

УДК 338.433 (73)

Харчишина О.В.  
Науковий керівник  
професор Шпичак О.М.

## ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ І ПІДТРИМКА РИНКУ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОЇ ПРОДУКЦІЇ В США

*У статті розглянуто поняття і необхідність державного регулювання сільськогосподарського виробництва, проаналізовано внутрішню аграрну політику США протягом 1929 - 1996 рр. Особливу увагу приділено впливу фермерських програм на ціни і обсяг виробництва сільськогосподарської продукції.*

У більшості розвинених країн світу уряди вляються до регулювання ринку сільськогосподарської продукції. Зокрема, в США накопичено значний досвід підтримки аграрного виробництва в ринковій економіці. У сучасній вітчизняній науковій літературі американський варіант регулювання аграрного ринку вважається одним з еталонних. Але американські вчені критично ставляться до власного досвіду підтримки ринку сільськогосподарської продукції. Ця стаття написана на основі вивчення критичних досліджень американських вчених стосовно втручання уряду США у сільськогосподарське виробництво. Вивчення цього досвіду буде корисне для України, так як надасть можливість не повторювати помилки, які допустили в свій час уряди інших країн.

Необхідність підтримки аграрного сектора економіки зумовлюється тим, що попит на сільськогосподарську продукцію є відносно нееластичним. Внаслідок розвитку науково-технічного прогресу зростає пропозиція сільськогосподарської продукції. Разом з тим, у суспільстві з високим рівнем розвитку темпи збільшення видатків на харчування завжди відстають від темпів збільшення доходів. Тобто, "при нееластичному попиті на сільськогосподарську продукцію збільшення її пропозиції відносно попиту на неї формувало стійку тенденцію до зниження фермерських доходів"<sup>1</sup>. Звичайно, видатки держави на різноманітні фермерські програми - це додатковий податковий тягар для населення країни. Але з іншої сторони, суспільство втратило б набагато більше, якщо багато фермерських господарств припинило своє існування внаслідок одержання недостатніх доходів від реалізації своєї продукції за низькими цінами.

Перші спроби підтримати аграрне виробництво в США були зроблені ще в середині 20-х років нашого століття, коли з метою підвищення цін на сільськогосподарську продукцію на внутрішньому ринку у порівнянні із світовим ринком використовувались експортні субсидії. Субсидії фінансувались за рахунок оподаткування виробництва або податку на оброблювану землю. Державна експортна корпорація повинна була закуповувати зерно та іншу сільськогосподарську продукцію для підвищення цін на неї всередині країни. Цей надлишок сільськогосподарської продукції повинен був бути викинутий потім на міжнародні ринки, а реімпорт обмежувався за допомогою тарифів. У 30-ті фінансування експортних субсидій було закріплено законодавчо. У 1929 р. для вирішення аграрних проблем було створено Федеральне Міністерство сільського господарства. У ті роки фермерську проблему уявляли як проблему тимчасового перевиробництва і низьких цін. Тому Міністерству було доручено підвищити ціни на сільськогосподарську продукцію за допомогою державних закупівель і збереження продукції до настання періоду дефіциту. Дуже швидко бюджет Міністерства був вичерпаний, і в 1933 р. президент Рузвельт ліквідував Федеральне Міністерство. У цей же час було прийнято програму Нового Курсу, в якій було поставлено за мету досягти паритету цін і доходів в сільському господарстві. Зокрема, метою досягнення паритету цін було підняти ціни на сільськогосподарські продукти так, щоб фізичний обсяг окремих продуктів (фунт, бушель) мав ту саму купівельну спроможність, як і в період з 1910 по 1914 рр. Іншими словами, концепція паритету передбачає, що співвідношення між цінами на продукцію фермерів і цінами на товари і послуги, які вони споживають, повинно залишатись незмінним. У рамках цієї програми були реалізовані такі заходи:

- контроль за виробництвом і підтримка цін;
- субсидований розподіл продовольства;

<sup>1</sup> Макконел К.Р., Брю С.Л. Экономика: Принципы, проблемы, политика. В 2 т.: Пер. с англ. Т. 2. Таллин, АО "Римол", 1993, - С. 242

- експортні субсидії;
- субсидований кредит фермерам;
- консервація земельних і водних ресурсів;
- страхування врожаю і виплати при нещасних випадках;
- збільшення сільськогосподарських досліджень і служб.

Усі ці заходи в рамках фермерської програми уряд США фінансує і зараз.

Тільки підтримка цін. Спочатку державні фермерські програми з підтримки цін розглядалися як важливі для суспільства і не були об'єктом критики. Але, в міру зростання витрат на ці програми, все більше громадян почали сумніватися в ринковій доцільності різних фермерських програм, які принесли прибуток відносно небагатьом сільськогосподарським виробникам, але дорого обійшлися суспільству. Тому фермерські програми почали розглядати як програми щодо перерозподілу доходів, а не як дії в інтересах суспільства. Хоча паритетна формула згодом була модифікована, проблеми, властиві цьому підходу, так і не були вирішені. Паритетні ціни заважали створенню цінового механізму в ринковій системі. Безпідставно очікувати, що ціни на будь-який товар сьогодні будуть в тому самому співвідношенні з іншими цінами, в якому вони були в іншому історичному періоді. Тому концепція паритету цін була відкинута з програми щодо підтримки цін в США.

Сільськогосподарська програма з підтримки цін, яка була розпочата в 1930-х, повільно підняла ціни на сільськогосподарську продукцію над рівнем вільного ринку, збільшила державні закупки сільськогосподарської продукції і витрати на діяльність її збереження. Тому в 1933 р. була створена Товарно-Кредитна Корпорація (ТКК), в обов'язки якої входило обслуговувати такі заходи з підвищення цін: прями закупки сільськогосподарської продукції (через скуповування лишків продуктів переробки молока у переробних підприємств) і надання кредитів під заставу продукції (в рамках програм з підтримки цін на зерно, бавовну, тютюн і арахіс). Фермер може отримати позику строком на 9 місяців, при цьому сума кредиту визначається обсягом продукції і рівнем заставної ціни. Якщо фермер повертає кредит, то він зобов'язаний сплатити суму позики, проценти на неї і плату за зберігання продукції. Якщо фермер не повертає позику, то право власності на продукцію переходить до ТКК. Для того, щоб ТКК не впливала на зниження рівня цін в країні, законом не дозволяється здійснювати реалізацію на внутрішньому ринку своїх запасів за цінами нижче ніж 105% заставної ціни, яка діє на момент реалізації.<sup>2</sup> Так як заставні операції ТКК є дешевим джерелом кредиту в порівнянні з позикою капіталу в комерційних структурах, фермери іноді розміщують зерно під заставу навіть у випадку, якщо ціна на продукцію вище заставної ціни.<sup>3</sup>

В Акті про продукти і сільське господарство (1977 р.), орієнтиром при визначенні рівня цінової підтримки була визнана собівартість. Існує два головних недоліки цього методу. По-перше, собівартість є суб'єктивною величиною і сторонній спостерігач не може визначити вартість, яка впливає на індивідуальні рішення. По-друге, в часи спеціалізованих ресурсів вартість не може визначатися незалежно від попиту і ціни виробництва. Якщо ціна товару підтримується над рівнем вільного ринку, ціни на землю та інші спеціалізовані ресурси будуть збільшуватись так, що собівартість завжди буде намагатись досягти рівня ціни продукту, незалежно від того, наскільки високий рівень цін встановлено. Тому прибуток від програми буде капіталізуватись в більш високих цінах на землю та інші спеціалізовані ресурси. Тобто, собівартість не може бути ключовим фактором у визначенні рівня цінової підтримки.

Цінова підтримка неухильно веде до збільшення виробництва, тому видатки на програми з підтримки сільського господарства з року в рік збільшувались. Програми досить дорого обходились платникам податків. Казначейська вартість програм піднімалась на стільки, на скільки вище встановлювався рівень цінової підтримки над рівнем вільного ринку. Але уряд може зменшити вартість програм для платників податків, якщо обмежить обсяг виробництва або обсяг продажу продукції. У такому випадку підтримуюча ціна буде досягнута без додаткового випуску продукції.

*Обмеження площі оброблюваної землі і квоти на випуск продукції.* Обмеження площі використання землі використовувалось в різних програмах цінової підтримки сільськогосподарської продукції. Але обмеження використання землі нейтралізує найбільш ефективну структуру використання ресурсів, яка складається в умовах безперешкодного ринку, а тому викривляє структуру використання ресурсів і підвищує собівартість. Якщо використання фермером землі обмежується

<sup>2</sup> Шпичак О.М., Маслоков Є.О., Шевченко Г.О. та інші. Державна цінова підтримка сільського господарства в США і країнах Європи. К.: ДІП Інституту аграрної економіки УААН, 1995, - С. 7

<sup>3</sup> Bruce L. Gardner, *The Governing of Agriculture* (Lawrence, Kan.: The Regents Press of Kansas, 1981), - С. 24

через площу земельних ділянок, то інші ресурси, в тому числі добрива і пестициди, будуть замінювати землю. Якщо використання ресурсів викривлене таким чином, то гранична вартість в розрахунку на одиницю виробленої продукції вище, ніж вона могла бути при відсутності обмежень на використання ресурсів.

Обмеження виробництва за допомогою ринкових квот більш ефективно, ніж обмеження за допомогою скорочення площі земельних ділянок. Але ринкові квоти теж викривляють структуру використання ресурсів і підвищують вартість виробництва. Ринкова квота встановлює обсяг продукції, яку виробник може продати в поточному році. Якщо уряд встановлює визначену кількість одиниць, які можуть бути продані і, відповідно, вироблені, то право на виробництво можна розглядати як фактор, абсолютно нееластичний в попиті. Попит на квоту буде залежати від попиту на продукт, виробництво якого обмежується. Ринкова вартість права продавати і виробляти певний вид продукції - це теперішня вартість потоку очікуваної квотної ренти. Конкуренція призведе до того, що ціна квоти на ринку товарів буде відповідати вартості оренди квоти на ринку квот. Відповідно, якщо фермер купує або орендує квоту, щоб одержати право виробляти, видатки виробництва зростають.

*Добровільне виведення землі із сівобороту.* Базисною ідеєю цієї програми було вилучити землі з виробництва на довготривалій основі, і таким чином скоротити виробництво. Фермери одержували компенсацію за скорочення площі посівів. Програма з добровільного виведення земель з обробітку була створена як альтернатива програмі ринкових квот і обмеження площі земель. Частина фермерів і навіть цілі ферми відійшли від виробництва на період від трьох до п'ятдесяти років. Протягом 1961-1972 рр. в середньому 12% фермерських земель в США були виведені з сівобороту в рамках цієї програми.<sup>4</sup> Так як участь була добровільною, виведені з обробітку землі фермерів повинні були зберігатись із землеохоронною метою. Вплив програми щодо добровільного виведення земель з сівобороту проілюстрований на рис. 1.<sup>5</sup> Крива пропозиції зміщується вліво, так як кількість землі в обробітку зменшується і фермери вимушені шукати інші продуктивні комбінації ресурсів. Зменшення пропозиції сільськогосподарської продукції веде до зменшення обсягів її виробництва і підвищення цін.

Річна вартість програми досягла максимуму в 1971 році, коли її річна вартість склала 1 млрд. долл. До того ж програма вплинула на аграрний бізнес і установи тих місцевостей, де фермери умістили цілі ферми в Земельний Банк. Більше того, фінансування виплат фермерам за те, що вони залишають родючі землі необробленими, не узгоджується з ефективним використанням землі.

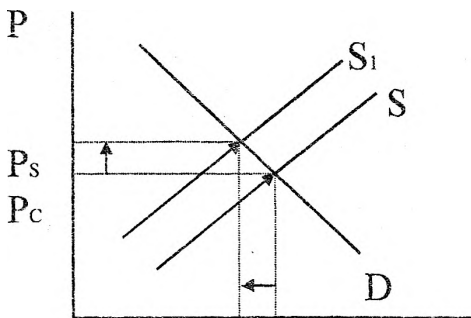


Рис 1. Вплив програми щодо добровільного виведення земель із сівобороту на пропозицію, обсяг виробництва і ціни сільськогосподарської продукції.

Особливістю цієї програми є те, що вона вимагає, щоб визначений відсоток фермерських посівних площ був виведений з виробництва в обмін на право фермера одержувати дохід від програми. Так як участь є добровільною, то дохід від програми повинен бути достатньо великим, щоб компенсувати фермерам не одержання доходу від виробництва на землі, яка залишається в резерві. Адже фермер витрачає на не виробництві як основної, так і покривної культури на площі, яка виведена з обробітку.

Загальна мета фермерських програм, які передбачають добровільне скорочення оброблюваних земель, така сама, як і для примусової програми з скорочення площі землеволодіння: скоротити

<sup>4</sup> Pasour E.C., Jr., *Agriculture and The State* (New York / London: Holmes and Meier, 1990), - С. 95

<sup>5</sup> Ibid, - С. 96

виробництво і підвищити ціни на товари. Головною відмінністю є те, що при добровільних програмах виробники реагують на економічні стимули більше, ніж на законний примус.

*Компенсаційні виплати.* Підтримка цін, яка передбачала використання компенсаційних виплат була вперше використана в США в кінці 1940-х. Участь в програмі є добровільною. Механізм визначення обсягу компенсаційних урядових платежів проілюстрований на рис.2.<sup>6</sup>

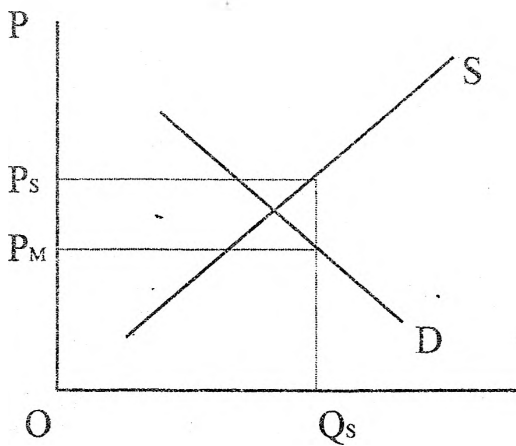


Рис 2. Цінова підтримка з компенсаційними платежами.

Ціна товару підтримується на рівні  $P_S$ . За умови встановлення такої ціни фермери вироблять обсяг продукції  $Q_S$ . Підхід з компенсаційними виплатами передбачає, що уряд не буде скуповувати продукцію, яку споживачі не придбали за встановленою ціною. Замість цього вироблений обсяг продукції продається виробниками за будь-яку ціну ( $P_M$ ), яка склалася на ринку. Державна дотація в розмірі  $P_S - P_M$  на одиницю виміру виробленої продукції потім виплачується фермерам. Загальна сума дотації складе  $(P_S - P_M) Q_S$ . Фермери знають наперед, яку ціну вони встановлять, але не знають, яку частину цієї ціни вони одержать через ринок і яку частину - через державні виплати.

Підхід з компенсаційними виплатами використовується і сьогодні для програм, в яких цільова ціна гарантується через виплату фермерам різниці між цільовою і ринковою ціною (або заставною ціною). Ці державні виплати носять назву "зрівнювальних платежів". Зрівнювальні виплати в розрахунку на ферму визначаються ставкою платежу, програмною площею і врожаєм на фермі, який оплачується програмою. Так званий програмний врожай базується на історичних врожах даної ферми. Розмір зрівнювальних платежів в розрахунку на ферму обмежений максимумом в 50 тис. дол.

Ринкова ціна і обсяг виробництва залежать від програми такою мірою, до якої пропозиція знижується у зв'язку з програмою. Виробництво може скоротитись, якщо зниження пропозиції через виведення площ із сівобороту значне. Якщо зниження пропозиції через програму незначне і цільова ціна набагато вище ринкового рівня, виробництво збільшиться.

З іншої сторони, програми цільових цін, які підвищують ціни всередині країни над світовим рівнем, роблять власну сільськогосподарську продукцію неконкурентоспроможною на світовому ринку і стимулюють виробництво в інших країнах.

*Програми з натуральними платежами.* Програми з натуральними платежами були розпочаті в 1983 році. Вони не замінили, а тільки доповнили існуючі програми підтримки цін. Замість одержання грошових виплат як стимулу до вилучення землі з виробництва, фермери-учасники програми одержували платежі у вигляді необхідних сільськогосподарських товарів. Додаткові товари, якими уряд розраховувався з фермером, були з контрольованих державних запасів. Метою Програми з натуральними платежами було скоротити виробництво, скоротити утримання додаткових запасів, уникнути збільшення бюджетних витратків. Умови програми були досить привабливими для фермерів - членів кооперативів. Ставка платежу за землю, на якій нічого не вирощувалось, становила 80% від середнього обсягу виробництва для фуражного зерна, бавовни і 95% для пшениці.

Програма з натуральними платежами була найбільш масовою і дорогою програмою із скороченням площі землекористування в історії сільськогосподарської політики США. Більше 69

<sup>6</sup> Ibid, - С. 97

млн. акрів були необроблені в 1983 р. за цією програмою і фермери одержали товарів на облікову вартість більше 9 млрд. дол.<sup>7</sup>

Великі виробники були головними одержувачами вигод від програми. Програма з натуральними платежами була гарним прикладом програми, яка мала непередбачувані наслідки, і програмою, наслідки якої справляють тиск на нові програми. Програма з натуральними платежами скоротила продаж сільськогосподарського устаткування, залишивши без прибутку фірми, які продавали ці товари. Ця програма також несприятливо вплинула на споживачів і покупців сільськогосподарської продукції. Виробники м'яса ВРХ і птиці, одержали збитки від програми внаслідок різкого підвищення вартості кормів. Через обмеження виробництва і підвищення цін програма з натуральними платежами також зменшила експорт сільськогосподарської продукції з США.

Згідно із Законом про «Вдосконалення і реформування в галузі сільського господарства в 1996 р.», едеральві витрати на аграрний сектор будуть зменшуватись впродовж наступних семи років. Федеральний закон передбачає надання фермерам до 2002 р. фіксованих, але постійно зменшуваних платежів по контрактних культурах. Значно зменшиться тиск програм на прийняття рішень фермерами. Дещо змінилась система надання позик фермерам. Тепер фермери зможуть одержати позику від уряду за встановленою ставкою на одиницю продукції під заставу сільськогосподарської продукції.

Зменшення видатків на фермерські програми є закономірним, і причини його криються в динаміці продуктивності праці в сільському господарстві. Державна підтримка фермерів в США сприяла тому, що продуктивність праці в сільському господарстві зростала більшими темпами, ніж в промисловості і сфері послуг. Як наслідок, зайнятість населення в сільському господарстві протягом останніх 70-ти років зменшилась в 17 разів. Так як фермерські програми були розраховані, перш за все, на підтримку доходів фермерів, а не на підтримку виробництва певного виду продукції, то цілком закономірно, що із зменшенням чисельності фермерів, доходи яких потрібно підтримувати, загальний обсяг видатків на таку підтримку буде зменшуватись. Але насправді розмір державної підтримки в розрахунку на одного фермера на тільки на зменшився, а навіть дещо збільшився.

Які уроки може взяти для себе Україна з американського досвіду вирішення фермерських проблем? По-перше, це наукова та інформаційна обґрунтованість усіх програм, що втілюються. З 1940 року в США постійно проводиться моніторинг фермерських доходів і витрат, і на основі аналізу одержаних даних розробляються заходи аграрної політики. Моніторинг проводиться з таких питань: витрати на виробництво конкретних видів продукції, ціни на засоби виробництва і сільськогосподарську продукцію, розміри посівних площ і урожайність, чисельність поголів'я тварин і їх продуктивність. На жаль, в Україні відсутня налагоджена система збору достовірної інформації з перерахованих питань, а тому немає можливості ефективно впливати на ситуацію в аграрному секторі. З цієї причини доцільним є створення при Міністерстві сільського господарства України інформаційної служби, яка відповідала б за збір і обробку інформації про доходи і витрати в сільському господарстві.

По-друге, перевагою американського механізму підтримки фермерів є різноманітність і добровільність програм, в яких фермерам пропонується взяти участь. Одночасно уряд США стимулює розвиток інфраструктури в сільській місцевості і населення, яке вирішило відійти від сільськогосподарського виробництва, а також може реалізувати себе в іншій справі. Такий підхід дає можливість не регулювати ринкові процеси в АПК, а лише спрямовувати їх у потрібному напрямку, залишаючи за фермерами право вибору. Як показала практика, фермери реагують на економічні стимули більше, ніж на законний примус. Тому уряд США повністю відмовився від програм, участь в яких є обов'язковою. Так, програма з обмеження земельних площ була замінена програмою з добровільного виведення землі з обробітку, і хоча мета цих програм була однаковою - обмеження виробництва, консервація земельних ресурсів, підвищення цін на сільськогосподарську продукцію, - добровільна програма дала набагато кращі результати.

По-третє, при стабільності стратегії сільськогосподарської політики уряду США її тактика є досить гнучкою. Протягом останніх 70-ти років в країні було реалізовано десятки програм, які, в свою чергу, неодноразово переглядалися. Звичайно, не всі вони дали позитивні результати, але уряд країни завжди вчасно реагував в складних ситуаціях.

Підтримка ринку сільськогосподарської продукції в США є досить масштабною. І хоча не всі методи регулювання були вдалимими, потрібно віддати належне позитивному впливу держави на

<sup>7</sup> Pasour E.C., Jr., *Agriculture and The State* (New York / London: Holnes and Meier, 1990), - С. 107

---

аграрне виробництво в цій країні. Досвід США в сфері підтримки доходів фермерів і цін на сільськогосподарську продукцію свідчить, що державне регулювання дає належний ефект лише тоді, коли воно здійснюється, по-перше, в рамках комплексних державних сільськогосподарських програм, і, по-друге, не підмінює собою ринковий механізм, а є його органічним доповненням.

Харчишина Олена Володимирівна, Інститут підприємництва та сучасних технологій (м. Житомир), викладач кафедри фінансів, державні фінанси, фінансовий ринок, макро- і мікропроблеми формування ринку сільськогосподарської продукції.

Науковий керівник - Шпичак Олександр Михайлович, професор, член-кореспондент УААН, завідувач відділення цін та інфраструктури ринку Інституту аграрної економіки УААН (м. Київ).