

---

# МИРОВАЯ ЭКОНОМИКА

© В.А. МАЛЬЦЕВА

maltsevava@gmail.com

УДК 631.1+339.9

## К ВОПРОСУ О ПРЯМОЙ ПОДДЕРЖКЕ СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА В МИРОВОЙ ЭКОНОМИКЕ

**АННОТАЦИЯ.** Уточняется значение прямой поддержки фермерских хозяйств в комплексной системе мер государственной поддержки аграрного сектора экономики США. Доказана корреляционная зависимость прямой поддержки государства и роста сельскохозяйственного производства. Раскрыто содержание нескольких федеральных программ прямой поддержки сельского хозяйства США.

**SUMMARY.** The importance of the direct farm support in the integrated system of the U.S. state support for agriculture is specified. The correlation dependence of the direct farm support and agricultural production growth is proved. The content of several U.S. federal direct farm support programs is disclosed.

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА.** Прямая государственная поддержка, сельское хозяйство, федеральные программы, фермерское хозяйство, «янтарная корзина».

**KEY WORDS.** State support, agriculture, federal programs, farm enterprise, "amber box".

Вопросы прямой поддержки сельского хозяйства — форм, методов, параметров возможных стоимостных объемов — приобрели в мировой экономике особую остроту в последние два десятилетия. Это во многом предопределено нарастанием глобализационных процессов в сфере сельскохозяйственного производства, противоречивость последствий которых обостряет нестабильность мировых продовольственных рынков. Ее усугубляет сохраняющаяся зависимость сельского хозяйства от природно-климатических потрясений, что со всей убедительностью подтвердили события лета 2010 года.

Для России вопрос о прямой поддержке аграрного сектора приобретает все большую актуальность ввиду планируемого вступления в ВТО и, соответственно, необходимости встраивания собственной аграрной политики в общемировой контент. В ходе многосторонних переговоров Россия, в частности, обязалась вдвое сократить объем прямой поддержки сельхозпроизводителей к 2017 г. — с 9 до 4,4 млрд долл. [1]. Впрочем, на фоне таких грандов мирового сельскохозяйственного производства, как США и ЕС, где даже в кризисном 2009 г. совокупный объем поддержки фермеров составил 30,6 и 120,8 млрд долл соответственно [2], российские показатели просто блекнут. В сложившихся обстоя-

тельствах исследование зарубежного, прежде всего, американского опыта прямой государственной поддержки сельского хозяйства в разнообразии его форм и методологических подходов представляется как нельзя актуальным.

По положению на начало 2010-х гг., основным регламентирующим актом в вопросе государственной поддержки фермерства выступает Соглашение о сельском хозяйстве (Agreement on Agriculture), подписанное в 1995 г. по окончании Уругвайского раунда переговоров стран-участниц ВТО, согласно которому поддержка доходов фермеров, основанная на регулировании цен на сельскохозяйственную продукцию (так называемая «янтарная корзина»), подлежит последовательному сокращению. Так, для США, не только промышленной, но и сельскохозяйственной державы № 1, уровень разрешенной поддержки в рамках «янтарной корзины» в 1995 г. составлял 23,1, а на десятилетие 2000-х гг. — 19,1 млрд долл. (рис. 1) [3]. В итоге абсолютный объем прямой государственной поддержки (ПП) сельского хозяйства США сократился с 23,2 (2000 г.) до 12,3 млрд долл. (2009 г.), а ее доля в бюджете Министерства сельского хозяйства (далее — МСХ) США упала, соответственно, с 29 до 13% [4]. При этом ни о каком умалении значения данного направления поддержки фермерства, тем более сокращении общего его объема, включая косвенные формы, речи, естественно, не идет.

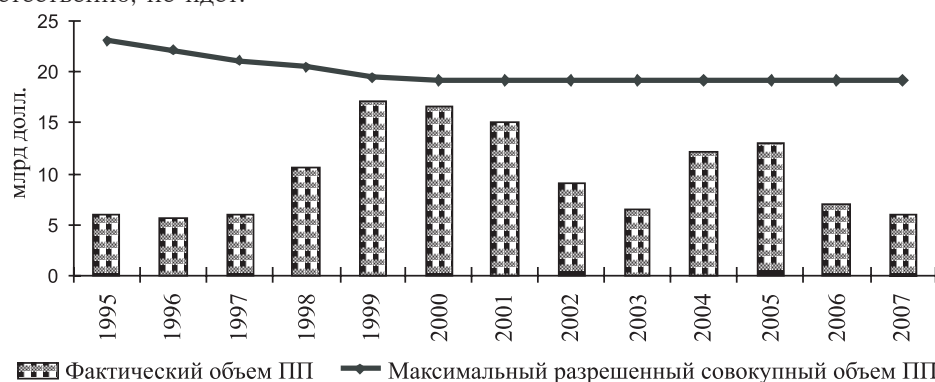


Рис. 1. Совокупный объем прямой поддержки сельского хозяйства США

За реализацию программ прямой поддержки сельского хозяйства в стране отвечает Агентство по содействию фермерским хозяйствам (Farm Service Agency (FSA)) МСХ США. История его становления насчитывает порядка 80 лет. Де-юре FSA появилось в 1995 г. путем слияния Службы стабилизации сельскохозяйственного рынка и консервации земель (Agricultural Stabilization and Conservation Service), подразделения Администрации фермерских хозяйств (Farmers Home Administration), ответственного за их кредитование, и Агентства по страхованию рисков (Risk Management Agency). С течением времени инструменты государственной поддержки менялись, но главная цель оставалась неизменной — формирование всеобъемлющей «сетки безопасности» для фермерских хозяйств на основе разработки и реализации множества разнообразных программ кредитования, поддержки доходов фермеров, консервации земель и др. Внедрением федеральных программ FSA на региональном уровне в 2010 г. занимались 2,3 тыс. офисов по всей стране [5].

Проведенный анализ основных направлений работы FSA позволил сгруппировать реализуемые по его линии программы в три главных блока прямой поддержки фермерства: поддержка операционной деятельности фермерских хозяйств, кредитование, сохранение и качественное приумножение земельного фонда страны. Финансирование главных из них (по нисходящей выделяемых объемов) сведено нами в табл. 1.

Наиболее «затратной» является программа прямых и нециклических выплат (ПНВ) (Direct and Counter-cyclical Payment Program), «работающая» с 2002 года. На нее ежегодно затрачивается более 5 млрд долл., что составляет порядка 50% бюджетных средств FSA. Хотелось бы кратко представить механизм реализации ПНВ.

Целевое назначение программы — обеспечение стабильности доходов производителей основных сельскохозяйственных культур (общим числом более 15 видов), охваченных ПНВ, и страхование фермеров от снижения рыночной цены на них. К участию в программе допускаются владельцы и/или управляющие фермерских хозяйств, удовлетворяющие критериям, определяемым FSA. По каждой сельскохозяйственной культуре установлены ставки фиксированных прямых выплат (Direct Payment Rate, DPR), в частности, по пшенице — 0,52 долл. / бушель (или 19,2 долл. за 1 т), кукурузе — 0,28 долл. / бушель (или 11,2 долл. за 1 т), фактически представляющие собой гарантированную фермерскую «премию» участникам ПНВ. Весомость прямой государственной поддержки фермерам будет гораздо легче оценить, если учесть, что в 2009 г. средняя цена / farm price 1 т пшеницы в США составляла 180 долл., кукурузы — 107 долл. [6]. Годовой объем DPR конкретному фермерскому хозяйству рассчитывается по каждой сельскохозяйственной культуре отдельно по формуле (83,3% на 2009 г., 85 % на 2012 г.) занимаемой посевной площади \* урожайность \* соответствующую ставку DPR [7].

Таблица 1

**Финансирование основных программ Агентства по содействию фермерским хозяйствам МСХ США в 1990-2010 гг., млн долл.**

Программа	1990	1995	2001	2005	2006	2007	2008	2009*	2010*
Прямые выплаты / Direct Payments	0	0	0	5232	4962	3957	4821	5428	4717
Кредиты на поддержание цен и сбыта продукции / Price Support and Marketing Assistance Loans	...	- 119	3189	5801	5959	4129	450	3 513	2017
Кредиты фермерам на операционную деятельность / Farm Operating Loans	1629	1816	2465	1724	1850	1790	1 710	1 862	1994
Кредиты фермерам на покупку основных средств / Farm Ownership Loans	430	617	1106	1299	1224	1269	1552	1439	1893
Нециклические выплаты / Counter-cyclical Payments	0	0	0	2772	4356	3159	359	847	1118

Окончание табл. 1

Выплаты незастрахованным хозяйствам / Noninsured Assistance Payments	...	0	64	110	66	127	74	82	266
Выплаты на покрытие кредита / Loan Deficiency Payments	...	5,5	5293	3856	4630	174	6	140	67
Кредиты на неотложные нужды / Emergency Loans	101	69	151	24	52	75	45	86	0
Программа чрезвычайной консервации земель / Emergency Conservation Program	14	25	98	56	59	31	49	86	0
ИТОГО:	9300	7243	20991	19977	12929	9208	10305	15642	13823

\*- оценка.

Составлено по: Agricultural Statistics 1995-1996. USDA NASS. XI — 14; Ibid. 1997. Т. 10-13, 12-9; Ibid. 1998. Т.11-9; Ibid. 2000. Т. 10-3, 11-7; Ibid. 2007. Т. 11-8; Ibid. 2009. Т. 10-5, 11-7, 11-8, 12-13; FY 2005. Budget Summary and Annual Performance Plan. U.S. Department of Agriculture. P.22-29; Ibid. 2008. P.22; Ibid. 2010. P. 4.

Нециклические выплаты, охваченные ПНВ, представляют собой разность целевой (target price), устанавливаемой государством, и эффективной (effective price) цен, рассчитываемой по специальной формуле. Эти своего рода компенсирующие выплаты производятся при превышении целевой ценой уровня эффективной цены. Следует признать, что в последние годы их объем сошел на нет.

Кредитные программы ПП, реализуемые МСХ США, ориентированы на кредитование операционной деятельности фермеров, содействие покупке основных средств, поддержание цен и сбыта продукции. Так, в рамках программы кредитования операционной деятельности фермерских хозяйств и покупки основных средств (3,3 млрд долл. в 2009 г.) фермер может получить до 1,1 млн долл. на приобретение земли под ферму, инвентаря для сельскохозяйственной деятельности [8], [9]. В рамках программы неотложного кредитования (Emergency Loans) в случае стихийных бедствий (засухи, наводнения) сельхозпроизводители могут получить кредит на восстановление производства (максимум 500 тыс. дол.) или компенсацию убытков в объеме до 100% фактического производства или утраты имущества [10].

Программы консервации земель, направленные на сохранение и качественное приумножение земельного фонда страны, представляют собой важный блок мер поддержки сельского хозяйства, осуществляемый МСХ США. Одной из них является программа неотложной консервации земель (Emergency Conservation Program). Ее целевое назначение — предоставление финансовой и технической помощи фермерам для восстановления обрабатываемых земель после стихийных бедствий и проведения экстренных мер по сохранению водных источников в период засухи. К участию в программе допускаются земли, пострадавшие от стихийного бедствия, приведшего к новым экологическим проблемам, которые впоследствии могут вызвать эрозию почвы или общее снижение продуктивности земель. Определение степени разрушения земель возложено на местные коми-

теты Агентства (county FSA committees). При этом Агентство берет на себя 75% затрат по восстановлению земель из комплекса мероприятий, согласованного с местным комитетом FSA. Индивидуальные или коллективные заявки на компенсацию затрат по восстановлению земель на сумму, не превышающую 50 тыс. долл., рассматриваются на уровне округа, на сумму от 50 тыс. до 100 тыс. долл. — на уровне штата, свыше 100 тыс. долл. — федеральным Агентством [11].

Как видим, предлагаемые государством меры ПП имеют строгую «адресность». При этом самоочевиден мультипликативный эффект, порождаемый каждой отдельной программой. Вычлнить его представляется труднореализуемой задачей. Мы попытались дать комплексную оценку результативности государственных мер прямой поддержки фермерства в США. В качестве методологической основы нами использовался показатель объема сельскохозяйственного производства на 1 доллар ПП (табл. 2).

Таблица 2

**Сравнительный анализ объема сельскохозяйственного производства и прямой поддержки американских фермеров, млн долл.**

Год	Производство	Поддержка
1950	32 806	283
1960	37 886	703
1970	55 101	3 717
1980	147 994	1 285
1990	188 497	9 298
2000	218 445	23 222
2005	274 109	24 396
2008	367 324	12 238
2009	330 930	12 263

Составлено по: Table “Direct Government Payments, by program, United States, 1933-95”. ERS USDA; Table “Value of Total Direct Government Payments, by state, 1949-59”. ERS USDA, Ibid. 1960-1969, Ibid. 1970-1979, Ibid. 1980-1989, Ibid. 1990-1999, Ibid. 2000-2009.

Выделим главные полученные результаты. Во-первых, несмотря на последовательное сокращение финансирования ПП фермерства, отмечаемое с конца 1990-х — начала 2000-х гг., результативность программ увеличивается по нарастающей. В 2000 г. на 1 долл. ПП производство сельскохозяйственной продукции в США составило 9,4 долл., в 2005 г. — 11,2, в 2009 г. — 26,2 долл. Во-вторых, наше исследование позволяет утверждать, что в критические периоды ухудшения конъюнктуры именно увеличение средств, выделяемых на ПП сельского хозяйства, помогает как минимум стабилизировать производство и рынок. Неслучайно в 2008 г. 39% всех фермерских хозяйств США являлись получателями прямых государственных выплат, составлявших в среднем около 12 тыс. долл., что, в свою очередь, равнялось 5% среднего валового или 21% чистого дохода данных хозяйств [3]. Впрочем, по быстрдействию достижения результата прямые формы поддержки вне конкуренции.

В заключение выделим еще один принципиально важный момент. Система ПП фермерства в США является многоуровневой, а ее важнейшим составным звеном являются региональные программы ПП. Их целевая «миссия» — дополнить федеральные усилия и в какой-то степени компенсировать отмеченное выше сворачивание федерального субсидирования. Однако детальное рассмотрение их содержания может составить отдельную тему для разговора.

#### **Выводы**

При сокращении абсолютных объемов прямой поддержки фермеров в США в последние годы ее значение не уменьшается. Более того, задействуемые инструменты все чаще приобретают характер «точечного наведения» и призваны, прежде всего, сглаживать негативные последствия неблагоприятной конъюнктуры, порождаемые объективными и субъективными обстоятельствами.

Основу федеральных программ прямой поддержки фермерства в США составляют экономические инструменты «нацеливания». Систематизированный пакет предлагаемых МСХ США программ фактически охватывает все стороны жизнедеятельности фермерских хозяйств и ориентирован на постоянную диверсифицированную помощь и содействие, прежде всего, непосредственным производителям сельскохозяйственной продукции.

#### **СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ**

1. Официальный сайт Министерства сельского хозяйства РФ. URL: <http://www.mcx.ru/documents/document/show/15501.285.htm>.
2. OECD iLibrary. Dataset: Producer support estimate and related indicators by country 2010.
3. Government Payments and the Farm Sector: Who Benefits and How Much? URL: <http://www.ers.usda.gov/Briefing/FarmPolicy/gov-pay.htm>.
4. FY 2005. Budget Summary and Annual Performance Plan. U.S. Department of Agriculture. P. 4-5, 22-29; Ibid. 2010. Pp. 4, 26, 37.
5. About FSA. URL: <http://www.fsa.usda.gov>
6. Crop Counter-Cyclical Payment (CCP) Rates For Wheat, Barley, Oats, Peanuts, Corn, Sorghum, Soybeans, Upland Cotton, Rice, Dry Peas, Lentils, And Chickpeas. 2009. USDA FSA. URL: [http://www.fsa.usda.gov/Internet/FSA\\_File/2009\\_my\\_a\\_ccp\\_101510.pdf](http://www.fsa.usda.gov/Internet/FSA_File/2009_my_a_ccp_101510.pdf).
7. Direct and Counter-cyclical Payment (DCP) Program. Fact Sheet USDA FAS. December 2008.
8. Guaranteed Loan Program. USDA FAS. September 2010.
9. Direct Loan Program. USDA FAS. December 2008.
10. Fact Sheet Emergency Loan Program. USDA FAS. May 2010.
11. Fact Sheet Emergency Conservation Program. USDA FAS. December 2006.