

СУЧАСНИЙ СТАН І ЗАГРОЗИ ПРОДОВОЛЬЧІЙ БЕЗПЕЦІ УКРАЇНИ

Анотація

У записці здійснено аналіз стану продовольчої безпеки держави, охарактеризовано основні загрози, що впливають на забезпеченість населення продуктами харчування. Визначено вплив загроз на соціально-економічний розвиток України за допомогою системи індикаторів продовольчої безпеки. На основі аналізу запропоновано напрями державної політики щодо мінімізації загроз продовольчій безпеці держави, а також забезпечення доступності, якості та безпечності продовольства для усіх верств населення.

СУЧАСНИЙ СТАН І ЗАГРОЗИ ПРОДОВОЛЬЧІЙ БЕЗПЕЦІ УКРАЇНИ

Ефективне аграрне виробництво є основою забезпечення продовольчої безпеки держави, задоволення населення основними продуктами харчування в достатній кількості та різного асортименту. Проблеми розвитку аграрного сектору, актуальні тенденції цінової світової кон'юнктури на продовольчі ресурси, недостатня увага держави до проблем галузі створюють передумови для виникнення кризових явищ у забезпеченні населення продуктами харчування.

Продовольча безпека – це стан виробництва продуктів харчування в країні, що здатний повною мірою забезпечити потреби кожного члена суспільства в продовольстві належної якості за умови його збалансованості та доступності для кожного члена суспільства¹.

Законом України «Про основи національної безпеки України» від 19.06.2003 р. № 964-IV (стаття 7) виділено *критичний стан з продовольчим забезпеченням населення* загрозою національним інтересам і національній безпеці України в економічній сфері.

Аналіз звітів Міністерства економічного розвитку і торгівлі України про стан продовольчої безпеки України за 2010-2013 рр.² засвідчує наявність наступних ключових загроз продовольчій безпеці держави:

- незбалансоване споживання продуктів харчування населенням;
- низький рівень споживання продуктів тваринного походження в енергетичному раціоні населення;
- висока частка витрат домогосподарств на продукти харчування у структурі їх загальних витрат;
- зниження ємності внутрішнього ринку за окремими продуктами харчування;
- імпортозалежність країни за окремим продуктом;

¹ Методичні рекомендації щодо розрахунку рівня економічної безпеки України, затверджені Наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 29.10.2013 р. № 1277

² Оцінка стану продовольчої безпеки України здійснюється відповідно до Методики визначення основних індикаторів продовольчої безпеки, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 05.12.2007 р. № 1379 «Деякі питання продовольчої безпеки»

- висока диференціація вартості харчування за соціальними групами;
- сировинний характер експорту сільськогосподарської продукції;
- зростання цін на сільськогосподарську продукцію на внутрішньому ринку;
- повільне впровадження міжнародних стандартів та систем якості продуктів харчування.

Незбалансоване споживання продуктів харчування населенням.

Баланс споживання основних продуктів харчування (табл. 1) свідчить, що у 2013 р. в Україні за такими продовольчими групами, як: «хліб і хлібопродукти», «картопля», «олія рослинна всіх видів», «яйця» та «овочі та баштанні» фактичне споживання перевищило раціональну норму. Але таке перевищення є свідченням незбалансованості харчування населення, яке намагається забезпечити власні потреби за рахунок економічно доступніших продуктів.

Помітним є відставання від раціонального споживання за наступними групами: «молоко і молокопродукти» – на 42 %, «плоди, ягоди і виноград» – на 37 %, «м'ясо і м'ясопродукти» – на 30 %, «риба та рибопродукти» – на 27 %, «цукор» – на 2 %.

Таблиця 1

Показник достатності споживання продуктів харчування (на особу на рік; кг)

	Раціональна норма	Фактичне споживання у 2013 р.	Показник достатності споживання
Хліб і хлібопродукти (у перерахунку на борошно)	101,0	108,4	1,07
М'ясо і м'ясопродукти (у перерахунку на м'ясо)	80,0	56,1	0,70
Молоко і молокопродукти (у перерахунку на молоко)	380,0	220,9	0,58
Риба і рибопродукти	20,0	14,6	0,73
Яйця (шт.)	290	309	1,07
Овочі та баштанні	161,0	163,3	1,01
Плоди, ягоди та виноград	90,0	56,3	0,63
Картопля	124,0	135,4	1,09
Цукор	38,0	37,1	0,98
Олія рослинна всіх видів	13,0	13,3	1,02

Низький рівень споживання продуктів тваринного походження в енергетичному раціоні населення. У 2013 р. основну частину калорій українці споживали разом із продукцією рослинного походження (рис. 1),

натомість 29,2 % середньодобового раціону забезпечувалося за рахунок споживання продукції тваринного походження, що у 1,9 разу нижче за встановлений пороговий критерій (55 %).

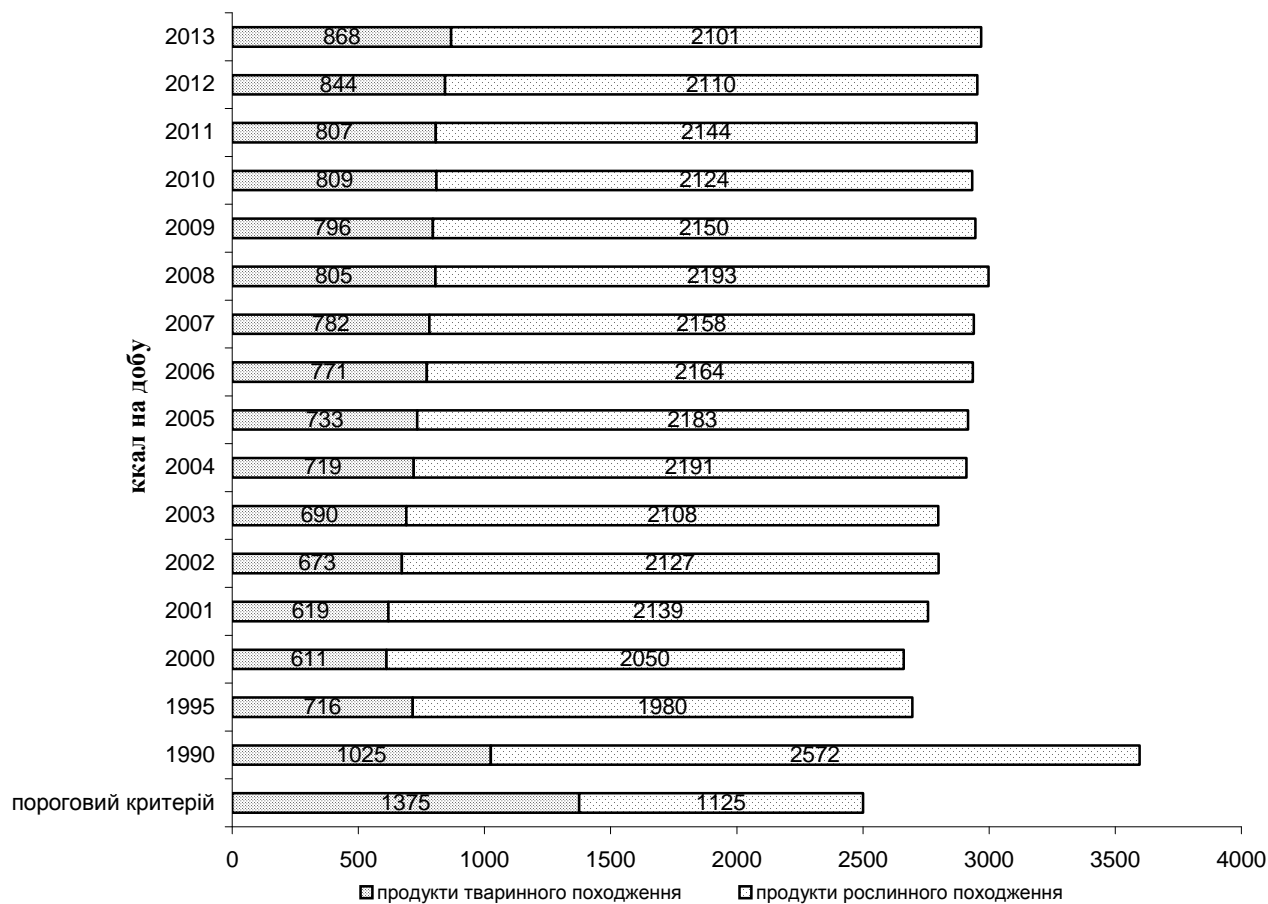


Рис. 1. Динаміка калорійності середньодобового споживання продуктів харчування населенням України у розрахунку на одну особу

Висока частка витрат домогосподарств на продукти харчування у структурі їх загальних витрат. Індикатор доступності продуктів харчування у 2013 р. становив 52 %, при цьому граничне значення має бути не більше ніж 60 % (у 2013 р. сукупні витрати домогосподарств³ становили 3813,96 грн на місяць, з яких витрачалось на харчування 1982,17 грн на місяць).

У 2013 р. у загальній структурі витрат на продукти харчування найвищу питому вагу займали витрати на: м'ясо і м'ясопродукти – 25 % (486 грн на домогосподарство), молоко і молочні продукти –

³ Середній еквівалентний розмір домогосподарства у 2013 р. становив 2,11 особи

14 % (275 грн), хліб і хлібопродукти – 13 % (256 грн).

Зниження ємності внутрішнього ринку за окремими продуктами харчування. Так, у 2013 р. порівняно з 2012 р ємність внутрішнього ринку знизилась за наступними продовольчими групами: картоплею – на 3,6 %, цукром – на 1,6 %, хлібом і хлібопродуктами (у перерахунку на борошно) – на 1,1 %, овочами та баштанними – на 0,3 % (табл. 2). За рештою продовольчих груп ємність внутрішнього ринку зросла; примітно, що відбулося зростання споживчого попиту на ті види продовольства, споживання яких найбільше відстає від раціональних норм (м'ясні, молочні та рибні продукти).

Таблиця 2

Оцінка ємності внутрішнього ринку, тис тонн

	Ємність внутрішнього ринку (за даними Держстату)		2013 р. у відсотках до 2012 р.
	2013 р.	2012 р.	
Хліб і хлібопродукти (у перерахунку на борошно)	4 933	4 990	98,9
М'ясо і м'ясопродукти (у перерахунку на м'ясо)	2 550	2 478	102,9
Молоко і молокопродукти (у перерахунку на молоко)	10 050	9 797	102,6
Риба і рибопродукти	663	620	106,9
Яйця (млн. шт.)	14 076	14 020	100,4
Овочі та баштанні	7 431	7 452	99,7
Плоди, ягоди та виноград	2 560	2 432	105,3
Картопля	6 161	6 394	96,4
Цукор	1 686	1 713	98,4
Олія рослинна всіх видів	604	591	102,2

Імпортозалежність країни за окремим продуктом. Найбільш вразливими позиціями щодо імпортозалежності є позиції «риба та рибопродукти», «олія рослинна всіх видів», «плоди, ягоди та виноград»; частка імпорту за цими групами у загальному споживанні відповідно становить 73,0 %; 49,0 % та 45,8 % при 30-ти відсотковому пороговому критерії цього індикатора (табл. 3).

Висока частка імпорту по групі «олія рослинна всіх видів» обумовлена ввезенням тропічних олій, які не виробляються в Україні (пальмова, кокосова олії тощо), але широко використовуються при виробництві продовольчих та непродовольчих товарів вітчизняними підприємствами. При цьому внутрішній попит на олію соняшникову повністю забезпечувався за рахунок власного виробництва.

Основну частину імпорту плодово-ягідної продукції складають екзотичні види фруктів (цитрусові, банани, фініки, ананаси тощо), питома вага яких у загальному обсязі імпорту плодово-ягідної продукції у 2013 р. становила понад 70 %.

Таблиця 3

Імпортозалежність за групами продовольства у 2013 р, тис. тонн

	Імпорт продуктів у перерахунку на основний продукт	Ємність внутрішнього ринку	Відсоток імпортозалежності
Хліб і хлібопродукти (у перерахунку на борошно)*	120	4 933	2,4
М'ясо і м'ясопродукти	332	2 550	13,0
Молоко і молокопродукти	548	10 050	5,5
Риба і рибопродукти	484	663	73,0
Яйця (млн. шт.)	87	14 076	0,6
Овочі та баштанні	237	7 431	3,2
Плоди, ягоди та виноград	1 172	2 560	45,8
Картопля	23	6 161	0,4
Цукор	11	1 686	0,7
Олія рослинна всіх видів	296	604	49,0

* розрахунково

Висока диференціація вартості харчування за соціальними групами.

У 2013 р. 20 % домогосподарств з найбільшими доходами в середньому витрачали на харчування 2511,0 грн на місяць, а 20 % домогосподарств з найменшими доходами – 1558,6 грн. Коефіцієнт диференціації вартості харчування за соціальними групами був високим і становив 1,61.

Сировинний характер експорту сільськогосподарської продукції. За період економічного зростання не відбулося поліпшення структури експорту аграрної та продовольчої продукції з України. У загальній структурі експорту сільськогосподарської та харчової продукції частка 16-24 позицій УКТ ЗЕД (готова харчова продукція) у 2013 р. становила 21,0 %, тоді як частка 1-24 позицій УКТ ЗЕД (сільськогосподарська продукція) – 58,4 % (табл. 4).

Динаміка експорту сільськогосподарської та харчової продукції з України
(у фактичних цінах)

Показники	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
У % до попереднього року									
Сільськогосподарська та харчова продукція (1-24)	124,0	109,4	132,6	173,3	87,9	104,4	128,9	139,8	95,2
У т.ч.									
Сільгосппродукція (1-14)	136,0	96,7	105,4	257,2	88,5	84,3	136,2	157,4	97,8
у т.ч. прод.									
тваринництва (1-5)	112,9	54,2	188,4	104,9	76,1	129,4	121,4	102,6	112,9
прод. рослинництва (6-14)	149,2	115,1	88,5	323,1	90,3	70,9	139,1	166,7	96,2
Жири і масла твар. і росл. походження (15)	107,6	165,4	176,9	113,3	92,3	145,7	129,8	124,0	83,3
Готова харчова продукція (16-24)	113,2	107,9	150,3	122,5	82,9	123,1	114,3	119,5	101,7
У % до загального експорту сільськогосподарської продукції									
Сільськогосподарська та харчова продукція (1-24)	100	100	100	100	100	100	100	100	100
У т.ч.									
Сільгосппродукція (1-14)	56,4	49,8	39,3	58,8	59,2	47,8	50,5	56,9	58,4
у т.ч. прод.									
тваринництва (1-5)	17,0	8,4	11,9	7,3	6,3	7,8	7,3	5,4	6,3
прод. рослинництва (6-14)	39,4	41,4	27,5	51,5	52,9	40	43,2	51,5	52,1
Жири і масла твар. і росл. походження (15)	13,6	20,6	27,3	18,0	18,9	26,3	26,5	23,5	20,6
Готова харчова продукція (16-24)	30,0	29,6	33,3	23,2	21,9	25,9	23,0	19,6	21,0

Зростання цін на сільськогосподарську продукцію на внутрішньому ринку, що негативно впливає на загальний рівень інфляції. За 2014 р. споживчі ціни в Україні зросли на 24,9 %; продукти харчування та безалкогольні напої подорожчали на 24,8 %. При цьому зростання ціни на хліб і хлібопродукти становило 35,1 %, на м'ясо та м'ясопродукти – 27,5 %, молоко – 13,7 %, масло – 9,2 %, олію соняшникову – 27,4 %, рибу і рибопродукти – 37,2 %, фрукти – 55,9 %, цукор – 22,8 %. Зростання цін на сільськогосподарську продукцію було зумовлено передусім необхідністю покриття сільськогосподарськими підприємствами понесених витрат внаслідок здороження паливно-мастильних матеріалів, засобів захисту від шкідників і хвороб сільськогосподарських культур, мінеральних та органічних добрив та ін.

Повільне впровадження міжнародних стандартів та систем якості продуктів харчування. В Україні більшість сільськогосподарської

продукції виробляється невеликими приватними господарствами населення, які не лише фінансово, а й матеріально та технологічно обмежені щодо впровадження міжнародних стандартів якості продуктів харчування, оскільки процес одержання сертифікатів системи ISO⁴, HACCP, EN⁵ є надзвичайно трудомістким та капіталозатратним. При цьому процес гармонізації вітчизняного законодавства до міжнародних умов здійснюється в Україні вкрай повільно. Так, за даними Міністерства аграрної політики та продовольства України, з 297 стандартів системи Кодексу Аліментаріус гармонізовано та знаходяться на стадії затвердження 30 стандартів. Крім того, до міжнародних та європейських норм гармонізовано:

- у класі 65 «Сільське господарство»⁶ – 261 стандарт ISO (52 % від 499 стандартів, що складають загальну кількість діючих стандартів ISO в цьому класі);
- у класі 67 «Технологія виробництва харчових продуктів» – 381 стандарт ISO (59 % від 645 стандартів, що складають загальну кількість діючих стандартів ISO в цьому класі);
- у класі 65 «Сільське господарство» – 58 стандартів EN (64 % від 90 стандартів, що складають загальну кількість діючих стандартів EN в цьому класі);
- у класі 67 «Технологія виробництва харчових продуктів» – 63 стандарти EN (40 % від 157 стандартів, що складають загальну кількість діючих стандартів EN в цьому класі).

Незважаючи на наявність низки загроз продовольчій безпеці держави, нині вітчизняний аграрний сектор все ж забезпечує існуючий

⁴ ISO – стандарти Міжнародної організації зі стандартизації (International Organization for Standardization, ISO), метою діяльності якої є ратифікація розроблених спільними зусиллями делегатів від різних країн стандартів

⁵ EN – європейський стандарт, прийнятий Європейським комітетом із стандартизації (European Committee for Standardization (CEN)), Європейським комітетом електротехнічної стандартизації (Comité Européen de Normalisation Électrotechnique (CENELEC)) і Європейським інститутом стандартизації телекомунікацій (European Telecommunications Standards Institute (ETSI)) з правом застосування як ідентичного національного стандарту з відміною суперечливих національних стандартів.

⁶ Відповідно до Українського класифікатора нормативних документів, який призначено для впорядкування та класифікування стандартів та інших нормативних документів щодо стандартизації. - [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://normativ.ucoz.org/_ld/4/429__004.pdf

попит на переважну більшість продуктів харчування, а також достатній рівень калорійності середньодобового споживання продуктів харчування населенням України у розрахунку на одну особу, що є одним із ключових показників досягнення продовольчої безпеки (табл. 5). Але зусилля держави слід сконцентрувати на забезпеченні доступності продуктів харчування та збалансованості продуктового кошику для всіх верств населення.

Таблиця 5

Індикатори та порогові значення індикаторів стану продовольчої безпеки України

№ з/п	Індикатор, одиниця виміру	Порогове значення	Фактичне значення			
			2010	2011	2012	2013
1	Добова калорійність харчування людини, тис. ккал	не менше 2,5	2,9	3,0	3,0	3,0
2	Споживання м'яса та м'ясопродуктів (за рік/особа), кг	не менше 80	52,0	51,2	54,4	56,1
3	Споживання молока та молочних продуктів (за рік/особа), кг	не менше 380	206,4	204,9	214,9	220,9
4	Споживання яєць (за рік/особа), шт.	не менше 290	290	310	307	309
5	Споживання риби та рибопродуктів (за рік/особа), кг	не менше 20	14,5	13,4	13,6	14,6
6	Споживання цукру (за рік/особа), кг	не менше 38	37,1	38,5	37,6	37,1
7	Споживання олії та інших рослинних жирів (за рік/особа), кг	не менше 13	14,8	13,7	13,0	13,3
8	Споживання картоплі (за рік/особа), кг	не менше 124	128,9	139,3	140,2	135,4
9	Споживання овочів та баштанних (за рік/особа), кг	не менше 161	143,5	162,8	163,4	163,3
10	Споживання плодів, ягід та винограду (за рік/особа), кг	не менше 90	48,0	52,6	53,3	56,3
11	Споживання хлібу та хлібопродуктів (за рік/особа), кг	не менше 101	111,3	110,4	109,4	108,4
12	Рівень перехідних запасів зерна, відсоток від річного споживання	не менше 17	16	23	23	23
13	Виробництво зерна на одну особу за рік, тонн	не менше 0,8	0,9	1,2	1,0	1,4
14	Індикатор доступності продуктів харчування, %	не більше 60	53,4	52	52	52

Головним нормативно-правовим актом у сфері продовольчої безпеки держави, який має визначати перелік основних індикаторів продовольчої безпеки, а також ключові засади державної політики щодо її забезпечення, є Закон України «Про продовольчу безпеку України», який Верховна Рада України прийняла наприкінці 2011 р., але 05.07.2012 р. відхилила з ініціативи Президента України⁷. Відхилення Закону обґрунтоване відсутністю системного, комплексного врегулювання відносин, що пов'язані з продовольчою безпекою; нечіткістю правової основи продовольчої безпеки, як і основної термінології зазначеного Закону; не визначеністю у повній мірі складу продуктів, що мають включатися до продовольчого кошику;

⁷ Про продовольчу безпеку : Закон України від 22.12.2011 р. № 4227 – VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua

потребою у корегуванні положень, що визначають повноваження та статус окремих органів у даній сфері та ін.⁸.

З метою мінімізації загроз продовольчій безпеці держави, забезпечення доступності, якості та безпечності продовольства для усіх верств населення Кабінету Міністрів України, Міністерству аграрної політики та продовольства необхідно:

- розробити та забезпечити впровадження у правове поле законодавчого акту «Про продовольчу безпеку», у якому визначатимуться правові, економічні, соціальні, екологічні та організаційні основи діяльності держави, спрямованої на захист національних інтересів і гарантування в Україні продовольчої безпеки особи, суспільства і держави від зовнішніх і внутрішніх загроз та встановлюватиметься відповідальність держави за належний рівень харчування населення;

- розробити і запровадити програми продовольчого субсидування населення, які включатимуть надання адресних дотацій малозабезпеченим верствам населення, організацію мереж соціального харчування для організації раціонального харчування найбільш незахищених верств населення, забезпечення харчування дітей раннього, дошкільного та шкільного віку через державні контракти на постачання харчових продуктів;

- сприяти удосконаленню механізму ціноутворення на ринку продовольства шляхом одночасного функціонування еквівалентної ціни як інструменту цінового регулювання аграрного ринку, спрямованого на забезпечення дохідності сільськогосподарської діяльності на основі розширеного відтворення виробництва, та державної регульованої ціни на продовольчі товари і сільськогосподарську продукцію, що мають істотну соціальну значущість та за якими держава є нетто-експортером. З цією метою необхідно ст. 1 Закону України «Про ціни та ціноутворення» від 21.06.2012 р. № 5007-VI доповнити наступним текстом: еквівалентна ціна – ціна, яка

⁸ Висновок головного науково-експертного управління Апарату ВРУ на Пропозиції Президента України до Закону України «Про продовольчу безпеку України» (реєстр. № 8370-1 від 10.01.2012 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua

забезпечує розширене відтворення виробництва, і формується на основі середньогалузевих нормативів витрат і середньої по економіці країни норми прибутку на авансований капітал, включаючи вартість землі. Аграрному фонду України визначати, що мінімальна інтервенційна ціна об'єкта державного цінового регулювання є еквівалентною ціною;

- сприяти розвитку об'єктів інфраструктури зберігання та транспортування сільськогосподарської продукції (заготівельних пунктів, зерносховищ, елеваторів, логістичних центрів та ін.) шляхом проведення інвентаризації існуючих та недобудованих об'єктів, визначення орієнтовного обсягу необхідного фінансування для їх добудови, а також будівництва нових об'єктів (у т. ч. через впровадження принципу «єдиного вікна» для прискорення проходження дозвільних процедур, насамперед, при землевідведенні та розробці техніко-економічного обґрунтування проектів будівництва);

- сприяти розвитку місцевих сільськогосподарських ринків і ярмарків, забезпеченню їх сучасними лабораторіями з перевірки та контролю якості продукції та загальних умов функціонування відповідно до принципів, що передбачені законодавством ЄС, шляхом забезпечення їх умовами для зберігання, обробки та пакування сільськогосподарської продукції, а також перевірки та контролю її якості;

- активізувати роботу з міжнародними донорськими організаціями (ЄБРР, USAID, Світовий Банк тощо) щодо розроблення та реалізації проектів технічної допомоги з метою гармонізації національної системи технічного регулювання та стандартів в агропромисловому виробництві до європейських та міжнародних норм (НАССР, ISO, EN, Кодекс Аліментаріус);

- ініціювати розроблення з подальшим розміщенням на офіційному веб-сайті Мінагрополітики рекомендацій щодо впровадження сільгоспвиробниками та переробними підприємствами необхідних змін у господарській та виробничій діяльності, які призведуть до підтвердження їх

продукції та виробничих процесів європейським та міжнародним нормам якості та безпеки;

- сприяти створенню незалежних сертифікованих центрів оцінки якості та безпеки продуктів харчування, які на основі відповідного аналізу мали б можливість маркувати продукцію знаком якості відповідно до законодавства ЄС;

- удосконалити діяльність державних контролюючих органів з метою недопущення корупційних явищ у сфері сертифікації та стандартизації сільськогосподарської продукції та продуктів харчування. У своїй діяльності ці органи повинні керуватися принципом прозорості, інформація щодо їх діяльності та якості сільськогосподарської продукції та продуктів харчування повинна бути доступною громадськості;

- сприяти розвитку органічного виробництва сільгосппродукції шляхом розробки національних правил органічного виробництва на основі міжнародних вимог і стандартів та врегулювання питання акредитації уповноважених органів сертифікації органічного виробництва, а також сертифікації й інспектування процесу органічного виробництва;

- створити економічні умови для стимулювання інноваційної діяльності в галузях сільськогосподарського виробництва шляхом розвитку освіти і науки, перепідготовки і підвищення кваліфікації кадрів, стимулювання фундаментальних досліджень за ключовими напрямками, маркетингу інновацій, формування територіальних агротехнічних парків як інструментів інтеграції наукового, освітнього, інформаційного, фінансового і виробничого потенціалу на відповідній території в інноваційний комплекс.

Відділ безпеки реального сектору економіки

(В.М. Русан)

№ 50, Серія «Економіка»