

УДК 631.155

ВОСКОБІЙНИК Ю.П., канд. екон. наук

Національний науковий центр «Інститут аграрної економіки»

5522@ukr.net

АГРАРНА ПОЛІТИКА США У ПЕРІОД ПОСТІНДУСТРІАЛЬНОЇ ТРАНСФОРМАЦІЇ

У статті розкрито сучасні тенденції еволюції аграрної політики США. Визначено механізми й інструменти державного регулювання сільськогосподарського виробництва на сучасному етапі еволюції аграрної політики США. Виявлено специфіку та логіку запровадження інструментів непрямої підтримки фермерів. Встановлено чинники високої конкурентоспроможності американських фермерів в умовах глобалізації. Підкреслено ключову роль аграрного сектору й аграрного ринку в зростанні інтелектуального потенціалу нації, формуванні економіки знань. Визначено причини монополізації світового аграрного ринку в умовах постіндустріальної трансформації та глобалізації.

Ключові слова: аграрна політика, цінове регулювання, паритетність цін, контрициклічні платежі, непряма підтримка, ємність ринку, конкурентоспроможність, генетично модифікована продукція, біоенергетична продукція.

Постановка проблеми. Пошук нових теоретико-методологічних і практичних підходів до вдосконалення державного регулювання сільськогосподарського виробництва неможливий без урахування нагромаджених світовою економічною наукою знань і передового зарубіжного досвіду. Особливо повчальним є досвід США, де сільське господарство внаслідок реалізації продуманої державної політики стало висококонкурентною, динамічно розвинутою, галуззю економіки, зразком для вдосконалення в інших країнах.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Зарубіжний досвід державного регулювання сільськогосподарського виробництва є предметом постійної уваги вітчизняних учених-економістів. Окремі його аспекти стосовно різних країн, у т.ч. США, розкриті у працях і В. Андрійчука, В. Власова, В. Галушка, П. Гайдуцького, В. Геєця, С. Дем'яненка, А. Діброви, О. Луки, М. Маліка, Б. Пасхавера, П. Саблука, Г. Черевка, О. Шпичака, В. Юрчишина та ін. Проте існує необхідність дослідження сучасного етапу еволюції аграрної політики США, інструменти якої дещо відрізняються від тих, які розкриті у переважній більшості наукових розробок.

Метою дослідження є виявлення сучасних тенденцій еволюції аграрної політики США.

Матеріали та методика дослідження. Теоретичною та методологічною базою дослідження слугували теорії циклічності, державного регулювання економіки, а також напрацювання вітчизняних і зарубіжних економістів з питань економічної політики та державного регулювання економічних процесів. У процесі дослідження використовувалися такі методи: історичний, абстрактно-логічний, порівняння, методи економічного аналізу.

Результати дослідження та їх обговорення. Ключову роль у системі державного регулювання сільгоспвиробництва й аграрного ринку у США тривалий час відігравала підтримка цін на сільськогосподарську продукцію. У середині 90-х рр. ХХ ст. на різні механізми підтримки цін на аграрному ринку припадало близько 50% сумарного еквівалента субсидій товаровиробникам [1; 2; 3]. Проте, починаючи з 2008 р., у США відбулося зміщення пріоритетів аграрної політики в плані стимулювання споживання продовольства населенням країни, підтримки природоохоронних заходів і родючості ґрунтів, а також розвиток нової ролі аграрного сектору як джерела отримання альтернативної енергії в рамках диверсифікації енергопостачання країни. Законом «Про продовольство, захист ґрунтів та розвиток енергетики» від 2008 р. було регламентовано скорочення прямих урядових виплат американським фермерам. Якщо у 1998-2007 рр. вони становили 17,4 млрд дол. на рік (наприклад, у 2005 р. вони були на рівні 24,4 млрд дол.), то у 2008-2011 рр. – 11,9 млрд дол. на рік [4]. Крім того, скоротилися обсяги так званих «авансових» прямих платежів, які могла отримувати ферма, – з 50% за законом 2002-го до 22% згідно із законом 2008 рр.

Водночас зросли обсяги непрямої підтримки фермерів. Нині значна частина аграрного бюджету спрямовується на підтримку споживання продовольства й відповідно стимулювання попиту на сільськогосподарську продукцію та збільшення ємності внутрішнього ринку. Функцію реалізації продовольчих програм, як і раніше, покладено на міністерство сільськогосподарства США. Відповідно до закону 2008 р., Програму продовольчих купонів

перейменовано на Програму стимулювання продовольчого споживання (Supplemental Nutrition Assistance Program – SNAP). Критеріями участі окремих домашніх господарств у цій програмі є: рівень валового доходу сім'ї (нижче 130% межі бідності), або чистого доходу (нижче 100% межі бідності). За даними Міністерства сільського господарства США, нині якісним харчуванням у США щомісячно забезпечується понад 46 млн американців з низькими доходами. У 2010 р. урядові витрати за програмою стимулювання продовольчого споживання (SNAP) були на рівні 68,3 млрд дол. [5; 6].

Крім того, у США нині існують інші продовольчі програми, що, з одного боку, забезпечують раціональне харчування населення, а з іншого, стимулюють попит на внутрішньому ринку сільськогосподарської продукції та продовольства – це програма WIC (жінки, немовлята, діти); програми шкільного харчування (Національна програма шкільних обідів, програма «Свіжі фрукти й овочі», програма шкільних сніданків, спеціальна молочна програма тощо); літня програма громадського харчування; продовольча програма для дітей і дорослих (Child and Adult Care Food Program); програма продовольчої допомоги у разі стихійного лиха; програми стимулювання збуту продовольства. Так, у 2010 році на програми харчування дітей асигновано 17 млрд дол.

Таким чином, значна частина аграрного бюджету США нині витрачається на підтримку споживання продовольства. Відповідно здійснюється непряма підтримка цін і доходів фермерів через стимулювання попиту на внутрішньому ринку сільськогосподарської продукції та продовольства. У 2010 році на ці цілі виділено понад 85 млрд дол. США. Причому заходи такої підтримки, згідно з вимогами СОТ, належать до «зеленої скриньки» і не підлягають скороченню.

Американськими науковцями та урядовцями усвідомлено ключову роль аграрного ринку в зростанні інтелектуального потенціалу нації, формування економіки знань. Нині основним джерелом економічного розвитку постіндустріальних країн стає самореінвестований інтелектуальний капітал – капітал, самозростання якого не скорочує обсяги особистого споживання громадян, а фактично передбачає таке споживання. Самозростання знань, інтелектуального потенціалу неможливе без забезпечення повноцінного харчування.

Слід відзначити, що від середини 1990-х рр. розпочався постіндустріальний період розвитку сільського господарства США, особливостями якого є опанування новітніх інформаційно-біологічних технологій, глобальне позиціонування. Нині першочергового значення в сільському господарстві набувають біотехнології, що дозволяють підвищити продуктивність праці й ефективність виробництва за рахунок скорочення термінів традиційної селекції (введення нових сортів рослин і порід тварин). Сільське господарство дістало можливість швидше впроваджувати нові продукти, вводити сорти рослин з ознаками, які неможливо було отримати традиційними методами селекції (стійкість до засухи, низьких температур, гербіцидів, шкідників, хвороб тощо).

Важливо відзначити беззаперечне лідерство США у цій сфері. У країні частка площ під трансгенними сортами сої зросла із 9% у 1996-му до 94% у 2011 році; зерновими культурами, стійкими до гербіцидів, – відповідно з 2 до 72%; зерновими культурами, стійкими до шкідників – з 2 до 65%; бавовником, стійким до гербіцидів і шкідників, – з 1 до 73% [7]. Від моменту схвалення (у 1995 р.) для комерційного використання у США першої ГМ-культури серед сільськогосподарських культур (соя), більшу частину вирощуваних на полях «традиційних» рослин витіснено генетично модифікованими.

Перші біотехнологічні дослідження фінансувала держава, оскільки вони були пов'язані з підвищеним ризиком і не передбачали швидкої окупності витрат. Проте досить швидко прибутковість галузі зумовила вкладення значних обсягів приватного фінансового капіталу.

Завдяки стрімкому розвитку біотехнологій у США створено передумови для значного підвищення ефективності виробництва та продуктивності праці в сільському господарстві. Це, своєю чергою, зумовлює підвищення конкурентоспроможності американських фермерів на світовому аграрному ринку та зростання експорту їхньої продукції. Сорти рослин, отримані застосуванням трансгенних методів, швидко проникають на світовий аграрний ринок, оскільки володіють важливими з погляду їх вирощування характеристиками.

Сільськогосподарським законом від 2008 року зафіксовано новий пріоритетний розвиток американського сільського господарства – біоенергетику. Причому акцент робиться на розвиток біоенергетики другого покоління на основі біомаси. Згідно із законом,

американський уряд проводить тендери на надання субсидій із будівництва нових біоенергетичних заводів (у т.ч. очисних). Підприємцям компенсується до 30% вартості будівництва експериментальних заводів із виробництва біоенергетичної продукції другого покоління на основі переробки відходів сільськогосподарського виробництва тощо. Паралельно надаються урядові гарантії за залучення кредитів на таке будівництво. Якщо попередній закон зобов'язував ТКК здійснювати стимулювальні платежі виробникам біоетанолу та біодизелю, то згідно з новим ТКК підтримує виробників біопалива другого покоління. У 2009-2010 рр. Міністерство сільського господарства США інвестувало у більш як 22 тис. проектів щодо розвитку відновлюваних джерел енергії [7].

На початку 2011 р. у США набрав чинності революційний закон «Про модернізацію продовольчої безпеки» (Food Safety Modernization Act). Цим законом, по-перше, встановлено високі стандарти якості сільськогосподарської продукції, жорсткі вимоги щодо її вирощування на фермах та дієві механізми контролю за дотриманням цих вимог і стандартів; по-друге, практично внеможливлено вирощування сільськогосподарської продукції на присадибних ділянках та її обмін.

Закон закладає фундамент системи продовольчої безпеки XXI ст., яка базується на здійсненні профілактичних заходів. У рамках цього закону відповідальність за безпеку покладається на кожного учасника продовольчого ланцюга. Повноваження з усунення ризиків, що виникають на всіх етапах просування продовольства із ферми до столу, покладено на Адміністрацію з контролю за якістю продовольства та медикаментів (АКПМ; англ. – U.S. Food and Drug Administration (FDA)). Логіка гарантування продовольчої безпеки проста – чим краще контролюються виробництво, переробка, транспортування продовольства й приготування продуктів харчування, тим безпечнішими вони стануть. Законом, наприклад, встановлено науково обґрунтовані стандарти безпечного вирощування і збирання фруктів та овочів. Ці стандарти враховують як природні, так і антропогенні ризики, пов'язані з безпекою свіжих продуктів. АКПМ розроблено «Стандарт раціонального ведення сільського господарства» (або «Стандарт GAP»), де відображено аспекти, пов'язані з внесенням добрив, здоров'ям тварин і гігієною працівників, упаковкою, температурним контролем, якістю води у зонах вирощування сільськогосподарських культур тощо. Хоча закон передбачає певний рівень гнучкості щодо малих ферм і власників присадибних ділянок, у США вже існують прецеденти, коли, наприклад, за реалізацію овочів, вирощених на присадибних ділянках без дотримання відповідних науково обґрунтованих норм, накладався штраф, а продукція вилучалася.

До сфер діяльності із підвищеним ризиком щодо якості продукції віднесено виробництво тваринницької продукції, особливо молока. Фермери мають чітко виконувати науково обґрунтовані приписи, інакше велика рогата худоба може бути конфіскована, а ферма закрита. Передбачено проведення більш численних інспекцій на фермах, переробних і торговельних підприємствах. Продукти харчування і комерційні об'єкти, що становлять найбільший ризик для продовольчої безпеки, піддаватимуться більш ґрунтовній перевірці. Об'єкти підвищеного ризику всередині країни мають пройти початкову перевірку протягом наступних п'яти років, а надалі проходити її не рідше одного разу на три роки. Загалом за порушення закону передбачені штрафи до 500 тис. дол. США.

Закон передбачає суттєве розширення можливостей АКПМ щодо нагляду за продовольством, що імпортується до США. Уперше встановлюється пряма вимога, згідно з якою імпортери будуть зобов'язані використовувати програму, яка дозволяє гарантувати безпеку продовольства. Крім того, імпортерам доведеться доводити, що їхні постачальники застосовують достатні заходи профілактичного контролю. У 2011 р. АКПМ проінспектувала понад 600 зарубіжних об'єктів харчової промисловості, а впродовж наступних п'яти років управління щорічно має подвоювати кількість таких перевірок [8]. Фактично здійснюється контроль за всіма продуктами харчування, що завозяться до США. Будь-яка продукція, яка розповсюджується поза контролем управління, вважається контрабандою, а її власник – порушником закону.

Деякі науковці вважають, що існує небезпека надзвичайної централізації і концентрації у США урядового контролю над сільськогосподарськими товаровиробниками. Проте очевидно, що вигоди від імплементації його положень отримують, перш за все, споживачі продовольства та великі ферми, які мають змогу, наприклад, обладнати тваринницькі ферми усім необхідним устаткуванням. Таким чином, реалізація положень закону дозволить, поряд із поліпшенням

якості продукції, ще більше підвищити продуктивність сільгоспвиробництва за рахунок його концентрації на великих фермах.

Нині сільське господарство США є висококонкурентною, динамічно розвинутою, галуззю американської економіки, зразком для вдосконалення сільського господарства в інших країнах. Значною мірою це зумовлено державною політикою регулювання аграрного ринку, яка проводиться у США впродовж останніх 80-ти років. У США АПК належить до сфер стратегічних інтересів країни, а його продукція (у світових обсягах вирощеної сільськогосподарської продукції на США припадає 15%) поряд з атомною сировиною і військовими технологіями складає стратегічний ресурс держави.

На Сполучені Штати припадає 70% світової торгівлі кукурудзою, 52% – торгівлі зерном і понад 30% – текстильною бавовною. Протягом останніх п'яти років американські сільськогосподарські товаровиробники подвоїли вартість свого експорту. Обсяги експорту сільськогосподарської продукції зі США у 2010 році сягнули безпрецедентної величини – 137,4 млрд дол., що на 28,7 млрд дол. більше, ніж у 2009 році. Відношення експорту до валової продукції сільського господарства сягнуло 38%. Позитивне сальдо зовнішньоторговельного балансу сільськогосподарської продукції та продовольства становило 42,9 млрд дол. [4]. Необхідно відзначити постійне зростання обсягів виробництва переважної більшості сільськогосподарської продукції, підвищення її якості, невинне зростання рівня ефективності господарювання і продуктивності сільської праці. Це забезпечило не лише продовольчу безпеку країни, а й постійне збільшення експортних можливостей [9].

Хоча американські домогосподарства, за даними Міністерства сільського господарства США, витрачають на продовольство лише 6–7 центів із кожного долара, чистий прибуток фермерів у 2011 році, попри зниження розмірів прямої державної підтримки, був найвищим за останні 40 років і становив 98,1 млрд дол. [4]. Американське сільське господарство через свою високу ефективність навіть за умов жорстких обмежень СОТ буде у вигаді порівняно з іншими країнами і збереже місце провідного експортера сільськогосподарської продукції.

Висновки. Дослідження показують, що у США відбулася поступова зміна пріоритетів сучасної аграрної політики. По-перше, вектор державної підтримки аграрного сектору США змістився від заходів прямої підтримки, що безпосередньо впливає на розміри і структуру виробництва, до непрямой підтримки через стимулювання попиту на продовольство, інвестування у НДДКР (у сферах біотехнології, біоенергетики, космічних технологій тощо), розвиток сільської місцевості, природоохоронної діяльності. У результаті частка прямих урядових виплат у структурі чистого прибутку фермерів знизилася із 45,1 у 1999-му до 10,8% у 2011 рр. [4]. По-друге, у США відбувся перехід від товарних програм до декупльованої (decoupled, не пов'язаної із ситуацією в певній галузі) підтримки фермерів через фіксовані «погектарні» платежі. Причому фіксовані платежі базуються на історичних розмірах ферм і не пов'язані з певними зобов'язаннями фермерів виробляти той чи інший вид продукції.

Це дало змогу досягти одночасно кількох цілей: по-перше, фактично не зменшивши розміри державної підтримки фермерів, виконати вимоги СОТ щодо рівня такої підтримки у рамках «жовтої скриньки»; по-друге, підвищити продуктивність праці в сільському господарстві за рахунок впровадження біотехнологій і використання космічних програм тощо, що дає змогу значно підвищувати конкурентоспроможність американських фермерів на світовому ринку, нарощувати обсяги експорту сільськогосподарської продукції і продовольства одночасно зі зниженням розмірів експортних субсидій; по-третє, за рахунок стимулювання внутрішнього споживання нарощувати ємність внутрішнього ринку, одночасно підвищити доходи фермерів і якість харчування населення відповідно до науково обґрунтованих норм. Очевидно, що раціональне харчування (особливо дітей і підлітків) за умов постіндустріальної трансформації є обов'язковою умовою нарощування інтелектуального потенціалу нації, розвитку економіки знань.

Нині сукупність загальних і специфічних чинників НТП впливає на аграрний ринок революційно, радикально змінюючи світоглядні позиції як його суб'єктів, так і науковців. Для економістів-теоретиків сільське господарство завжди слугувало зразком досконалої конкуренції та прикладом відсутності передумов для формування монополії. Проте поява наукоємного ГМ ресурсу, який вирощується в умовах високого рівня захисту прав інтелектуальної власності, створила передумови для підвищення рівня монополізації аграрного ринку. Рівень монополізації ринку генетично модифікованої продукції значно

перевищує аналогічні показники традиційного та органічного секторів. А якщо врахувати, що генетично модифікована продукція «завойовує» світ [10], то рівень монополізації світового аграрного ринку значно зростає.

У цих умовах відсутність чіткої, адекватної сучасним викликам і загрозам аграрної політики в Україні, низький рівень інвестування у НДДКР справлятимуть значний негативний вплив на конкурентні позиції вітчизняного аграрного сектору на світовому ринку та посилюватимуть вразливість АПК до зовнішніх і внутрішніх впливів.

За обґрунтування пріоритетів вітчизняної аграрної політики необхідно враховувати, що високий ступінь наукоємності генних технологій у поєднанні із приватним характером інвестування і його значними обсягами неодмінно призведе до концентрації виробництва насіння, садивного, генетичного матеріалу для селекції у тваринництві в розвинених країнах, передусім у США. У поєднанні із чинним, детально опрацьованим законодавством про захист прав інтелектуальної власності, це призведе до того, що вітчизняні сільгоспвиробники будуть вимушені вирощувати обмежену кількість видів продукції (причому не завжди таких видів, які б забезпечували поточні потреби в продовольстві та збереженні ґрунтів).

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Литвин О.В. Особливості аграрної політики країн ЄС та США на ринку зернових / О.В. Литвин // Економіка України. – 2003. – № 12. – С. 78-81.
2. Кузник Б.Я. Світовий досвід підтримки сільського господарства і українські реалії / Б.Я. Кузник // Економіка і регіон № 1 (24). – ПолтНТУ: 2010. – С. 135-140.
3. Лангер Н. Сельское хозяйство США: сельскохозяйственная политика сегодня [Електронний ресурс] / Н. Лангер. – Режим доступу: <http://www.bigpi.biysk.ru>.
4. Agricultural Outlook: Statistical Indicators [Електронний ресурс] / United States Department of Agriculture. – Режим доступу: <http://ers.usda.gov/Publications/AgOutlook/AOTables/CurrentTables/AoTables.pdf>.
5. Supplemental Nutrition Assistance Program (SNAP) [Електронний ресурс] / United States Department of Agriculture: Briefing Rooms. – Режим доступу: <http://ers.usda.gov/Briefing/SNAP>.
6. Direct government payments by program, 1933-2010 [Електронний ресурс] / United States Department of Agriculture: Data Sets. – Режим доступу: <http://ers.usda.gov/Data/FarmIncome/finfidmu.htm#govpay>.
7. Adoption of Genetically Engineered Crops in the U.S. [Електронний ресурс] / United States Department of Agriculture: Data Sets. – Режим доступу: <http://ers.usda.gov/Data/BiotechCrops>.
8. Закон о продовольствии, направленный на повышение безопасности: Food Safety Modernization Act (FSMA) [Електронний ресурс] / U.S. Food and Drug Administration. – Режим доступу: <http://www.fda.gov/Food/FoodSafety/FSMA/ucm243087.htm>.
9. Діброва А.Д. Державне регулювання сільськогосподарського виробництва: теорія, методологія, практика / А.Д. Діброва. – К.: ВПД «Формат», 2008. – 488 с.
10. Стратегічні напрями розвитку сільського господарства України на період до 2020 року / за ред. Ю.О. Лупенка, В.Я. Месель-Веселяка. – К.: ННЦ «ІАЕ», 2012. – 182 с.

Аграрная политика США в период постиндустриальной трансформации Ю.П. Воскобийник

В статье раскрыты современные тенденции эволюции аграрной политики США. Определены механизмы и инструменты государственного регулирования сельскохозяйственного производства на современном этапе эволюции аграрной политики США. Показана специфика и логика внедрения инструментов непрямої поддержки фермеров. Установлены факторы высокой конкурентоспособности американских фермеров в условиях глобализации. Акцентирована ключевая роль аграрного сектора и аграрного рынка в росте интеллектуального потенциала нации, формирования экономики знаний. Определены причины монополизации мирового аграрного рынка в условиях постиндустриальной трансформации и глобализации.

Ключевые слова: аграрная политика, ценовое регулирование, паритетность цен, контрциклические платежи, непрямої поддержка, емкость рынка, конкурентоспособность, генетически модифицированная продукция, биоэнергетическая продукция.

Надійшла 03.10.2013.