state of food and, in particular, grain security of nations, are denitrified. It is proposed to expand the range of measures to implement state-level protection of national interests in food security.

Ключові слова. Продовольча безпека, зерновий сектор, доктрина продовольчої безпеки, світовий ринок зерна.

Вступ. Сплеск цін на продовольчі товари у 2007–2008 рр., який збігся з активною фазою світової фінансово-економічної кризи, активізував дії урядів багатьох країн світу щодо розбудови додаткових схем постачання продовольчих ресурсів за доступними цінами. Увага держави до сфери продовольчого забезпечення в зарубіжних країнах є постійним процесом, водночас саме остання цінова продовольча криза продемонструвала їх неготовність адекватно й оперативно упереджувати цінові шоки на продовольчі товари, які в разі перевищення критичних значень можуть спричинити набагато більш руйнівний ефект у суспільстві, аніж цінові сплески на інших ринках. Важливо й те, що остання цінова продовольча криза сталася на фоні суттєвого скорочення світових продовольчих запасів, і фізична нестача продовольчих ресурсів почала панічно впливати на світові ціни.

© **І. В. Дергалюк, 2010**

Дослідженню макроекономічних та фізичних аспектів продовольчої проблеми приділяється багато уваги як у світовому, так і в національному експертному середовищі. Моніторинг та аналіз проблем продовольчої безпеки здійснюється профільними підрозділами ФАО, ЮНКТАД, міжнародними дослідними установами з питань продовольчої безпеки, зокрема Міжнародним інститутом досліджень у сфері продовольства (The International Food Policy Research Institute – IFPRI). Питання продовольчої безпеки стало об'єктом державного опікування на глобальному рівні, про що, зокрема, зазначено в Аквільській ініціативі, підписаній у липні 2009 р. “Групою восьми”.

Разом з тим не відпрацьовано механізм розв'язання світової продовольчої проблеми, що підвищує ризики та невизначеність для держав у цій сфері продовольчої безпеки.

Постановка завдання. Установити особливості сучасної світової парадигми забезпечення продовольчої безпеки та узагальнити досвід окремих країн у відповідній сфері.

Результати дослідження. Важливо відзначити принципову зміну державної політики щодо пріоритетів забезпечення продовольчої безпеки та зернової торгівлі в країнах базування провідних гравців світового зернового сектора (великих експортерів та імпортерів). Ідеться, зокрема, про таке:

- докорінний перегляд і впровадження нових механізмів забезпечення продовольчої та зернової безпеки шляхом отримання доступу імпортозалежними від продовольства державами до іноземних земельних ресурсів (Китай, Південна Корея, Японія, країни Близького Сходу);

- стимулювання імпортозалежними від продовольства державами суб'єктів національного бізнесу у здійсненні прямих іноземних інвестицій до країн з високим аграрним потенціалом для налагодження безперебійних поставок продовольства та важливих сировинних ресурсів у країни базування. Непрямі цілі: збільшення частки в аграрному світовому бізнесі та забезпечення прогнозованості цін на продовольство у власних країнах (Японія, країни Близького Сходу);

- посилення захисних дій з боку країн – виробників зернової продукції з метою упередження скорочення прибутків для зерновиробників, активізація захисту внутрішнього ринку та посилення експансії на зовнішніх продовольчих ринках (ЄС, РФ);

- посилення тенденції до створення мультинаціональних вертикально побудованих аграрних комплексів (ЄС, США, Австралія, Канада);

– активне моделювання урядами багатьох країн поведінки в умовах зернової інфляції та заходи щодо забезпечення цінової стабільності на зернові на внутрішньому ринку (Китай, ЄС).

З ціновим шоком 2007–2008 рр. переважна більшість країн переосмислила проблему продовольчої безпеки та перспективи розвитку національних продовольчих секторів. Свідченням цьому є неухильне зростання кількості державних заходів, в яких чітко спостерігається спроба забезпечити стратегічний безперервний доступ власних економік до джерел енергії та продовольства. *Ситуація, що склалася навколо розвитку продовольчих ринків у 2007–2008 рр., остаточно підірвала віру в систему, яка ґрунтується на торговельному обміні, коли держави в будь-який час мають змогу покривати власні потреби на відкритих світових ринках.* Ускладнення у сфері гармонізації ринків пов'язані ще й з тим, що за останні роки відповідні ринки безпрецедентно відкрилися для гравців, які безпосередньо не пов'язані із закупівлею зернових ресурсів у виробничих цілях, проте впливають на підвищення цін для кінцевих споживачів.

Концентрація земель с/г призначення. Після зернової цінової кризи у 2007–2008 рр. окремі імпортозалежні країни почали активно діяти у сфері концентрації світових земель с/г призначення для забезпечення власних потреб у продовольстві, а також з метою поставок на світовий ринок (через механізми купівлі та довгострокової оренди земельних наділів у країнах, що розвиваються).

У звіті ФАО [1], оприлюдненому в 2009 р., зазначається, що все більше обертів набирає організація міжнародного бізнесу, що ґрунтується на довгостроковій (від 49 до 99 років) оренді землі сільськогосподарського призначення (навіть у рамках відповідних спеціальних державних програм, які фінансуються з бюджету або любіюються органами державної влади) такими країнами, як Китай, Південна Корея, Японія, Саудівська Аравія та ОАЕ. Такі угоди, як правило, мають пряму державну підтримку або здійснюються через механізм державних фондів суверенного добробуту.

Відповідні процеси відбуваються не тільки в Африці, а й в інших країнах, привабливих з погляду організації стратегічних аграрних інвестицій. Аналогічні угоди вже з'являються і в Центральній Азії, Південній Америці, Південно-Східній Азії з метою вирощування врожаю як для потреб відповідних імпортозалежних від продовольства країн у цих регіонах, так і для експорту в інші країни. Умовами таких договорів може бути *100 %-ве вивезення врожаю, а також забезпечення робочою силою з країн-інвесторів.*

У цілому особливістю зернової політики Китаю є реалізація інвестицій в аграрному секторі в усьому світі, зокрема в Африці (Алжирі, Судані, Танзанії, Кенії та Уганді). При цьому Китай активно співпрацює з політичними режимами, які не підтримуються світовою спільнотою, і залучає китайську робочу силу у відповідні проекти. Значний також рівень китайсько-російського співробітництва у відповідному напрямі. Наприклад, тільки у 2009 р. містом Хейхе (провінція Хейлунцзян, Північно-Східний Китай), що межує з РФ, було реалізовано 36 проектів у сфері розвитку сільського господарства Росії, згідно з яким було освоєно 52 тис. га під вирощування зернових. Завдяки співробітництву на державному рівні тримаються спільні китайсько-російські проекти із селекції та розмноження сортового насіння зернових.

Інвестиційна експансія. Уряди фінансово забезпечених країн докорінно переглядають стратегії посткризового розвитку та активно шукають привабливі проекти для довгострокових інвестицій, зокрема в землі сільськогосподарського призначення та аграрний бізнес.

Так, урядом Японії, а саме Міністерством сільського господарства, лісництва і рибальства, Міністерством закордонних справ, Міністерством фінансів, а також Японською агенцією міжнародного співробітництва, Японським банком міжнародного співробітництва, Японською організацією зовнішньої торгівлі та Японською організацією зі страхування експорту, з квітня 2009 р. проводилася розробка Концепції щодо іноземного інвестування для гарантованого забезпечення Японії продовольством. Передбачається, що ця Концепція буде реалізована шляхом створення відповідних умов в окремих країнах Центральної та Південної Америки, Середньої Азії та **Східної Європи** для передачі новітніх аграрних технологій з метою збільшення обсягів виробництва с/г продукції для експорту в Японію.

Також заплановано додаткове кредитування проектів будівництва іригаційних споруд, транспортних магістралей, портів, терміналів, переробних заводів тощо. Крім цього, передбачено моніторинг технічного супроводу проектів, проведення досліджень та відрядження спеціалістів з метою покращання якості продукції, розробку необхідних хімікатів для боротьби зі шкідниками і хворобами рослин, очищення води та передачу інших технологій.

Це приклад сучасної стратегії держави, яка опікується проблемами зниження вартості продовольства для власних потреб. *Базовою концепцією, що використовується при цьому, є орієнтація не на прямі закупівлі продовольства, зокрема зернових, на світовому ринку, а отримання контролю над виробничими потужностями і системою збуту шляхом інвестування та участі у відповідних проектах поза межами країни.* Такі підходи в перспективі зумовлять структурні зміни на світовому зерновому ринку та позначаться на принципах ціноутворення.

Цінова стабілізація внутрішнього ринку зернових. Обравши пріоритетом державної політики самозабезпечення у продовольстві, Китай отримав унікальний досвід збереження цінової стабільності на ключові продукти: рис, пшеницю та кукурудзу, утримавши їх у ціновому коридорі в розпал світової продовольчої цінової кризи. Уряд Китаю з 2004 р. застосовує механізм мінімальних цін на зернові.

Із середини 2007 р., коли світові ціни на продовольство та енергоносії почали провокувати підвищення внутрішніх цін на продовольство в Китаї та підвищувати інфляційний тиск, центральний уряд збільшив державні інтервенції, застосував низку заходів, зокрема стимулювання зерновиробництва, підтримку внутрішньої пропозиції. В основу дій уряду Китаю було покладено завдання: фізично утримати

зерно в країні; не допустити надмірного зростання витрат зерновиробників на паливо та добрива; запобігти голоду.

Ключовими заходами, якими скористався Пекін, стали:

1) ретельно вибавлена зернова політика щодо підтримки виробництва та доходів зерновиробників (зокрема, мінімальні ціни та нецінові субсидії на зернову продукцію);

2) тверда експортна зернова політика та експортна політика у сфері добрив (зокрема, скасування повернення ПДВ експортерам зернових (13 %), якими стимулювався експорт кукурудзи, рису та біопаливних продуктів, а також експортерам добрив; запровадження експортного ліцензування зерна);

3) заходи зернового фонду та маркетингові заходи, включаючи поповнення запасів зернових для державного резерву через тимчасові закупівлі рису й кукурудзи, надання субсидій на перевезення зерна із зернодостатніх північних до зернодефіцитних провінцій.

Протягом 2004–2007 рр. рівень цих цін лишався незмінним, мінімальна ціна становила від 1400 юанів (205 дол. США) до 1500 (220 дол. США) за тонну, у 2008 р. з метою інтенсифікації виробництва мінімальні ціни було підвищено в середньому на 100–140 юанів. У 2009 р. мінімальні ціни на пшеницю підвищено на 17 %. За оцінками керівництва Китаю, механізм мінімальних цін дозволив фермерам-зерновиробникам у 2009 р. підвищити дохід на 40 млрд юанів (5,86 млрд дол. США). Окрім цього, уряд здійснив ряд заходів нецінового характеру, субсидуючи розвиток зернового сектора (рис. 1).

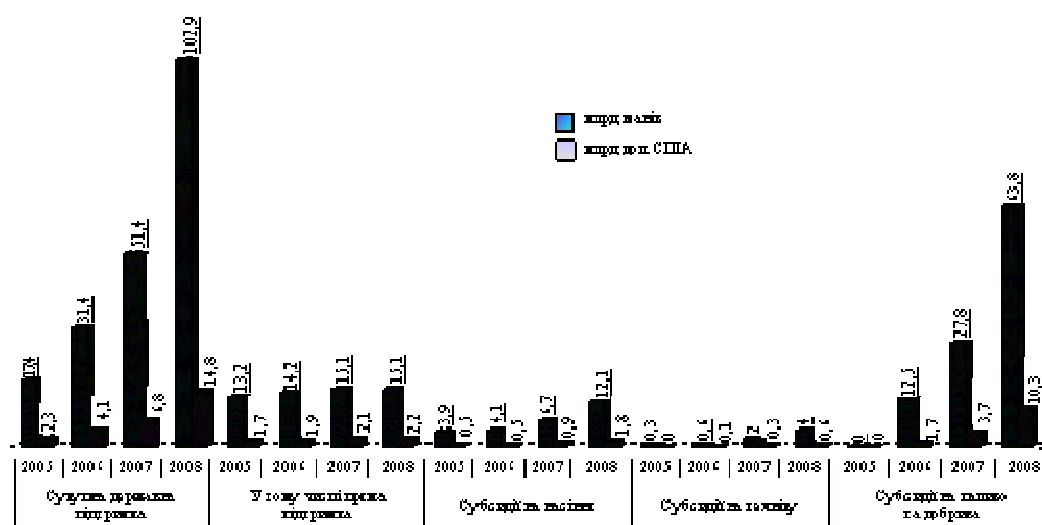


Рис. 1. Державні програми Китаю нецінового характеру з підтримки зернового сектора в 2005–2008 рр., у млрд дол. США та юанів

У 2008 р. сукупна підтримка становила 102,9 млрд юанів, або 14,8 млрд дол. США, що майже удвічі перевищило аналогічний показник 2007 р. Привертає увагу той факт, що з 2006 р. понад 40 % загальних субсидій орієнтувалось на паливо та добрива. У цілому ж щорічні темпи фінансування державних програм Китаю з підтримки зернового сектора перевищували 50 %. За розрахунками на гектар загальні субсидії зросли від 51 дол. США у 2006 р. до 166 дол. США у 2008 р., а за розрахунками на тонну зернової продукції субсидії зросли з 10 дол. США у 2006 р. до 33 дол. США у 2008 р.

Стимулювання розвитку національного зернового сектора Китаю базується на широкій державній підтримці. У 2009 р. китайськими державними зерновими підприємствами було викуплено у фермерів-зерновиробників 163,2 млн т зерна, а загалом китайські підприємства придбали в них 287,6 млн т зерна.

Відповідна державна зернова політика Китаю дозволила утримати цінову стабільність на внутрішньому ринку на зернові безпосередньо в розпал цінової ескалації 2007–2008 рр. Протягом 2006–2008 рр. ціни на внутрішньому ринку Китаю зросли лише на 17 % на пшеницю, 23 % – на кукурудзу, тоді як на світовому ринку ціни на пшеницю підвищились на 73 і 34 % відповідно в дол. США, та 51 та 61 % у китайських юанях [2]. Станом на січень 2010 р. загальна площа пшениці та кормових зернових становила 56,6 млн га, що на 9 % більше, ніж у 2005 р., виробництво пшениці та кормових зернових у 2009/10 м. р. досягло 276,5 млн т, що на 12,8 % більше, ніж у 2005/06 м. р., а запаси відповідної продукції зросли до 110,4 млн т, або на 55,3 %. Формування перехідних запасів зернових – важливий чинник забезпечення продовольчої безпеки Китаю, який водночас виступає важливим інструментом згладжування цінових коливань на внутрішньому ринку (рис. 2). Накопичення зернових запасів відповідає логіці підвищення закупівельних цін на внутрішньому ринку. Слід зазначити, що накопичені Китаєм запаси зернових потенційно можуть бути інструментом для маневрів на світовому ринку зерна, а відтак суттєво впливати на цінову динаміку.

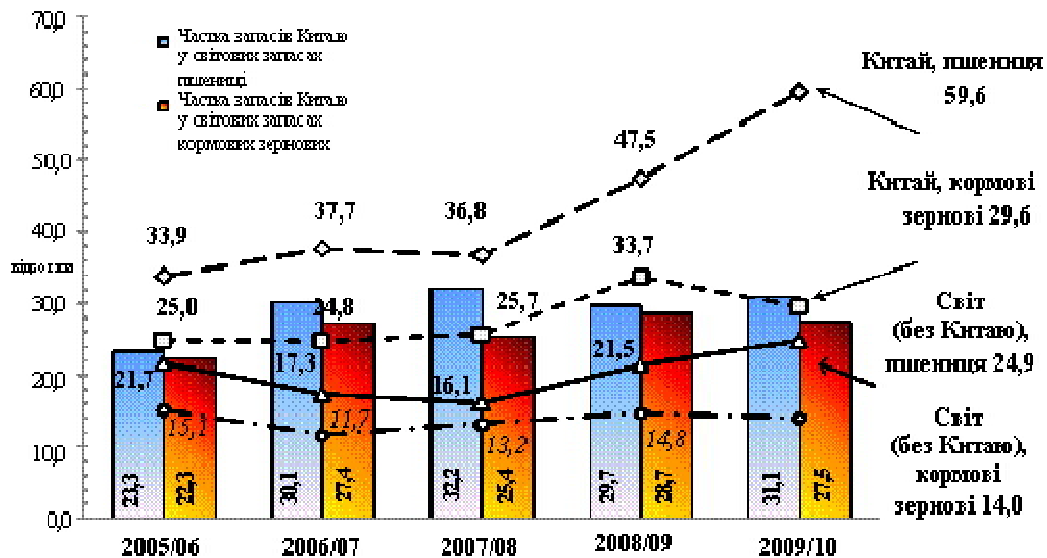


Рис. 2. Динаміка коефіцієнта співвідношення запасів пшениці та кормових зернових до внутрішнього споживання в Китаї та світі у 2005/06–2009/10 м. р. та частка запасів Китаю у світових перехідних запасах зернових, %

Джерело: Міністерство сільського господарства США.

Захист внутрішнього ринку та посилення ролі держави. Вагомим кроком стосовно державного забезпечення національних інтересів у сфері продовольчої безпеки, зокрема в зерновому секторі, слід вважати прийняття модернізованої доктрини продовольчої безпеки РФ, яка затверджена в лютому 2010 р.

Довідка. За повідомленням Федеральної митної служби, у 2009 р. РФ досягла скорочення ввезення продовольства з далекого зарубіжжя у вартісному вимірі на 14,3 % відносно попереднього року, а з країн СНД – 21,5 %.

У зазначених в документі заходах державної політики щодо надійного забезпечення населення РФ продуктами харчування, розвитку агропромислового комплексу, оперативного реагування на внутрішні та зовнішні загрози стабільності продовольчого ринку та ефективної участі в міжнародному співробітництві у сфері продовольчої безпеки досить чітко відстежується рішучість перерозподілу внутрішнього ринку на користь національних виробників, а також можливості додаткового отримання конкурентних переваг для зовнішньоекономічної діяльності національних виробників через створення сприятливих для них умов у внутрішньому середовищі.

З погляду орієнтирів, важливе тлумачення продовольчої незалежності РФ, що визначається як стійке внутрішнє виробництво харчових продуктів в обсягах, не менших установлених порогових значень його частки в товарних ресурсах (з урахуванням перехідних запасів) внутрішнього ринку відповідних продуктів [3]. Граничний рівень для зерна – не менше 95 % відповідної частки, цукру – 80, олії – 80, м'яса і м'ясопродуктів (у перерахуванні на м'ясо) – 85, молока й молокопродуктів (у перерахуванні на молоко) – 90 %.

Окрім чіткої орієнтації на захист внутрішнього ринку, Доктриною окреслено інтереси РФ у зовнішньоекономічному співробітництві, логіка застосування яких полягає у зниженні ризиків від коливань ринкової кон'юнктури та ризиків від застосування зарубіжними країнами заходів державної підтримки, які створюють штучні конкурентні переваги зарубіжній продукції. При цьому передбачено такі ключові заходи: митно-тарифне регулювання і збалансування експорту й імпорту відповідних продовольчих товарів; захисні заходи під час зростання імпорту с/г продукції, сировини і продовольства, а також у випадках демпінгу і/або застосування субсидій зарубіжними країнами при експорті; поетапне зниження імпортозалежності від технологій, машин і обладнання та інших ресурсів. Важливий елемент Доктрини – цільова орієнтація на забезпечення державного контролю над харчовою продукцією, отриманою з генетично модифікованих рослин, а також з використанням генетично модифікованих мікроорганізмів.

Відповідну Доктрину можна розглядати як продовження низки дій вищого керівництва РФ щодо регулювання зернової сфери. Вагомим кроком до посилення державної ролі в зерновому секторі РФ стало створення у 2009 р. державного оператора – ВАТ "Об'єднана зернова компанія" (ОЗК) РФ, пріоритетними видами діяльності якого є наращування обсягів закупівлі та реалізації зерна на внутрішньому і зовнішніх ринках, модернізація та будівництво елеваторів і портових терміналів. За статутом єдиним акціонером ОЗК є держава, внесок якої становить 31 підприємство федеральної власності. У стратегії розвитку ОЗК передбачено широку участь приватного капіталу. У зв'язку з цим слід очікувати суттєвого зростання

преференційних конкурентних переваг, що базуються на сприянні держави, для залучених у проект приватних інвесторів.

Висновки. Для України важливо переосмислити сучасні загрози продовольчій безпеці держави в новітніх реаліях розвитку глобальних світових процесів. Перш за все, необхідні обґрунтовані орієнтири збільшення доходів від участі України в міжнародній зерновій торгівлі та впровадження механізмів оптимізації структурних елементів ціни на зерно. Має бути забезпечено стратегічну роль України в інфраструктурних зернових проектах; запроваджено політику стимулюючої оплати праці та ефективної зайнятості національних кадрів в аграрній сфері; розроблено сучасну концепцію формування конкурентних відносин та механізми упередження недобросовісних дій нерезидентів на внутрішньому ринку, особливо щодо середніх та дрібних національних зерновиробників; забезпечено моніторинг за концентрацією земель с/г призначення; введено заборону на вирощування шкідливих та маловивчених для організму людини рослин; встановлено параметри критичної залежності національного зернового сектора від насіннєвого матеріалу іноземного походження тощо.

Література

1. Land grab or development opportunity? Agricultural investment and international land deals Africa [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/011/ak241e/ak241e.pdf>
2. Crop Prospects and Food Situation, November, #4, 2009 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.fao.org/docrep/012/ak340e/ak340e00.htm>
3. Официальный текст Указа № 120 от 30.01.2010 г. “Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации” [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://kremlin.ru>
4. Міністерство сільського господарства США [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.usda.gov/wps/portal/usdahome>