

О.М. БОРОДИНА*

(Державна установа «Інститут економіки та прогнозування НАН України», м. Київ, Україна)

О.В. ФРАЄР**

(Державна установа «Інститут економіки та прогнозування НАН України», м. Київ, Україна)

О.В. МИХАЙЛЕНКО***

(Державна установа «Інститут економіки та прогнозування НАН України», м. Київ, Україна)

Програма продовольчої підтримки населення та її мультиплікативні ефекти: досвід США****

Запровадження державних програм підтримки добробуту населення шляхом надання продовольчих субсидій для підтримання попиту і пом'якшення проблем голоду й бідності, характерно як для розвинених країн, так і для тих, що розвиваються. Їх досвід може бути корисним для України, переважна частина домогосподарств якої зазнає суттєвого навантаження на свої бюджети. Взірцевим прикладом продовольчої допомоги населенню є американська програма надання додаткової продовольчої підтримки SNAP, яка має дев'яносторічну історію. У період останньої економічної стагнації у США (2009 р.) до неї було залучено майже 50 млн осіб. Метою статті є узагальнення найвідомішого у світі й такого, що має багаторічну історію, досвіду запровадження та модернізації програм продовольчих субсидій для підтримки домогосподарств у період економічних негараздів та масового збідніння населення, виявлення переваг та недоліків таких програм для підтримки попиту і суспільного добробуту, ідентифікація мультиплікативних суспільних ефектів у ході реалізації заходів продовольчої підтримки. Розкрито суть програми продовольчих субсидій SNAP, яка полягає у тому, що допомогу можуть отримувати домогосподарства з низьким рівнем доходів, встановленого відповідно до межі бідності; вона надається у грошовій формі і може бути використана для придбання визначеного переліку продуктів. Виявлено, що актуалізація продовольчих субсидій в умовах фінансової кризи сприяла оновленню механізмів продовольчої підтримки, оскільки криза призвела до того, що в категорію людей, які страждають від продовольчої незахищеності, потрапили не тільки нелегальні мігранти, безхатченки, безробітні, але й значна кількість працюючих громадян США. Досвід SNAP свідчить, що незважаючи на зловживання, шахрайства та подекуди неефективне витрачання бюджетних коштів мультиплікативні суспільні ефекти від надання продовольчої допомоги вразливим верствам населення значно перевищують названі недоліки.

Ключові слова: державні програми, продовольчі субсидії, підтримка попиту, бідність, домогосподарства, економічна стагнація, суспільні ефекти.

DOI [https://doi.org/10.33146/2307-9878-2019-4\(86\)-124-131](https://doi.org/10.33146/2307-9878-2019-4(86)-124-131)

* **Бородіна Олена Миколаївна**, завідувач відділу економіки і політики аграрних перетворень Державної установи «Інститут економіки та прогнозування НАН України» (м. Київ), доктор економічних наук, професор.

** **Фраєр Олексій Володимирович**, молодший науковий співробітник відділу економіки і політики аграрних перетворень Державної установи «Інститут економіки та прогнозування НАН України» (м. Київ), кандидат економічних наук.

*** **Михайленко Оксана Віталіївна**, старший науковий співробітник відділу економіки і політики аграрних перетворень Державної установи «Інститут економіки та прогнозування НАН України» (м. Київ), кандидат економічних наук.

**** Публікацію підготовлено в рамках НДР «Модернізація економічної політики розвитку сфер діяльності та ринків» Розділ «Розробка механізмів державної підтримки розвитку фермерського потенціалу на основі гарантованих ринків збуту і поєднання програм розвитку сільського господарства та продовольчої підтримки» (державний реєстраційний номер 0118U007329).

Supplemental Nutrition Assistance Program and Its Multiplicative Effects: The USA Experience

The implementation of state programs to support wellbeing through food subsidies aimed at maintaining a demand, addressing hunger, and reducing poverty is typical for both developed and emerging states. Their experience may be useful for Ukraine where the majority of households face a substantial overload of their budgets. A paradigm example of the public food support program is the USA Supplemental Nutrition Assistance Program (SNAP) with a 90-years history. During the last US economic stagnation (2009) the number of program recipients increased up to 50 mln. The paper aims at summarizing the most famous in the world and one that has a long history experience in the implementation and modernization of food subsidies' programs to support families in periods of economic instability and mass impoverishment, identify pros and cons of such programs in maintaining demand and public wellbeing, identification of multiplicative social effects in the course of implementation of food support measures. The study used general and specific research methods, including system analysis, historical method, organizational and economic analysis, graphical and tabular methods, etc. The core of SNAP food subsidies is that the families with non-crossing poverty line income can receive state assistance; it is provided in cash and can be used for purchasing a specific list of products. The actualization of food subsidies in the financial crisis contributed to the renovation of food support mechanisms as the crisis led to the situation when not only illegal immigrants, homeless and unemployed people, and others but also a large number of working people in the US have fallen into the category of people suffering from food insecurity. The experience of SNAP shows that despite the abusive activity, fraud and, in some cases, inefficient spending of budget funds the multiplicative food support social effects to vulnerable people far outweigh the above-mentioned problems.

Keywords: *states' programs, food subsidies, demand maintenance, poverty, households, economic stagnation, social effects.*

Постановки проблеми. Надання продовольчої підтримки в рамках програм Міністерства сільського господарства США (USDA) на початку 20 ст. були запроваджені у зв'язку з необхідністю утилізації надлишків аграрної продукції, отриманих в результаті субсидування фермерських господарств та перевиробництва сільськогосподарської продукції в країні. Це завдання вирішувалося через надання підтримки малозабезпеченим домогосподарствам, кількість яких у наступні роки постійно знижувалася. Поєднання програм з розвитку сільського господарства та програм з надання продовольчої підтримки під час підготовки документів з визначення обсягів фінансування USDA, отримують політичну підтримку та схвалення представниками Конгресу від міських і сільських поселень, галузевих асоціацій, груп виробників а також від зацікавлених інституцій, орієнтованих на подолання бідності.

До створення програм федерального продовольчого субсидування у 1930-х роках, багато місцевих урядів та приватних благодійних організацій використовували на місцях програми продовольчої допомоги. У період великої депресії Конгрес США визнав цю проблему настільки важливою, що опікування нею було покладено на федеральний уряд. З цього часу у США

започатковані загальнонаціональні програми продовольчої допомоги, які трансформувались й удосконалювались відповідно з тенденціями соціально-економічного розвитку і змін рівня бідності в країні.

Короткий історичний огляд. Історія становлення і розвитку програм продовольчої допомоги по різному оцінювалась на проміжку всього періоду їх реалізації. Разом з позитивними наслідками для добробуту населення та фермерських господарств вони піддавались серйозному аналізу та критиці відносно співставності витрат і вигід. Оскільки фінансування федеральних програм здійснюється платниками податків, які живуть у 50 штатах, федералізація місцевої діяльності та розширення участі федерального уряду у цій діяльності, що розпочалась у 1930-х роках, за оцінками дослідників Вашингтонського САТО Інституту, призводить до роздутих та неефективних програм, які часто завдають шкоди сім'ям та економіці.

В кінці 90-х на початку 2000-х років результати моніторингу і оцінювання програм продовольчої допомоги були значною мірою негативними. Експерти доводили, що після запровадження національних програм субсидування, федеральні політики демонстрували невеликий інтерес у

обмеженні коштів чи покращенні якості програм. Навпаки, їх «захопила» ідея максимізації витрат на програми у їхніх власних штатах. Серед експертів поширено була думка, що державні та місцеві уряди, які керували федеральними програмами, включаючи програми продовольчого субсидування, розглядають федеральні фінанси, як такі, що не мають обмежень та витрачають їх недоцільно. Федеральні субсидії штатам називали «тріумфом витрат без відповідальності». Залучення різних рівнів керування продовольчими програмами (особливо шкільними ланчями), призвело до дублювання функцій та недостатньої відповідальності за результативність їх функціонування. Це було реальним доказом того, що коли федеральний і місцеві уряди відповідають за одну й ту ж діяльність, жодний з них не буде відповідальним - місцеві управлінці мали невелику зацікавленість у скороченні зловживань, оскільки інший рівень уряду оплачує рахунки.

Іншою проблемою стало те, що штати обмежувались федеральними нормами, які часто ідуть врозрід з цілями місцевих жителів. Штати не можуть бути справжніми «лабораторіями демократії» тоді коли федеральний уряд розпоряджається витратами, оскільки ієрархічно організовані правила завжди включають в себе федеральне фінансування. Висловлювалась навіть думка про те, що приймаючи до уваги складну фінансову ситуацію, викликану підвищенням витрат на соціальне страхування та медичну допомогу, припинення фінансування продовольчих талонів, шкільних ланчів та інших програми федерального продовольчого субсидування може заощадити кошти для того, щоб розпочати встановлення контролю над федеральним бюджетом.

Проте ситуація кардинально змінилася у кінці 2000-х років. Після фінансово-економічної кризи 2008 року у широкий вжиток в США увійшов термін *food insecurity* – «продовольча незахищеність». Виявилось, що фінансова криза призвела до того, що в категорію людей, які страждають від *food insecurity*, потрапили не тільки нелегальні мігранти, безхатченки, безробітні тощо, а й значна кількість працюючих громадян, перш за все тих, що виплачували іпотеку за будинок (люди відмовлялися собі багато в чому, щоб «по годинах» виплачуючи внески банку). У 2009 році в умовах «*food insecurity*» жили більше 50 мільйонів американців.

В сучасних умовах в рамках програми SNAP здійснюються також оперативні заходи щодо подолання наслідків стихійних лих шляхом надання критично необхідної продовольчої допомоги постраждалим. Тісна співпраця Міністерства сільського господарства США та керівництва штатів дозволяє забезпечити швидку і адресну допомогу, яка передбачає заміну традиційної продовольчої підтримки компенсацією вартості втрачених продуктів харчування, тимчасове надання допомоги домогосподарствам, які не є учасниками SNAP, але зазнали значних збитків (програма Катастрофа-SNAP), послаблення програмних вимог з метою полегшення доступу до отримання необхідної

допомоги та зменшення тиску на обслуговуючий персонал програми тощо.

Метою статті є узагальнення досвіду США у запровадженні програми продовольчих субсидій для підтримки домогосподарств у період економічних негараздів та масового збідніння населення, виявлення її переваг та недоліків для підтримки попиту та суспільного добробуту, ідентифікація мультиплікативних суспільних ефектів у процесі реалізації заходів продовольчої підтримки.

Виклад основного матеріалу. Програма надання додаткової продовольчої підтримки у США – SNAP (раніше відома під назвою «Програма з надання продуктових талонів») вважається найважливішим державним програмним документом у рамках боротьби з голодом та бідністю. Після програми зі страхування на випадок безробіття SNAP є найбільш гнучкою федеральною програмою, орієнтованою на надання допомоги у період економічної стагнації в країні. Доведено, що серед численних програмних документів, спрямованих на стимулювання економічного зростання та створення нових робочих місць в умовах стагнуючої економіки програма SNAP є найефективнішою, оскільки реально підтримує внутрішній попит.

В 2018 р. в середньому щомісяця понад 40 млн американців користувалися перевагами цієї програми для забезпечення адекватного раціону харчування своїх сімей підтримуючи попит на належному рівні. Програма гарантує продовольчу підтримку сім'ям працівників з низьким рівнем оплати праці, малозабезпеченим громадянам та особам з обмеженими можливостями, для яких характерний фіксований дохід. Так, близько 70 % реципієнтів SNAP складають домогосподарства з дітьми; майже третину – домогосподарства, в складі яких є люди поважного віку та інваліди. Федеральний уряд у повному обсязі покриває витрати, пов'язані з реалізацією програми SNAP, та розподіляє видатки на адміністрування програми серед штатів, які до неї долучилися.

Програма SNAP доступна майже для усіх незаможних домогосподарств. Правила участі у реалізації програми та обсяг допомоги зазвичай встановлюються на федеральному рівні та є єдиними для громадян всієї країни. В той же час кожний штат отримує право на адаптацію певних положень програми до специфіки своєї території (наприклад - визначення вартості транспортного засобу, що перебуває у власності домогосподарства та не перешкоджає отриманню допомоги в рамках SNAP). Згідно з встановленими правилами, на допомогу за програмою можуть розраховувати домогосподарства, які відповідають наступним критеріям (кожний штат має право на коригування цих обмежень) [1]:

– обсяг сукупних щомісячних доходів у 2018 фінансовому році повинен був перебувати на рівні, або нижче 130 % від показника межі бідності, що становить \$ 2213 на місяць (близько \$ 26,6 тис з розрахунку на рік) для домогосподарств із трьох осіб. Це обмеження не стосується домогосподарств, до

складу яких входять особи похилого віку або інваліди;

– у разі наявності у загальній структурі витрат високої частки видатків на утримання житла, догляд за дітьми тощо, обмеження накладається на розмір чистого щомісячного доходу, або доходу після необхідних відрахувань, який повинен дорівнювати, або бути меншим за межу бідності;

– ресурси домогосподарства у 2018 фінансовому році повинні перебувати нижче межі у \$ 3500 за наявності у його складі осіб похилого віку, або інвалідів та \$ 2250 – для решти домогосподарств.

Деякі категорії громадян не мають права на отримання допомоги в рамках SNAP незалежно від рівня матеріального добробуту, зокрема: страйкарі, більшість студентів та окремі легальні іммігранти. Незареєстровані мігранти також не відповідають вимогам щодо отримувачів SNAP і не можуть користуватися її перевагами.

В рамках загальнодержавних інструкцій кожний штат розробляє власну процедуру подання документів на участь у програмі SNAP. У більшості штатів представники домогосподарств зазвичай особисто звертаються до служби соціального забезпечення, однак мають право надіслати заявку електронною поштою, факсом, або скористатись онлайн-сервісом. Претенденти повинні пройти співбесіду, яка відбувається переважно по телефону. Крім того, їм слід підготувати пакет документів, що засвідчують особу, місце проживання, імміграційний статус, склад сім'ї, обсяг доходів та ресурсів, розмір витрат тощо.

Домогосподарства, визнані як такі, що мають право на отримання продовольчої допомоги, одержують електронну картку ЕВТ (картка з виплати допомоги в рамках соціального страхування), на яку щомісяця перераховується певна сума коштів. Члени домогосподарств можуть використовувати їх для

придбання продуктів харчування в одного з 260 тис рітейлерів, залучених до реалізації програми. Понад 80 % обсягу допомоги отоварюється в супер- та гіпермаркетах. Фінансування, отримане в рамках програми SNAP, заборонено використовувати для придбання алкогольних напоїв, тютюну, вітамінних добавок, непродовольчих товарів та гарячого харчування.

Домогосподарства-реципієнти повинні ставити до відома службу соціального забезпечення у разі швидкого зростання їх доходів. Крім того, вони мають регулярно подавати нову заявку на отримання продовольчої допомоги¹.

Програма SNAP орієнтована на розрахунок розміру допомоги відповідно до потреби домогосподарств: так, дуже бідні домогосподарства отримують допомогу в значно більшому обсязі, ніж домогосподарства, що перебувають на межі бідності, оскільки вони особливо потребують фінансових ресурсів для забезпечення адекватного раціону харчування. Формула розрахунку обсягу допомоги ґрунтується на тому, що 30 % чистого доходу домогосподарства витрачається на придбання продовольчих товарів, а в рамках програми SNAP покривається різниця між 30 % та вартістю «Економного раціону харчування»², розробленого Міністерством сільського господарства США.

Домогосподарство без чистого доходу отримує максимальну суму допомоги, яка дорівнює вартості економного раціону харчування для домогосподарств свого розміру. Так, домогосподарство, що складається з трьох осіб і щомісячно отримує близько \$ 600 у вигляді чистого доходу, одержить допомогу в сумі: \$ 504 (максимальна сума допомоги) – \$ 180 (30 % від \$ 600) = \$ 324. Суми можливих виплат продовольчої підтримки домогосподарствам в залежності від їх розмірів наведені у таблиці 1.

Таблиця 1

Переваги отримання продовольчих субсидій в залежності від розміру домогосподарства

Розмір домогосподарства	Максимальна місячна вигода, 2020 фінансовий рік	Очікувана середньомісячна вигода, 2020 фінансовий рік*
1	\$194	\$134
2	\$355	\$247
3	\$509	\$378
4	\$646	\$465
5	\$768	\$528
6	\$921	\$637
7	\$1,018	\$729
8	\$1,164	\$868
Кожна додаткова особа	\$146	

*Очікувані середні переваги базуються на останніх даних характеристик домогосподарств 2018 фінансового року. Джерело: A Quick Guide to SNAP Eligibility and Benefits. URL: <https://www.cbpp.org/research/food-assistance/a-quick-guide-to-snap-eligibility-and-benefits>

¹ Більшість домогосподарств подають інформацію раз на 6-12 місяців, особи поважного віку та інваліди – раз на 12-24 місяці.

² Економний раціон харчування слугує національним стандартом раціону за найнижчою вартістю і використовується в якості основи для розподілу продовольчої допомоги.

Максимально велика продовольча допомога надавалась протягом квітня 2009 р. – жовтня 2013 р. у зв'язку з дією Закону щодо відновлення та реінвестування від 2009 р. У листопаді 2013 р. обсяг допомоги в рамках програми SNAP суттєво скоротився майже для усіх домогосподарств. У 2018 р. максимальний розмір допомоги зменшився приблизно на \$ 2-3 з розрахунку на одну особу в місяць в результаті зниження протягом останніх років цін на продовольчі товари, що входять до складу «Економного раціону харчування».

Внаслідок Великої рецесії у другій половині 2000-х років кількість реципієнтів допомоги SNAP зазнала значного зростання. Особливою гостроти цей процес набув у 2007-2011 рр. через значне відставання економічного розвитку та його недостатності для нівелювання наслідків деструктивного впливу

рецесії, що зумовило зростання кількості малозабезпечених домогосподарств. Однак ці зміни носили швидкоплинний характер. Так, темп зростання кількості реципієнтів допомоги SNAP значно уповільнився у 2012-2013 рр., а у 2014-2015 рр. чисельність домогосподарств-учасників програми щорічно скорочувалась на 2 %. Результати дії Закону щодо відновлення та реінвестування сприяли поступовому зменшенню числа домогосподарств, що потребували підтримки: в 2016 р. кількість її реципієнтів в середньому за місяць була на 3 % менша за показник 2015 р., а в 2017 р. – майже на 5 % менша від рівня 2016 р. Чисельність осіб, що послуговувались перевагами програми SNAP, скорочувалась майже на 1 млн чол. у 2014 та 2015 рр., на 1,5 млн – у 2016 р. та близько 2 млн осіб – у 2017 р. (рис. 1).

Кількість реципієнтів продовольчої допомоги SNAP в середньому за місяць за фіскальними роками, млн осіб

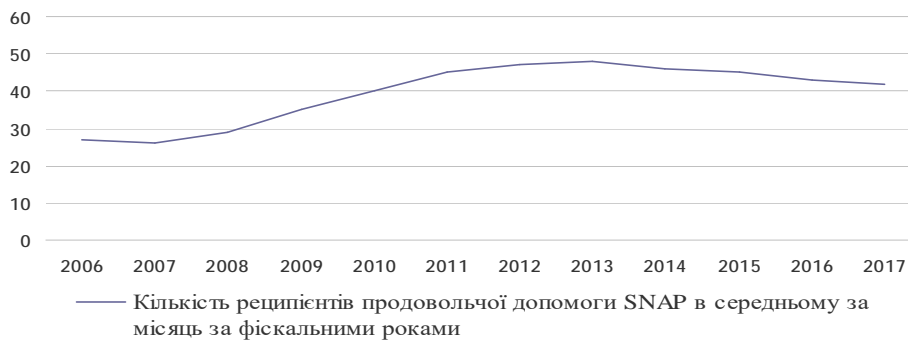


Рис. 1. Динаміка кількості реципієнтів продовольчої допомоги SNAP

Джерело: *Dynamics of Supplemental Nutrition Assistance Program Participation from 2008 to 2012*. URL: <https://fns-prod.azureedge.net/sites/default/files/ops/Dynamics2008-2012.pdf>

За висновками Міністерства сільського господарства США програма SNAP є мобільною і не створює тривалого потужного тиску на бюджет країни. З огляду на зменшення кількості реципієнтів продовольчої допомоги та її розміру знизився і обсяг загальних витрат. Аналіз витрат через призму валового внутрішнього продукту (ВВП) доводить, що їх обсяг скоротився на 7 % в 2016 р. та на 8 % у 2017 р., а експерти Бюджетного управління конгресу прогнозують їх масштабне зниження до рівня 1995 р. протягом декількох наступних років.

Суспільні вигоди та втрати від реалізації програми продовольчої допомоги SNAP

Перша програма з надання талонів на продукти харчування мала тимчасовий характер і тривала протягом 1939-1943 рр. [2]. Для її реалізації були випущені талони на придбання тих продуктів харчування, які Міністерство сільського господарства США вважало надлишковими. Після закінчення терміну дії цієї програми вона продовжувалась у різних модифікаціях. У 1964 р. було прийняте рішення щодо надання програмі із забезпечення громадян продовольчими талонами перманентного характеру. Цільове призначення нової програми визначило за мету покращення продовольчого

раціону споживачів та зміцнення економіки сільського господарства [2]. Упродовж 1970-х рр. програма була розширена: кількість її реципієнтів зросла більше ніж у 5 разів: з 4 млн осіб у 1970 р. до 21 млн осіб у 1980 р. З метою зменшення витрат на реалізацію програми в 1980-х рр. в її положення були введені деякі обмеження. В 1996 р. Конгресом були внесені суттєві зміни в основну національну програму соціальної допомоги (нині – Тимчасова допомога сім'ям, що її потребують), перетворивши таку допомогу, зрештою, на цільові субсидії для штатів. При цьому програма продовольчої підтримки відчутних зрушень не зазнала, проте зменшення кількості реципієнтів продовольчих талонів з 27 млн осіб у 1995 р. до 17 млн осіб у 2000 р. знизило рівень навантаження на її обслуговуючий персонал [3].

Концептуальні зміни в програмі відбулися з впровадженням Закону про сільське господарство від 2002 р., який розширив права нерезидентів на отримання продовольчих талонів, збільшив розмір допомоги, призначеної для великих сімей, та спростив механізм адміністрування самої програми. У наступні 15 років відбувалося нарощування масштабів розповсюдження талонів на продукти харчування: кількість реципієнтів зросла майже

втричі – з 17 млн осіб у 2000 р. до 46 млн осіб у 2015 р., а обсяг витрат на реалізацію програми в чотири рази – з \$ 18 млрд у 2000 р. до \$ 78 млрд у 2016 р. [4].

Адміністрування програми з надання талонів на продукти харчування здійснюється Міністерством сільського господарства США спільно з урядами штатів. За оцінками Кріса Едвардса [5] загальний обсяг витрат на адміністрування програми продовольчих талонів складає близько \$ 9 млрд на рік приблизно 13 % від загальної вартості розповсюджених талонів на продукти харчування. Адміністрування вимагає значних фінансових ресурсів з огляду на необхідність обробки та зберігання поточної інформації щодо 46 млн реципієнтів продовольчої допомоги. До функціональних обов'язків персоналу відносяться зустрічі та телефонні розмови з усіма претендентами на одержання підтримки як під час первинного аналізу поданого пакету документів, так і в процесі подальшої ідентифікації учасників програми.

Основними проблемами реалізації програми з надання продуктових талонів є шахрайство та зловживання. В зв'язку з цим співробітникам офісів програми приходиться систематично відстежувати зміни в життєвих обставинах мільйонів малозабезпечених домогосподарств та перевіряти актуальність поданої інформації. З метою запобігання незаконному обігу талонів ґрунтовним перевіркам повинні піддаватись більше ніж 250 тис рітейлерів по всій країні, залучених до надання допомоги.

Програма з надання продовольчої допомоги спричинила появу чорного ринку з продажу талонів на отримання продуктів харчування за готівку [6]. Рітейлери, що порушують законодавство, зазвичай пропонують 50 центів за кожний долар продовольчого талону, тобто 100 доларів готівкою можна отримати в рахунок 200 доларів, депонованих на електронній картці реципієнта. Останнім часом обсяги такої торгівлі значно скоротились, і представники уряду стверджують, що кількість надлишкових талонів в обігу нині складає лише близько 3 % від загального їх числа, що оцінюється приблизно в \$ 2 млрд щорічно. Федеральний уряд несе відповідальність за фальсифікації, що здійснюються об'єктами роздрібною торгівлі, однак перевірку діяльності рітейлерів-учасників програми SNAP здійснюють лише близько 100 інспекторів [7]. В ході досліджень було встановлено, що приблизно 10 % роздрібних магазинів, долучених до реалізації SNAP, беруть участь у незаконному обігу талонів [8].

Іншим складним питанням для урядів штатів є контроль випадків шахрайства з боку реципієнтів; систематичне відстеження доходів та прав на отримання продовольчої допомоги для 46 млн осіб є надзвичайно складним процесом. Відтак деякі експерти досить скептично ставляться до офіційно оприлюдненого обсягу некоректних виплат, оскільки федеральний уряд не має належної інформаційної бази щодо випадків шахрайства на території кожного штату [9]. Крім того, з часів запровадження програми соціальні умови у США значно покращились. Нині лише 5,6 % американських домогосподарств відзначають один, або декілька випадків на рік, коли зменшення споживання продуктів

харчування зумовлювалось браком фінансових ресурсів, що визначається як «дуже низька продовольча безпека» [10]. Роберт Паарлберг з Гарвардського університету зазначає, що з такою ситуацією щодня стикається менше 1 % домогосподарств [11]. Натомість продовольчу підтримку отримують 22 млн домогосподарств з дуже низькою продовольчою безпекою із 125 млн, зареєстрованих в країні (близько 18 % сімей) [12].

Серед проблем, пов'язаних із станом здоров'я уразливих верств населення у США, перше місце сьогодні посідає не голод, а ожиріння. Тобто проблемою харчування уразливих верств населення виступає не брак продуктів харчування, а їх надлишок, принаймні в частині їх енергетичної цінності [13]. Наразі для 70 % дорослого населення Америки характерна «надмірна вага», або «ожиріння», аналогічний показник наприкінці 1980-х років складав 56 % [14]. Зазвичай від ожиріння значно більшою мірою страждають малозабезпечені громадяни, ніж представники верств населення з вищим рівнем добробуту [14]. Діти віком від 6 до 11 років в домогосподарствах знедолених громадян майже вдвічі частіше потерпають від ожиріння, ніж діти із забезпечених сімей [15], які страждають від надмірної кількості видів продуктів нездорового харчування.

Талони на продукти харчування можуть бути використані для придбання практично будь-якого продовольчого товару, за виключенням алкоголю, вітамінів та продуктів, що піддавались термічній обробці. Перелік продовольчих товарів, заборонених для придбання за програмою SNAP, включає, крім наведених вище, «безалкогольні напої, цукерки, печиво, закуски та морозиво» [16].

У 2015 р. Міністерство сільського господарства США оприлюднило результати проведеного дослідження, які свідчать, що 40 % реципієнтів продовольчої допомоги страждають ожирінням, натомість частка таких хворих серед знедолених громадян, які не беруть участь у реалізації програми, складає 32 % [17]. Крім того, спеціалістами USDA встановлено, що для учасників програми з продовольчої підтримки більшою мірою характерне зниження «індексу здорового харчування», ніж для осіб з низьким та середнім рівнем матеріального добробуту. Реципієнти продовольчої підтримки рідко споживають цільне зерно та сирі овочі й значно частіше віддають перевагу регулярному споживанню газованих напоїв у порівнянні з іншими громадянами [18]. Тому експерти з питань охорони здоров'я рекомендують заборонити придбання нездорових продуктів харчування в рамках отоварення талонів на одержання продовольчої допомоги. В окремих штатах розроблені спеціальні заходи для реалізації цієї пропозиції. Прогнозується, що прийняття рішення щодо обмеження переліку продуктів харчування, які можуть придбаватися у рамках реалізації програми і заміна їх свіжими овочами, фруктами і іншими продуктами здорового харчування може спричинити зменшення кількості громадян, зацікавлених в отриманні допомоги продовольчого характеру, що визнається позитивною

тенденцією сучасного етапу реформування програми продовольчої допомоги. Інший напрям, який підтримується багатьма експертами, полягає у припиненні участі федерального уряду у реалізації програми та делегуванні повноважень з її повного фінансування та адміністрування керівництву штатів.

Висновки. Основна мета програми SNAP – це надання допомоги домогосподарствам для забезпечення адекватного раціону харчування. Проте сама по собі ця програма має важливі мультиплікативні суспільні ефекти. Серед них найважливіші наступні:

Захист американських сімей від різного роду негараздів. Програма швидко та ефективно реагує на необхідність надання допомоги малозабезпеченим верствам населення та навіть громадам у період загострення їх потреб. Кількість реципієнтів допомоги суттєво зростає під час економічної стагнації та скорочується у часи активізації розвитку країни та подолання бідності населення. Отже, SNAP підтримує громадян у складні часи безробіття, або інших сімейних негараздів: так, домогосподарство, рівень оплати праці голови якого недостатній для утримання сім'ї, або у випадку втрати ним роботи, за умовами програми SNAP отримує право на продовольчу підтримку з метою покращення життєвих обставин.

Захист економіки країни в цілому. Реалізація програми SNAP є однією з дієвих форм економічного стимулювання, оскільки під час рецесії отримані домогосподарствами фінансові ресурси швидко вкладаються в розвиток економіки. За даними експертних оцінок упродовж 2009 р. під час рецесії кожне збільшення розміру продовольчої допомоги SNAP на \$1 сприяло активізації економічної діяльності та генерації віддачі у розмірі \$1,70. За висновками Бюджетного управління конгресу США серед чисельних програмних документів, спрямованих на стимулювання економічного зростання та створення нових робочих місць в умовах стагнующої економіки Програма SNAP характеризується найпотужнішим «ефектом долара» – зростання економічної активності та підвищення рівня зайнятості населення у розрахунку на 1 вкладений долар, виділений з бюджету.

Зменшення масштабів та гостроти проявів бідності. Допомога в рамках програми SNAP чітко орієнтована на підтримку уразливих верств населення. Так, 92 % відповідних фінансових ресурсів розподіляється серед домогосподарств, рівень доходів яких сягає межі бідності, або перебуває нижче цієї межі, з них 56 % – серед домогосподарств, рівень доходів яких зменшився до половини межі бідності. Найбідніші домогосподарства отримують допомогу у максимальному її обсязі. Підтримка SNAP малозабезпечених домогосподарств у придбанні ними продуктів харчування дозволяє їм вивільнити певну суму фінансових ресурсів для задоволення інших нагальних потреб і сприяє скороченню масштабів бідності та подоланню складнощів, пов'язаних з необхідністю оплати рахунків, виплати оренди тощо.

Підтримка та стимулювання зайнятості. Крім того, що програма SNAP створює свого роду рамку безпеки для людей поважного віку, інвалідів та тимчасово безробітних, вона орієнтована й на підтримку працівників з низьким рівнем заробітної плати. Мільйони американців, що зайняті на робочих місцях з низьким рівнем оплати праці, непередбачуваним графіком роботи та відсутністю переваг соціального пакету, зокрема оплачуваної відпустки за станом здоров'я, отримують допомогу від SNAP. Цій категорії американців надається щомісячна допомога певного вирівнювання їх доходів та забезпечення підтримки на випадок втрати роботи. Формула розрахунку розміру допомоги містить важливу мотивацію для реципієнтів: зростання доходів учасників програми на 1 долар зумовлює зменшення обсягу допомоги лише на 24-36 центів.

Підтримка здорового харчування. Реалізація програми SNAP сприяє малозабезпеченим домогосподарствам у придбанні здорових продуктів харчування. Зважаючи на те, що фінансові ресурси, надані в рамках SNAP, використовуються лише для купівлі продовольчих товарів, вони здатні значною мірою розширити харчовий асортимент сімей. Реципієнти SNAP отримують можливість сформувати належний раціон, оскільки повсюдно функціонують Програми з харчової освіти SNAP, основним призначенням яких виступає стимулювання розвитку здорового харчування. Аналіз досвіду використання продуктових талонів у 1960-1970-х рр. свідчить, що діти, народжені жінками, які отримували талони на продукти харчування, мали вищий рівень здоров'я у дорослому віці.

Разом з тим запровадження таких програм потребує значних бюджетних витрат як на саму програму, так і на її адміністрування. При цьому слід зважувати на те, що має бути налагоджена активна система моніторингу зловживань та тіншових оборудок для оперативного реагування на ці негативні ефекти.

4 Список використаних джерел

1. Prageet K. Sachdev, Mahsa Babaei, Jeanne H. Freeland-Graves. Supplemental Nutrition Assistance Program (SNAP): does receiving assistance impact food choices? Review. URL: https://www.researchgate.net/publication/335066386_Supplemental_Nutrition_Assistance_Program_SNAP_does_receiving_assistance_impact_food_choices
2. U.S. Department of Agriculture, Food and Nutrition Service, "A Short History of SNAP", November 20, 2014. URL: <https://www.fns.usda.gov/snap/short-history-snap>
3. Tiehen L, Jolliffe D, Gundersen C. Alleviating poverty in the United States: the critical role of SNAP benefits. ERR-132. Washington, DC: U.S. Department of Agriculture, Economic Research Service; 2012. URL: https://www.ers.usda.gov/webdocs/publications/44963/1774_1_err132_reportsummary_2_.pdf?v=41995
4. *Budget of the United States Government, Fiscal Year 2017* (Washington: Government Printing Office, 2016), Public Budget Database.
5. Food Subsidies by Chris Edwards. May 26, 2016. URL: <https://www.downsizinggovernment.org/agriculture/food-subsidies>

6. Food stamp fraud not easy to lick but Paul Muschick has a suggestion. April 05, 2018. URL: <https://www.mcall.com/opinion/mc-opi-food-stamp-fraud-snap-card-trafficking-muschick-20180327-story.html>

7. Luke Rosiak. Those at the Front Lines of Junk-Food Food Stamp Purchases Rail at USDA Secrecy. *Washington Examiner*, August 12, 2014. URL: <https://www.washingtonexaminer.com/those-at-the-front-lines-of-junk-food-food-stamp-purchases-rail-at-usda-secrecy>

8. U.S. Department of Agriculture. The Extent of Trafficking in the Supplemental Nutrition Assistance Program: 2009-2011. August 2013. URL: <https://fns-prod.azureedge.net/sites/default/files/Trafficking2009.pdf>

9. Paul Brennan. Some Feds Have No Idea the Extent of SNAP Fraud, Says Iowa Official. *Watchdog.org*, September 11, 2014, and see U.S. Department of Agriculture, Office of Inspector General. Analysis of FNS. Supplemental Nutrition Assistance Program Fraud Prevention and Detection Efforts, September 2012.

10. Douglas J. Besharov. Testimony. Committee on Agriculture. February 25, 2015. URL: http://www.welfareacademy.org/pubs/foodassist/Besharov_SNAP_Testimony_15_0225.pdf

11. Robert Paarlberg. Obesity: The New Hunger. *Wall Street Journal*, May 11, 2016.

12. Data for households on food stamps. URL: <https://www.fns.usda.gov/pd/supplemental-nutrition-assistance-program-snap>

13. Douglas, Besharov. We're Feeding the Poor as if They're Starving. American Enterprise Institute. December 8, 2002. URL: <https://www.washingtonpost.com/archive/opinions/2002/12/08/were-feeding-the-poor-as-if-theyre-starving/03539e2c-70bf-49e2-bc19-81c69c5baba5/>

14. U.S. Department of Health and Human Services, National Center for Health Statistics. Health, United States, 2015. Table 58. URL: www.cdc.gov/nchs/data/health/2015/03539e2c-70bf-49e2-bc19-81c69c5baba5.pdf

15. U.S. Department of Health and Human Services, National Center for Health Statistics. Health, United States, 2015. Table 59. URL: www.cdc.gov/nchs/data/health/2015/03539e2c-70bf-49e2-bc19-81c69c5baba5.pdf

16. U.S. Department of Agriculture. What can SNAP buy? URL: www.fns.usda.gov/snap/eligible-food-items

17. U.S. Department of Agriculture. Diet Quality of Americans by SNAP Participation Status. May 2015. URL: www.fns.usda.gov/sites/default/files/ops/NHANES-SNAP07-10.pdf

18. U.S. Department of Agriculture. Building a Healthy America: A Profile of the Supplemental Nutrition Assistance Program. April 2012. URL: <https://fns-prod.azureedge.net/sites/default/files/BuildingHealthyAmerica.pdf>

4 References

1. Kaang, Prageet & Babaei, Mahsa & Freeland-Graves, Jeanne. (2019). Supplemental Nutrition Assistance Program (SNAP): does receiving assistance impact food choices?. *Nutrition and Dietary Supplements*, Volume 11, 19-35. DOI 10.2147/NDS.S177809.

2. U.S. Department of Agriculture. (November 20, 2014). A Short History of SNAP. Food and Nutrition Service. Retrieved from <https://www.fns.usda.gov/snap/short-history-snap>

3. Tiehen, L, Jolliffe, D, Gundersen, C. (April 2012). Alleviating poverty in the United States: the critical role of SNAP benefits. ERR-132. Washington, DC: U.S.

Department of Agriculture, Economic Research Service; 2012. Retrieved from https://www.ers.usda.gov/webdocs/publications/44963/17741_err132_reportsummary_2_.pdf

4. Budget of the United States Government, Fiscal Year 2017. (2016). Washington: Government Printing Office, Public Budget Database.

5. Food Subsidies by Chris Edwards. (May 26, 2016). Retrieved from <https://www.downsizinggovernment.org/agriculture/food-subsidies>

6. Food stamp fraud not easy to lick but Paul Muschick has a suggestion. (April 05, 2018). Retrieved from <https://www.mcall.com/opinion/mc-opi-food-stamp-fraud-snap-card-trafficking-muschick-20180327-story.html>

7. Luke, Rosiak (August 12, 2014). Those at the Front Lines of Junk-Food Food Stamp Purchases Rail at USDA Secrecy. *Washington Examiner*. Retrieved from <https://www.washingtonexaminer.com/those-at-the-front-lines-of-junk-food-food-stamp-purchases-rail-at-usda-secrecy>

8. U.S. Department of Agriculture. (August 2013). The Extent of Trafficking in the Supplemental Nutrition Assistance Program: 2009-2011. Retrieved from <https://fns-prod.azureedge.net/sites/default/files/Trafficking2009.pdf>

9. Paul, Brennan. (September 11, 2014). Some Feds Have No Idea the Extent of SNAP Fraud, Says Iowa Official. *Watchdog.org*. Retrieved from <https://www.dailysignal.com/2014/09/14/iowa-official-rampant-snap-fraud/>

10. Douglas J., Besharov. (February 25, 2015). Testimony. Committee on Agriculture. Retrieved from http://www.welfareacademy.org/pubs/foodassist/Besharov_SNAP_Testimony_15_0225.pdf

11. Robert, Paarlberg. (May 10, 2016). Obesity: The New Hunger. *Wall Street Journal*. Retrieved from <https://www.wsj.com/articles/obesity-the-new-hunger-1462919816>

12. Data for households on food stamps. Retrieved from <https://www.fns.usda.gov/pd/supplemental-nutrition-assistance-program-snap>

13. Douglas, Besharov. (December 8, 2002). We're Feeding the Poor as if They're Starving. American Enterprise Institute. Retrieved from <https://www.washingtonpost.com/archive/opinions/2002/12/08/were-feeding-the-poor-as-if-theyre-starving/03539e2c-70bf-49e2-bc19-81c69c5baba5/>

14. U.S. Department of Health and Human Services, National Center for Health Statistics, "Health, United States, 2015", Table 58. Retrieved from www.cdc.gov/nchs/data/health/2015/03539e2c-70bf-49e2-bc19-81c69c5baba5.pdf

15. U.S. Department of Health and Human Services, National Center for Health Statistics, "Health, United States, 2015", Table 59. Retrieved from www.cdc.gov/nchs/data/health/2015/03539e2c-70bf-49e2-bc19-81c69c5baba5.pdf

16. U.S. Department of Agriculture. What can SNAP buy? Retrieved from www.fns.usda.gov/snap/eligible-food-items

17. U.S. Department of Agriculture. (May 2015). Diet Quality of Americans by SNAP Participation Status. Retrieved from www.fns.usda.gov/sites/default/files/ops/NHANES-SNAP07-10.pdf

18. U.S. Department of Agriculture. (April 2012). Building a Healthy America: A Profile of the Supplemental Nutrition Assistance Program. Retrieved from <https://fns-prod.azureedge.net/sites/default/files/BuildingHealthyAmerica.pdf>