УДК 338.43-027.236

АРХИПЕНКО И.М.

Критерии эффективности сельского хозяйства и государственного управления аграрным сектором экономики

Рассмотрено понятие эффективности как составляющей мировоззрения и фактора принятия государственно-управленческих решений в сфере сельского хозяйства. Исследованы основные подходы к пониманию эффективности аграрного сектора экономики. Обоснована необходимость пересмотра содержания понятий «эффективность сельского хозяйства» и «эффективность государственного управления сельским хозяйством».

Ключевые слова: эффективность, мировоззрение, государственно-управленческие решения, сельское хозяйство, аграрный сектор экономики.

Сегодня в научной литературе и СМИ можно очень часто встретить оценку современной государственной аграрной политики Украины как неэффективной, а то и крайне неэффективной. То же самое нередко говорят и о советской аграрной политике. Зато в качестве примеров эффективной аграрной политики приводят обычно аграрную политику развитых стран Европы, США, Канады и т.п. Хотя полного единодушия в указанных выше оценках нет. Более того, все чаще в научной литературе можно встретить и утверждения, что в целом современная система сельского хозяйства неэффективна и даже опасна для будущего биосферы и человека.

С другой стороны, стало уже аксиомой, что не только политика или управление, но и любая деятельность должна быть эффективной. Поэтомупонятие «эффективность» является широко употребляемым практически во всех научных дисциплинах, а также во всех сферах практики, в том числе и в работах, посвященных сельскому хозяйству и государственному управлению аграрным сектором экономики[1].

Однако, несмотря на обилие работ на указанную тему и множество предложенных критериев эффективности, вопрос продолжает оставаться дискуссионным, а накопившееся разнообразие критериев уже не столько помогает, сколько усложняет проблему определения уровня эффективности государственного управления аграрным сектором экономики и ставит на повестку дня их систематизацию, обобщение и сравнение. Поэтому целью данной статьи является системный анализ критериев эффективности для принятия государственно-управленческих решений в области аграрной политики современного государства.

В общем виде эффективность чаще всего трактуется как способность к реализации публично поставленных целей[2] или как соотношение полученных результатов с затраченными для этой цели ресурсами[3]. Третий подход к определению эффективности представлен в работах Питера Друкера, который указывает на целесообразность разграничения следующих понятий, которые нередко употребляются как синонимы: результативность, производительность и собственно эффективность[4].

Результативность – это количественный показатель, измеренный на основе определенных физических, финансовых или иных единиц тех результатов, которые

отвечают поставленной цели данной деятельности, или же, если они являются побочными, относительно цели, значимой в контексте приоритетных ценностей субъекта.

Производительность является показателем, который представляет соотношение между полученными количественными характеристиками результатов и количеством тех или иных ресурсов, затраченных на их достижение.

Под эффективностью Питер Друкер понимает соответствие полученной производительности или результативности стратегическим целям и ценностям субъекта или организации. Другими словами, быть эффективным – значит делать то, что нужно, поскольку часто люди бывают удивительно продуктивными в ненужном направлении. Определиться с тем, что действительно является необходимым для человека, организации, государства или общества, а что нет, является очевидным заданием только на первый взгляд.

Таким образом, можно выделить по крайней мере три толкования понятия эффективности: наиболее широкое толкование отождествляет эффективность с результативностью и рассматривает ее как меру соответствия этих результатов задекларированным целям и ценностям; менее широкое толкование соотносит полученные результаты с затраченными ресурсами и отождествляет ее с производительностью; наиболее узкое, строгое толкование эффективности рассматривает ее как адекватную, нужную производительность с точки зрения системы базовых ценностей человека, организации или общества, отделяя ее, таким образом, от неадекватной, ненужной.

В наиболее строгом толковании результат не просто должен максимально соответствовать поставленным целям, но и отвечать целям более высокого порядка и ценностям, а на достижение этих результатов должно по возможности меньше тратиться ресурсов.

Сказанное касается как государственной аграрной политики, так и эффективности аграрного сектора экономики. При этом следует иметь в виду, что указанные понятия, несмотря на тесную их взаимосвязь, нельзя отождествлять. Ведь, строго говоря, эффективность аграрного сектора экономики страны определяется не только аграрной политикой государства, но и рядом других факторов.

Прежде всего это природно-климатические ресурсы страны, к которым относятся качество почв, наличие воды, особенности климата и т.д. Большую роль играет и характер человеческих ресурсов, задействованных как в аграрном, так и в индустриальном и информационном секторах экономики. Последние создают и обеспечивают техническое, химическое, энергетическое, финансовое, научное и информационное обеспечение аграрного сектора экономики. Важным фактором также является объем и характер платежеспособного спроса на сельскохозяйственную продукцию и продукцию переработки внутри страны и за ее пределами.

Поэтому, учитывая полидетерминованность состояния аграрного сектора экономики, делаем вывод, что как подъем, так и спады его эффективности нельзя однозначно связывать с эффективностью или неэффективностью аграрной политики государства.

Аграрная политика государства может быть эффективной даже на фоне спада сельскохозяйственного производства, если он вызван другими административными факторами. Аналогично и подъем в аграрном секторе экономики страны не всегда следует относить к заслугам органов государственной власти. Более того, успехи аграрного сектора экономики могут происходить не столько благодаря, сколько в противовес аграрной государственной политике, которая может быть при этом неэффективной.

Эффективность аграрного сектора экономики характеризуется степенью соответствия результатов его функционирования потребностям общества с учетом затраченных в аграрном секторе экономики ресурсов. Под эффективным сельскохозяйственным производством обычно понимают получение оптимального количества качественной продукции сельского хозяйства, которая способна удовлетворить потребности потребителя при таком уровне и структуре затрат на ее производство, который обеспечивает соблюдение технологии

производства и позвояет получить положительный для производителя результат[5].

Говоря о потребностях общества, целесообразно различать две его части: аграриев и остальное общество, поскольку баланс интересов в данном случае достигается далеко не всегда. Нередко бывает так, что именно интересы сельхозпроизводителей нарушаются гораздо чаще, чем других социальных групп.

Итак, говоря об эффективности аграрного сектора экономики, следует исходить из баланса интересов различных составляющих социальной системы. Указанную эффективность можно рассматривать с точки зрения, во-первых, общенациональных, во-вторых, региональных, в-третьих, классовых и социально-групповых интересов. К тому же в эпоху интенсивного развертывания процессов глобализации и все большей прозрачности границ современных государств аграрную политику целесообразно рассматривать с точки зрения глобальных интересов человечества в целом и учитывать интересы других государств на международной арене. Поэтому нередко бывает и так, что аграрный сектор экономики государства может быть эффективным в одном измерении и неэффективным в другом.

Учитывая дифференциацию общества на аграриев и неаграриев, часто эффективность аграрного сектора экономики оценивается усредненным уровнем производительности труда сельхозпроизводителя, который выражается в количестве человек, которых кроме себя может обеспечить продовольствием один аграрий. Так, в частности, американский эколог Дж. Даймонд пишет, сравнивая производительность сельхозпроизводства в разных странах в разные времена: «В современных Соединенных Штатах, с их высокоэффективным аграрным производством, фермеры составляют лишь 2 процента от общей численности населения, и каждый фермер может прокормить в среднем 125 человек (американцев, не занятых в сельском хозяйстве, и покупателей американского продовольствия в других странах). Земледелие Древнего Египта, хотя и гораздо менее эффективно, чем современное механизированное сельское хозяйство, было тем не менее достаточно эффективным, чтобы египетский крестьянин выращивал в пять раз больше пищи, чем нужно его семье. Но крестьянин-майя мог выращивать лишь вдвое больше продукции, чем требовала его семья»[6].

Указанная разница в эффективности сельского хозяйства обусловлена не столько характером аграрной политики соответствующих государств, сколько исторически достигнутым уровнем развития производительных сил и особенно имеющимися в настоящее время научными знаниями, сельскохозяйственными, аграрными технологиями и т.д. Следовательно, эффективность государственной аграрной политики определяется, во-первых, тем, в какой мере публичная власть использовала имеющийся у нее научно-технический потенциал, природные ресурсы, человеческий капитал и разного рода благоприятные обстоятельства для наращивания усредненной эффективности сельского хозяйства, а также настолько государство смогло нейтрализовать негативное влияние неблагоприятных обстоятельств на аграрное производство. Во-вторых, оптимальностью распределения выгод и убытков от производства и потребления сельхозпродукции между различными социальными группами и гражданами.

В этом плане одной из древнейших проблем многих государств и Украины, является распределение между производителями и потребителями сельхозпродукции, между аграрным и промышленным сектором экономики. Здесь надо обязательно отметить, что, несмотря на громкие декларации государственных руководителей о приоритетности аграрного сектора экономики, реальная аграрная политика далеко не всегда осуществляется в интересах агропроизводителей. Распространенной практикой во многих странах стала государственная поддержка низких цен на продукты питания, чтобы удовлетворить требования жителей городов или поддержать промышленный сектор. Существует также и практика по поддержке агропроизводителя.

В современной Украине критерии эффективности государственной аграрной политики определены в Законе Украины «Об основных принципах государственной аграрной политики на период до 2015 года»

от 18 октября 2005 г. № 2982. В статье 6 этого закона указывается, что критериями оценки воплощения государственной аграрной политики должны выступать решение таких задач, как занятость сельских трудоспособных жителей, обеспечение к 2007 году потребления продуктов питания на душу населения на уровне наборов питания в соответствии с Законом Украины «О прожиточном минимуме»; поднятие до 2015 года уровня жизни сельского населения и среднемесячной заработной платы работников сельского хозяйства до уровня не ниже среднего в других отраслях экономики государства[7].

Как видим, в указанном выше законе речь идет лишь о показателях результативности. Соотнесения результатов с ресурсами здесь нет. Но если брать во внимание ресурсы, то надо иметь в виду, что и результаты, и ресурсы являются многомерными феноменами. Поэтому производительность часто оценивается не по одному, а по большей или менее масштабной системе показателей. Не всегда бывает просто агрегировать систему показателей производительности в один-единственный универсальный показатель. Эффективность в социальных системах, как справедливо отмечают российские политологи В.И. Якунин, С.С. Сулакшин, А.Н. Тимченко, явление многоаспектное и многозначное. Поэтому установить, каков общий критерий, очень трудно[8]. В отношении сельскохозяйственного производства выделяют следующие виды эффективности: производственно-технологическую, производственно-экономическую, социально-экономическую и эколого-экономическую[9].

Производственно-технологическая эффективность сельского хозяйства характеризует уровень использования производственных ресурсов и прежде всего основного ресурса – земли, а также материально-технических и трудовых ресурсов в процессе агропроизводства (землеотдача, фондоотдача, материалоемкость, трудоемкость и др.). Ведь, по сути, само возникновение сельского хозяйства связывают обычно со стремлением человека увеличить количество добывания пищи с единицы площади, поскольку из диких растительных и животных видов, входящих в естественно функционирующую экосистему, лишь незначительное меньшинство съедобно для человека либо оправдывает его усилия, затраченные на добывание. Дж. Даймонд отмечает: «Отбирая и выращивая те немногие виды растений и животных, которые мы все-таки можем есть, и в итоге создавая ситуацию, при которой они составляют не 0,1%, а 90% биомассы на единицу поверхности суши, мы получаем на эту единицу гораздо больше съедобных калорий. Как результат, единица площади способна прокормить примерно в десять – сто раз больше скотоводов и земледельцев, чем охотников-собирателей. Эта элементарная сила чисел стала первым из множества военных преимуществ, которым обзавелись производящие племена по сравнению со своими охотящимися и собирающими соседями»[10].

На основании описанных выше обстоятельств делается универсальный вывод о более высокой эффективности сельского хозяйства по сравнению с собирательством и охотой, который стал практически аксиомой, которая лишь в последние десятилетия отдельными исследователями стала подвергаться сомнению. Тот же Дж. Даймонд обращает внимание на то, что превращение охотников и собирателей в аграриев и дальнейшее агрокультурное развитие привела прежде всего к возможности возрастания популяционной плотности и увеличению размера человеческих сообществ, к появлению все возрастающей части людей, не занятых ни добыванием, ни производством пищи, которых вынуждены были обеспечивать питанием рядовые агропроизводители.

В результате аграрное большинство посленеолитических обществ обрекалось на постоянный труд на ниве все более интенсивного производства пищи для привилегированного меньшинства. При этом поддерживающую и развивающую такое положение дел функцию выполняли особые непроизводящие категории: вожди, жрецы, чиновники, ремесленники и воины. Среди них жречество разрабатывало и внедряло в массовое сознание идеи о целесообразности и благодатности такого положения дел, а воины при необходимости с помощью силы заставляли сельхозпроизводителя

работать не только и не столько на себя. Ремесленники, создавая все новые орудия, в том числе и для сельского хозяйства, в свою очередь создавали новые возможности выводить производство продовольствия на новый уровень интенсивности. Вожди и чиновники интегрировали аграрные общества в единое целое и к тому же организовывали экспансию этих обществ, которая приводила к неуклонному вытеснению, ассимиляции или уничтожению первобытных и менее развитых агарных сообществ[11].

На самом деле, с точки зрения не общества, а отдельного человека, затраты времени и энергии на добывание пищи путем собирательства значительно более эффективны, поскольку производство пищи обеспечивается работой естественной экосистемы с механизмами устойчивой саморегуляции потоков солнечной энергии, поступающих в биогеоценоз. Создание агроценоза в традиционных системах сельского хозяйства строилось на огромных вложениях мышечной энергии человека и тягловых животных, направленных на то, чтобы вывести из равновесия экосистему и поддерживать ее в неустойчивом, разбалансированном состоянии, снизить ее биоразнообразие в пользу той или иной монокультуры.

В индустриальную эпоху деформация естественных биогеоценозов во все более искусственные агроценозы стала осуществляться с помощью машин, потребляющих энергию ископаемых, а также внесения в экосистему различных химических веществ. Все это, вместе взятое, дало возможность увеличивать количество сельхозпродукции путем стремительной потери ее качества и даже приобретения вредных свойств. При этом энергозатраты на создание и поддержание индустриализированных агроценозов неуклонно возрастают.

Но практически во всех определениях эффективности сельского хозяйства речь идет о прямых, полезных и непосредственных результатах. Однако кроме прямых полезных нередко в человеческой деятельности бывают или побочные вредные последствия, или отсроченные вредные последствия второго, третьего, четвертого или еще более отдаленного порядка. Указанный вред может быть вполне сопоставим с пользой, а иногда превосходить ее, как это ни горько признавать. Потребовались тысячелетия, чтобы человек хоть в некоторой степени стал учитывать отдаленные естественные последствия своих действий. Учет отдаленных социальных последствий своей деятельности дается еще труднее. Просчитывается обычно только первый, наиболее очевидный результат. Потом только следует удивление, что отдаленные последствия достижения задуманного оказываются иными и даже противоположными желаемому.

Именно благодаря описанной выше особенности человеческой ментальности в определениях эффективности учитываются только положительные и игнорируются негативные последствия деятельности. Стоит согласиться с мнением украинского исследователя в сфере государственного управления Б.П. Колесникова, что в толкования эффективности надо внести две коррективы: рассматривать результат как сочетание и полезных, и вредных последствий; говорить не только об эффективности как эстратемпоральном феномене, но и учитывать ее временную относительность, выделяя краткосрочную, среднесрочную и долгосрочную эффективность[12].

В аграрном секторе экономики, повышая урожайность путем химизации, мы получаем не только больше продуктов питания, но делаем их более или менее вредными для здоровья. Повышение урожайности в краткосрочном плане часто осуществляется за счет истощения земли и снижения будущих урожаев. Поэтому и действия сельхозпроизводителей, и особенно аграрная политика государства редко бывают дальновидными и часто грешат близорукостью. Кроме того, следует учитывать краткосрочный, долгосрочный и футурологический аспект как аграрного сектора экономики страны, так и государственной аграрной политики. Очень часто долгосрочная и футурологическая эффективность аграрной политики приносится в жертву краткосрочной, и в этих установках и власть, и население обычно бывают на удивление единодушны, стремясь максимизировать прежде всего производство количества сельхозпродукции даже ценой снижения ее качества и увеличения энергоемкости.

Тем не менее сегодня, в условиях развития информационного общества, которое еще называют обществом знаний, появляется новая альтернатива как современному индустриальному сельскому хозяйству, так и традиционному сельскому хозяйству прошлого – перманентная агрокультура или пермакультура[13]. Пермакультурный способ ведения сельского хозяйства есть своего рода компромисс между собирательством и агрокультурой, при котором агроценозы строятся по принципам, присущим функционированию естественных, диких экосистем. Такой способ хозяйствования требует значительно меньших затрат как мышечной энергии, так и энергии машин, а также использования химизации, но требует и от сельхозпроизводителей, и от госуправленцев намного более широкой и глубокой системы знаний, что вполне соответствует мировоззрению общества знаний.

Таким образом, пришло время кардинального пересмотра критериев эффективности сельского хозяйства и государственного управления аграрным сектором экономики в соответствии с вызовами информационной волны цивилизационного развития. Если аграрной стадии цивилизационного развития соответствовало традиционное сельское хозяйство, а индустриальному обществу – индустриализированное сельхозпроизводство, то в информационном обществе оно должно стать пермакультурным. Именно пермакультурное понимание эффективности агроэкосистемы должно быть положено в основу как аграрного менеджмента, так и государственной аграрной политики.

[1] См.: Андрийчук В.Г. Повышение эффективности агропромышленного производства. К.: Урожай, 1990.; Архипенко І.М. Державна аграрна політика України: футурологічний вимір // http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2007-1-2/doc/2/22.pdf; Брик Г.В. Економічна ефективність виробництва сільськогосподарської продукції в аграрних формуваннях. Автореф. дис. ... канд. екон. наук. Львів, 2012; Васільєва Л.М. Системна модернізація механізмів державного регулювання аграрного сектору України. Автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. Миколаїв, 2012; Міщенко Д.А. Організаційні та інституційні механізми державного регулювання розвитку аграрного сектора економіки України: оцінка, ефективність, методологічні основи. Донецьк: Юго-Восток, 2012; Онисько С.М., Верзун А.А., Шолудько О.В. Ефективність сільськогосподарського виробництва та її залежність від фіскальної політики держави Львів: Апріорі, 2007; Свободин В.А. Системное исследование эффективности сельского хозяйства // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. 1997. № 9; Шиян Д.В. Сталість і циклічність розвитку сільського господарства: теорія, методологія, практика. Автореф. дис. ... д-ра екон. наук. Миколаїв, 2012.

[2] Шабров О. Ф. Политическая власть, ее эффективность и легитимность // Политология: учебник / отв. ред. В.С. Комаровский. М.: Изд-во РАГС, 2002. С. 122–136.

[3] Якунин В.И., Сулакшин С.С., Тимченко А.Н. Теоретические аспекты проблемы эффективности государственного управления // Власть. 2006. № 8. С. 10–15.

[4] Друкер П. Эффективное управление. Экономические задачи и оптимальные решения. М.: ФАИР-ПРЕСС, 2001. 288 с.; Друкер П. Эффективный руководитель. М. ; СПб. ; К. : Вильямс, 2008. 223 с.

[5] Онисько С.М., Верзун А.А., Шолудько О.В. Ефективність сільськогосподарського виробництва та її залежність від фіскальної політики держави. Львів: Апріорі, 2007. 154 с.

[6] Даймонд Дж. Коллапс. Почему одни общества выживают, а другие умирают. М.: АСТ: АСТ МОСКВА, 2008. С. 124.

[7] Закон України «Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року» від 18 жовтня 2005 р. № 2982-IV // Голос України. 2005. 16 листопада.

[8] Якунин В.И., Сулакшин С.С., Тимченко А.Н. Теоретические аспекты проблемы эффективности государственного управления // Власть. 2006. № 8. С. 10–15.

[9] Смагин Б.И., Акиндинов В.В. Эффективность использования ресурсного потенциала в аграрном производстве. Мичуринск: Издательство Мичуринского государственного аграрного университета, 2007. С. 62.

[10] Даймонд Дж. Ружья. Сталь. Микробы. М.: АСТ: АСТ МОСКВА, 2008. С. 40–41.

[11] Там же. С. 30.

[12] Колесніков Б. П. Критерії ефективності державного управління розвитком інформаційного суспільства в Україні // Фінансовий механізм державного управління економікою України : зб. наук. праць ДонДУУ. Донецьк, 2009. Т. Х. Вип. 127. Серія "Державне управління". С. 33–40.

[13] Хольцер Зепп. Аграрий-революционер. Орёл: С.В. Зенина. 2008. 176 с.; Хольцер Зепп. Пермакультура Зеппа Хольцера. Практическое применение для сада, огорода и сельского хозяйства. Часть 1. Орел: Издатель Светлана Зенина, 2009. 160 с.