

Cercetarea pieței cerealelor - 2003

Constatări și Recomandări

Rezumat

Ca urmare a condițiilor climaterice nefavorabile, Republica Moldova s-a confruntat în anul 2003 cu problema deficienței de grâu, recolta în acest an constituind doar la 102 mii tone în comparație cu 1181 și 1113 mii tone în anii 2001 și respectiv, 2002. Astfel, este pentru prima dată în jumătate de secol, când a apărut necesitatea stringentă de import a grâului și făinii în volum considerabil. Însă situația s-a agravat din cauza creșterii rapide a prețurilor la aceste produse pe piețele regionale cât și pe cea mondială, ceea ce în final a însemnat, pentru populația Republicii Moldova o creștere bruscă în decursul anului a prețurilor la pâine și făina de grâu (39,8% și 2,5 ori respectiv), aceasta afectând în primul rând păturile nevoiașе.

Acest studiu conține evaluarea situației pe piața cerealelor din Republica Moldova în anul 2003, atât în ceea ce privește indicatorii calitativi (producția, consumul, exportul/importul, prețurile), cât și eficacitatea reglementărilor de stat, mediul concurențial, aspectele teritoriale ale „problemei pâinii” și influența creșterii prețurilor asupra păturilor nevoiașе. Recomandările includ propuneri privind perfecționarea cadrului legislativ și a mecanismelor de reglementare a pieței grâului, făinii și pâinii, privind crearea fondului rezervei de stat și fondului de grâu pentru intervenții, perfecționarea sistemelor de achiziții și stocare a grâului și susținerea socială a celor nevoiași.

Referatul are la bază cercetarea pieței cerealelor, desfășurată de Centrul de Investigații Strategice și Reforme (CISR) la inițiativa Programului de Securitate Alimentară al Comisiei Europene (EC FSP). Evaluările analitice, generalizările și recomandările din această cercetare aparțin autorilor (experții și consultanții CISR) și nu au tangențe cu EC FSP sau cu Guvernul Republicii Moldova.

Introducere

Există oare în Moldova piața cerealelor? Răspunsul afirmativ la această întrebare pare a fi evident, mai ales după 13 ani de tranziție de la economia planificată la economia de piață. Este adevărat că proprietatea privată și sectorul privat au devenit preponderente în economia națională (acestui sector revenindu-i mai mult de 70% din PIB), practic s-a finalizat procesul de privatizare a întreprinderilor, pământului și spațiilor locative, liberalizarea comerțului intern și extern. Totodată, multe segmente ale economiei de piață a Moldovei (piața muncii, piața funciară, piața sistemelor de comunicații etc.) se mai află la etapa de constituire, care se caracterizează prin procese destul de contradictorii, printre care unele ce apar nu fără participarea autorităților de stat.

Așa cum o demonstrează și evenimentele anului comercial 2002/2003, o asemenea evaluare ambivalentă, poate fi aplicată pe deplină măsură, și la „piața grâului, făinii și pâinii”, reglementarea legislativă și administrativă a acesteia, precum și eficiența mecanismelor de piață în domeniul industrial, operațiunilor de export-import, prețurilor și consumului.

Acest studiu a fost realizat la solicitarea Programului de Securitate Alimentară al Comisiei Europene (EC FSP). Studiul are drept scop analiza multilaterală a situației create pe piața grâului, făinii și pâinii din Moldova în anul 2003 (producția, rezervele și consumul), evaluarea

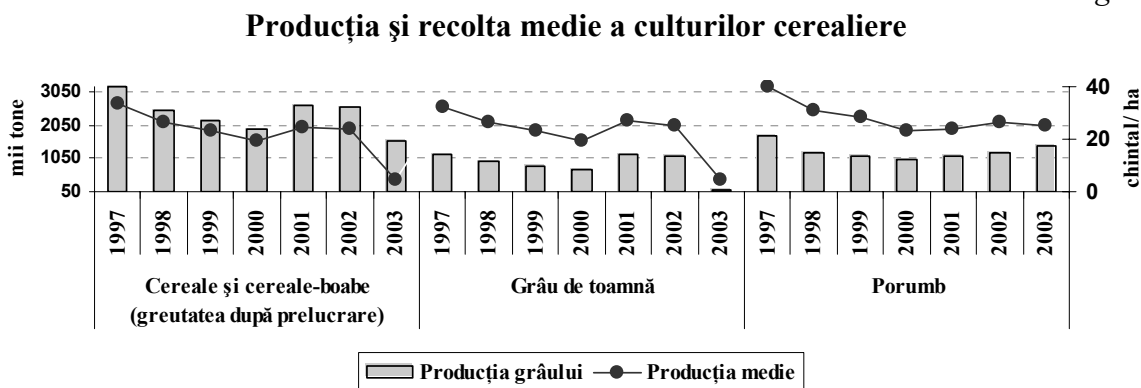
rezultatelor măsurilor de reglementare ale statului, dinamicii prețurilor, calității mediului concurențial la importul de grâu, făină de grâu și producției pâinii, și de asemenea a influenței majorării prețurilor asupra păturilor nevoiașe. În același timp, realizând studiul, autorii au pus accent asupra aplicabilității practice a analizelor și recomandărilor pentru autoritățile de stat. Însă aceasta ar fi imposibil fără informație veridică și consultarea specialiștilor în domeniu. În acest context, experții CISR sunt recunoscători Ministerului Economiei, Ministerului Agriculturii și Industriei Alimentare, Departamentului Vamal, Departamentului Statistică și Sociologie, consultațiile cărora au contribuit la o evaluare adecvată a situației. De asemenea, în cadrul cercetării sunt utilizate datele „Franzeluța” S.A. (Chișinău), autorităților Transnistriei, precum și rezultatele cercetării sociologice PAFP/CISR efectuate în 302 sate din 32 raioane și UTA Găgăuzia.

Autori: Anatolie Gudîm, Vladislav Kutîrkin, Galina Ostrițchi, Stela Ciobu și Galina Șelari. Cercetarea a fost realizată în noiembrie 2003 – ianuarie 2004.

I. Dezvoltarea pieței cerealelor în perioada de tranziție

Tradițional, Moldova asigură necesitățile de produse alimentare, inclusiv necesitățile de pâine, din producția proprie, iar producția industriei agricole și alimentare reprezintă o parte preponderentă a exporturilor. Dinamica producției grâului, drept cea mai calitativă cultură cerealieră, în anii 70-90 a fost exprimată prin următoarele volume de producție medie anuală: 1971-1980 – 983,0 mii tone, 1981-1990 – 932,7 mii tone, 1991-1995 – 1062,2 mii tone și 1996-2000 – 860,2 mii tone. În ultimii zece ani cele mai mari recolte de grâu a fost obținute în: 1990 (1129 mii tone), 1993 (1393 mii tone), 1995 (1126 mii tone) și 1997 (1153 mii tone), apoi în anii 2001 (1181 mii tone) și 2002 (1113 mii tone).

Figura 1



În pofida dificultăților perioadei de tranziție la economia de piață și a transformărilor sectorului agrar (privatizarea pământului, trecerea de la gospodării colective mari la antreprenoriat) producerea cerealelor a rămas unul dintre sectoarele cheie ale agriculturii, și astfel încât, în anii 90 cerealele, inclusiv grâul alimentar, au devenit un articol important al exportului Republicii Moldova, ceea ce era foarte avantajos și profitabil deoarece prețurile interne erau mult mai mici decât cele de pe piețele mondiale. Această tendință se accentuează în anii cu recolte înalte. Astfel, în anul 2002 exportul grâului din Moldova a reprezentat 376,7 mii tone, în valoare totală de 25,5 milioane USD, sau 1/3 din volumul total al exportului de produse de origine vegetală a acestui an.

Pe parcursul ultimilor ani volumul relativ mare al producției de grâu a fost realizat preponderent datorită lărgirii suprafețelor însămânțate de la 220-280 mii ha în anii 80 la 340-370 mii ha în a doua jumătate a anilor 90, extinzându-se și mai mult, în anii 2001 și 2002 (433,9 și 442,7 ha respectiv). A sporit semnificativ și cota grâului în structura terenurilor

alocate culturilor cerealiere: de la 34,6% în 1985 la 38,7% în 1995-2000 și până la 40-41% în 2001 și 2002. *Mai puțin impresionante au fost rezultatele în baza producției medii și calității grâului:* dacă în anii 1971-1980 recolta medie-anuală a grâului constituia 32,8 chintale/ha, în 1981-90 – 34,4 chintale/ha, a ajuns în anii 1991-2000 la 28,5 chintale/ha, iar în anii următori a fost în continuă scădere. *Una din tendințele nefavorabile în structura producției de grâu în ultimii ani este reducerea cotei grâului alimentar de la 68% în 1998 la 44% în 2003 și, respectiv, creșterea cotei grâului furajer.*

Transformările fundamentale în societate și economia țării de la începutul anilor 90 au modificat radical și relațiile în cadrul sectorului agricol. Printre cele mai importante transformări putem menționa: reforma funciară; privatizarea mijloacelor de producere și împrumutarea țăranilor cu pământ; formarea și lărgirea sectorului privat; reorganizarea gospodăriile colective mari; privatizarea rețelei de elevatoare, morilor și brutăriilor; separarea comerciala a ramurilor orientate către export, comercianților și companiilor de prestare a serviciilor.

Concomitent, destul de operativ a avut loc transformarea și auto-lichidarea organelor de stat, care „patronau” sectorul cerealier: Ministerul produselor de panificație → Asociația de stat și cooperatistă de producere și prelucrare a cerealelor “Moldhleproduct” și Asociația de stat «Cereale» (până în anul 1998). În rezultatul acestor transformări, *proprietatea privată s-a instaurat în întregul sistem* (cu excepția unor elevatoare și „Franzeluța” S.A., care este cel mai mare producător de pâine).

Totuși, în pofida unor transformări atât de radicale, *baza legislativă ce reglementează producția și comercializarea cerealelor și participarea organelor de stat la acest proces nu este definitivată.* Astfel, spre deosebire de alte țări – vecini și parteneri externi ai Moldovei (România, Ucraina, Rusia și Cazahstan) – Moldova încă nu dispune de o lege organică privind produsele cerealiere și piața cerealelor, care ar reglementa producția, formarea rezervelor, prelucrarea și comerțul cu cereale, controlul calității. Un asemenea proiect de lege se află de mulți ani în „proces de elaborare”.

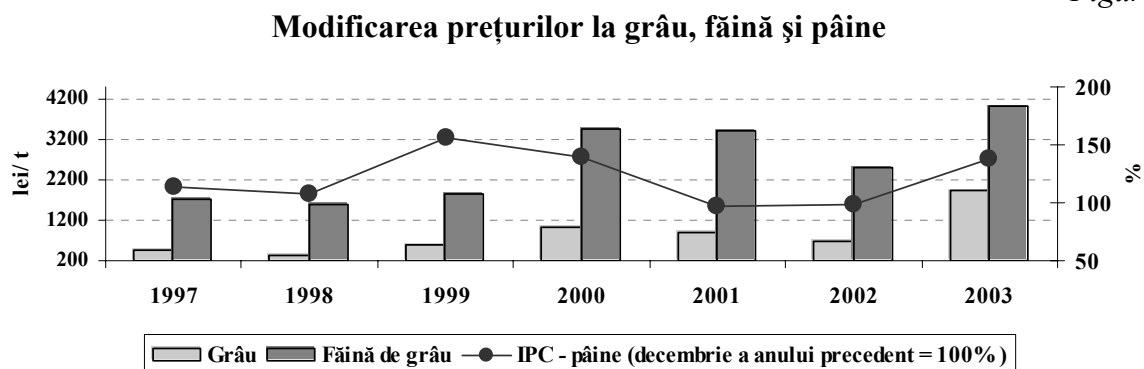
În aceste condiții Guvernul întreprinde din când în când încercări de a utiliza *măsuri administrative* pentru a restrânge concurența între producători și pentru a reglementa prețurile și comerțul extern în această sferă. În dependență de situația creată pe piața grâului în anul respectiv (recolta înaltă sau scăzută) organele de stat adoptă decizia corespunzătoare, inclusiv stabilirea prețurilor indicative la export, recomandări privind comerțul prin intermediul bursei de valori etc. Aceste acțiuni, de regulă sunt criticate de Fondul Monetar Internațional și Banca Mondială, situație ce s-a repetat și în anul 2003, când sub presiunea acestor instituții, Guvernul Republicii Moldova a fost pus de două ori (!) în situația de a adopta decizii practic analoge privind „eliminarea obstacolelor oficiale și neoficiale din activitatea agenților economici”.

Politica Guvernului privind rezervele de stat de cereale și relațiile cu piața externă de cereale s-a conturat funcție de particularitățile anului respectiv. Astfel, la 5 iulie 2001 a fost adoptată Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 588 „Privind asigurarea necesităților instituțiilor bugetare cu pâine și produse de panificație, *preîntâmpinarea deficitului acestor produse pe piața internă*, precum și preîntâmpinarea creșterii prețurilor la aceste produse”. În scopul realizării acestor obiective s-a prevăzut: crearea rezervelor de stat de grâu alimentar în volum de 50,0 mii tone; recomandarea autorităților locale de a crea împreună cu agenții economici rezerve de grâu în anumite regiuni; stabilirea prețurilor orientative de achiziție; recomandarea băncilor comerciale să acorde întreprinderilor de panificație credite cu facilități pentru achiziția grâului alimentar; stabilirea prețurilor orientative la grâul exportat la nu mai puțin de 95% de la nivelul prețului grâului la bursele regionale și internaționale.

În continuare, în anul 2002, când s-a înregistrat o recoltă mare de grâu, organele de stat au aprobat Ordinul nr. 86-d *privind activizarea exportului grâului*, în care se delega unei comisii speciale create din reprezentanți ai Ministerului Agriculturii și Industriei Alimentare, Ministerului Economiei și Ministerului Afacerilor Externe „sa monitorizeze permanent

situația pe piețele externe de cereale, să întreprindă măsuri operative pentru realizarea exportului cerealelor din Moldova, prezentând, în caz de necesitate, propuneri privind modificarea actelor normative și legislative în vigoare în funcție de situația pe piață și să informeze regulat Președintele țării, Președintele Parlamentului și conducerea Guvernului privind situația din acest domeniu”. Conform rezultatelor anului 2003, putem concluziona că această intenție nu a fost implementată pe deplin nici în ceea ce privește monitorizarea situației sau formarea rezervelor de stat de grâu, și nici în ceea ce privește importul grâului, în special în prima jumătate a anului, când prețurile la grâu pe piața mondială erau relativ favorabile.

Figura 2



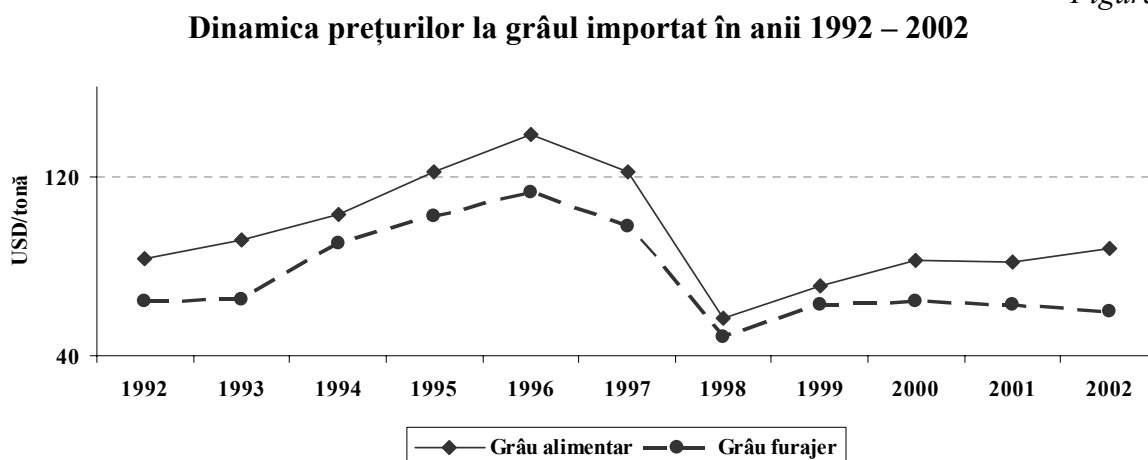
Sursa: DSS, Buletinul informativ al prețurilor

În conformitate cu datele cercetărilor bugetelor casnice consumul pâinii de către populație a scăzut pe parcursul ultimilor 10 ani cu aproximativ 25% (de la 173-175 kg la 133-139 kg pe cap de locuitor), ceea ce se explică, probabil, prin lipsa de resurse financiare ale populației (reducerea veniturilor, creșterea prețurilor – figura 2).

În anii 90 producția grâului destinată exportului s-a concentrat, în mare parte, pe terenurile de pământ arendate. Deoarece prețurile interne la grâu erau mai scăzute ca cele mondiale, cota cea mai mare se exporta în țările Europei Centrale și de Est, inclusiv țările vecine România și Ucraina.

Importul grâului și făinii în Moldova se realiza din două motive: pentru suplinirea rezervelor locale în anii mai puțin roditori, sau (aceasta în fiecare an) pentru îmbunătățirea calității pâinii și produselor de panificație importând grâu de calitate mai înaltă. Trebuie de menționat că prețurile, atât la grâul alimentară cât și cel furajer importat în Moldova, au fost destul de stabile pe parcursul anilor 1992-2002, cu excepția unor creșteri a prețurilor în anii 1995-1997 (vedeți figura 3).

Figura 3



Sursa: Ministerul Economiei al RM

Analiza prețurilor la importul grâului în Moldova, pe parcursul a zece ani, până în 2003, arată că în general prețurile au fost în conformitate cu conjunctura pieței grâului din Europa

Centrală și de Est, nu au fost speculative, ceea ce în corelație cu producția medie suficientă internă de grâu din acești ani, permitea menținerea prețurilor la pâine la nivel acceptabil pentru populație.

II. Anul 2003: recoltă slabă de grâu, pericolul crizei de pâine

Moldova este o țară cu economie mică deschisă. Nivelul de deschidere al acestei economii - raportul dintre volumul comerțului extern (export + import) și PIB - a constituit în anii 90 mai mult de 90%, 111,7% în 2002 și 106,0% în 2003, ceea ce este mult mai mult decât în țări, ca România, Ucraina (62 - 76%) sau Rusia (30 - 53%). Din această cauză securitatea alimentară a unei țări mici în cazul condițiilor interne nefavorabile, fie climaterice sau sociale, este destul de vulnerabilă și în fața factorilor externi. Anume în asemenea situație s-a aflat Republica Moldova în anul 2003: resurse interne limitate de grâu și făină și prețuri foarte mari pe piețele externe la aceste produse. *S-a creat situația, când era necesară intervenția statului prin acțiuni raționale și coordonate ale structurilor sale și operativitatea agenților economici – participanți la operațiunile pe piața cerealelor.*

Pentru Moldova rezultatele anului agricol 2003, per total, sunt mai mult satisfăcătoare decât nereușite: conform evaluării DSS, producția agricolă totală a constituit 86% în comparație cu anul 2002. Anul s-a dovedit a fi roditor pentru vița de vie, fructe, legume și floarea soarelui. Însă pentru cerealele de toamnă (grâu, orz) acest an a fost foarte nefavorabil. Cauzele sunt înghețurile grave din iarnă în lipsa zăpezii pe câmpuri și seceta din primăvară și vară. Din această cauză producția totală a culturilor cerealiere la recolta medie de 6,8 chintale/ha a constituit doar 118 mii tone, inclusiv grâu alimentar - 101,5 mii tone, ceea ce reprezintă mai puțin de 10% din recolta anului 2001 și 2002. Situația a fost salvată parțial prin reînsămânțarea a mai mult de 40% din terenuri cu porumb și floarea soarelui. Recolta de porumb a constituit 1402 mii tone (cu 17,4% mai mult decât în anul 2002), iar recolta de floarea soarelui a constituit 389 mii tone (cu 22,7% mai mult). Datele esențiale privind terenurile și recoltele de cereale în anul 2003 sunt reprezentate în *tabelul 1*. Cota cea mai mare de grâu a fost recoltată în zonele de nord ale Moldovei, mai puțin afectate de secetă (42,3%) și în zona de jos a Prutului (Ungheni, Nisporeni, Cantemir, Leova și Cahul - 23,9%).

Tabelul 1

Rezultatele sectorului cerealier în anul 2003 în comparație cu 5 ani precedenți

	<i>Unit.de măsură</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>
Culturi cerealiere – total							
Suprafața	Mii ha	937,4	935,7	987,6	1076,8	1072	579,3
Product. medie la ha	chintale/ha	26,6	23,5	19,6	24,4	24,1	19,4
Producția totală	Mii tone	2500	220,0	1934,3	2627,9	2587	1125,4
Grâul de toamnă							
Suprafața	Mii ha	356,7	341,7	373,0	436,8	445,3	149,3
Product. medie la ha	chintale/ha	26,8	23,5	19,6	27,2	25,1	6,8
Producția totală	Mii tone	951,9	978,0	724,9	1181	1113	101,5
Orz de toamnă							
Suprafața	Mii ha	42,0	41,3	50,8	61,0	68,0	15,8
Product. medie la ha	chintale/ha	22,1	19,6	15,5	27,0	21,9	7,9
Producția totală	Mii tone	93,2	81,0	78,6	165,0	148,8	12,5
Orz de primăvară							
Suprafața	Mii ha	65,7	66,7	54,8	37,1	44,3	11,8
Product. medie la ha	chintale/ha	18,6	15,4	9,9	17,9	16,1	7,9
Producția totală	Mii tone	12,4	101,3	54,4	66,4	71,7	9,3
Porumb pentru boabe							
Suprafața	Mii ha	400	403,2	441,5	471,1	446,7	557
Product. medie la ha	chintale/ha	31,0	28,3	23,4	23,7	26,7	27,1
Producția totală	Mii tone	1239	1140,3	1031,0	1118,0	1194	1402

Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare a prognozat pentru anul 2003 colectarea a 1,3 milioane tone de grâu, care urma a fi utilizat în următoarele scopuri: fondul semincer – 85 mii

tone; pentru consum (pâine) – 400 mii tone; necesitățile sectorului zootehnic - 450 mii tone; și export – 335 mii tone. După un an roditor țara a intrat în anul 2003, având următoarele stocuri: la depozite erau 438,1 mii tone de grâu, inclusiv grâu alimentar – 229,1 mii tone (Tabelul 2).

Tabelul 2

Ianuarie - martie 2003: rezervele de grâu, mii tone

Produsul	Stocuri la 1.01.2003	Utilizat în ianuarie – martie			Stocuri la 1.04.2003	Necesar pentru consumul populației în aprilie-august	Surplus, Deficit
		consum (pâine)	Export	Furaj			
Grâu – total	438,1	114,0	8,9	78,0	237,2	190,0	+47,2
Inclusiv:							
Alimentar	229,1	84,0	6,7	-	138,4	156,7	-18,3
Categoria 5 (furajer)	209,0	30,0	2,2	78,0	98,8	33,0	+65,5

Reieșind din analiza datelor prezentate în tabel, primăvara situația încă nu era alarmantă și planurile pentru asigurarea țării cu grâu până la recolta nouă (iulie-august) în mod tradițional aveau la bază următoarele calcule: necesitățile lunare ale țării (3,6 milioane oameni) de grâu pentru consum constituie 38 mii tone, inclusiv 28 mii tone grâu alimentar și 10 mii tone grâu de categoria 5. Necesitățile sectorului zootehnic în perioada noiembrie-aprilie au constituit 26 mii tone lunar iar în perioada mai-octombrie – cu 40% mai puțin (16 mii tone).

Primele semnale de alarma din partea Guvernului, referitor la situația grâului, au apărut în aprilie-mai, când a devenit clar că, după iarna geroasă și cu puțină zăpadă, a venit o primăvară secetoasă și producția totală de cereale a țării nu va fi suficientă nici pentru acoperirea necesităților interne. La această perioadă rezerva de stat de grâu nu constituia mai mult de 15-18 mii tone.

În aceste împrejurări în luna mai, pentru prima dată, s-a pus problema stimulării importului de grâu în țară. Asemenea măsuri au fost întreprinse în unele țări cum ar fi România, unde nu doar s-a interzis exportul de grâu dar a și fost eliberat de taxe vamale importul de grâu, ceea ce a permis, deja în prima jumătate a anului 2003, să se importe în țară 337,1 mii tone de grâu la prețul 115 USD/tonă, inclusiv din Republica Moldova – 13,6 mii tone (1,48 milioane USD), deci la prețul de numai 109,4 USD/tonă. Aceste exporturi din Moldova se realizau de firme private în baza contractelor bilaterale reieșind din interese proprii. În același timp, țărani au încetat să vândă grâu și făină începând cu luna mai, conform principiului realist: „până nu văd recolta nouă, am să păstrez grâul de anul trecut”.

Reacția Guvernului întârzie, și doar la mijlocul verii aceasta s-a manifestat prin adresarea către Rusia, Kazahstan și China privind furnizarea de grâu în Moldova în calitate de ajutor umanitar sau „la prețuri convenabile”. După aceasta a urmat Hotărârea Parlamentului (31.07.2003) cu privire la scutirea de TVA a importurilor de grâu în țară, și acordarea permisiunii de a importa grâu la circa 60 de agenți economici. Situația *de facto* privind volumul de grâu la momentul adoptării acestor hotărâri se descrie în Tabelul 3.

Tabelul 3

Volumul de grâu necesar pentru a asigura necesitățile pe piața internă în perioada august 2003 – august 2004, mii tone

august 2004, mii tone							
Recolta 2003	Necesar pentru Fondul Semincer	Volumul, posibil pentru consum	Necesitățile perioadei precedente lunii august 2004			Deficitul	Necesar de importat
			total	inclusiv			
				oraș	sat		
101,5	58	43	450	158	292	-407	407
Sursa: Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare							

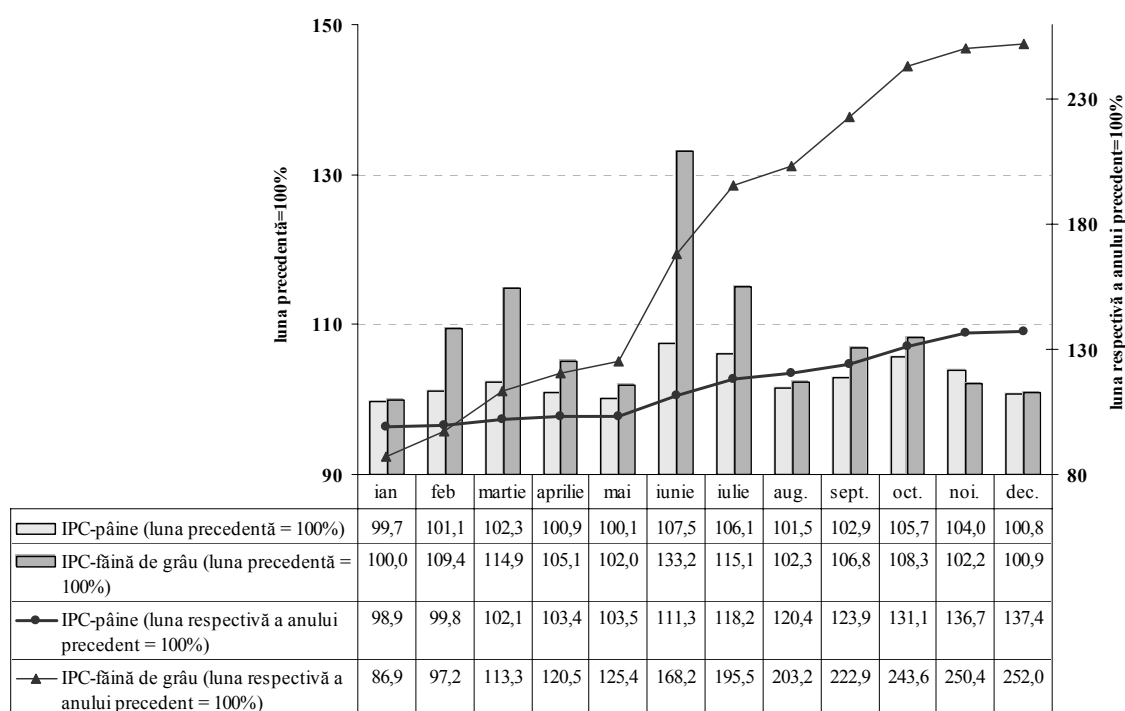
În continuare Guvernul și agenții economici au operat activ pe piața externă în căutarea unor căi și metode cât mai raționale pentru asigurarea țării cu grâu pentru perioada de până la colectarea noi recolte.

III. Reglementarea de stat

Recolta slabă de grâu, cum n-a mai fost în Moldova de jumătate de secol, volumul limitat al rezervelor de stat și creșterea continuă, de la începutul anului 2003, a prețurilor interne la făină și pâine (*Figura 4*) au determinat necesitatea implicării Guvernului prin metode legislative, economice și administrative dar reieșind în același timp din realitățile economiei de piață.

Figura 4

Dinamica indicilor prețurilor de consum la grâu, făină și pâine, 2003



Sursa: DSS, Buletinul informativ al prețurilor

Deoarece Statul nu avea resurse (suficiente rezerve de stat) pentru intervenție pe piața grâului, unica soluție era stimularea importului de grâu în țară. Mai mult pentru atât, acest import trebuia să fie în cantități fără precedent de mari – nu mai puțin de 200 mii tone de grâu alimentar și 100 mii tone de grâu furajer. Importul grâului și făinii în anii precedenți era destul de redus (*tabelul 4*). Ca rezultat al pericolului ce s-a creat asigurarea securității alimentare, Parlamentul Republicii Moldova a aprobat la 31 iulie 2003 modificări și completări la articolul 4 a „Legii privind intrarea în vigoare a Capitolului III a Codului Fiscal” nr. 417-X111 din 17 decembrie 1997: „în perioada august-decembrie 2003 taxa pe valoarea adăugată nu se aplică la importurile de cereale la pozițiilor de articole 1001, 1002 00 000, și 1003 00 100 în volumul coordonat cu Guvernul, și la realizarea cerealelor pe teritoriul țării”.

Prin Hotărârea nr. 1037 din 26 august 2003 Guvernul a stabilit cotele de import la grâu pentru care cu se va aplica TVA: 500 mii tone de grâu, inclusiv – 300 mii tone de grâu alimentar, 20 mii tone de orz pentru semințe și 10 mii tone de secară. Pentru implementarea acestei Hotărâri a fost elaborat Regulamentul privind importul și comercializarea grâului cu facilități fiscale.

Conform regulamentului, să importe și să realizeze grâu fără achitarea TVA puteau doar acele întreprinderi care primeau certificatele respective de la Ministerul Agriculturii și Ministerul Economiei pe o perioadă de 30 de zile.

Modificarea la Lege adoptată de către Parlament privind scutirea de TVA la importul de grâu și măsurile organizaționale întreprinse de către Guvern au activizat simțitor importul de grâu în Moldova. Dacă în perioada ianuarie-august importul de grâu a constituit 22,0 mii tone, inclusiv – 13,8 mii tone grâu alimentar, atunci în perioada septembrie-noiembrie - 73,1 și 67,1 mii tone respectiv.

Totodată, prețul este un alt aspect important al acestei probleme, ce merită cu desăvârșire a fi pus în discuție. Prin decizia de a scuti importurile de grâu de TVA, *organele de stat sperau să lichideze deficitul de grâu din țară și astfel să limiteze creșterea posibilă a prețurilor la pâine.* În realitate, însă, s-a creat o situație cu totul diferită față de cea prognozată. Decizia adoptată de Parlament limita prețul la marfă (grâu) doar la „intrarea” în țară, în timp ce comercializarea ulterioară pe teritoriul țării nu era reglementată. Întrebarea rămânea deschisă: la ce prețuri vor realiza întreprinderile importatoare, grâu? Deoarece grâul alimentar nu face parte din grupa de mărfuri de importanță socială, în timp ce adaosul comercial la făină și pâine, conform Hotărârii Guvernului, este limitat și controlat. În rezultat, în condițiile deficitului de grâu care a continuat și în a doua jumătate a anului 2003 și non-concordanța bazei normative, intrările de grâu importat pe teritoriul țării au rămas în afara controlului organelor de stat.

În legătura cu aceasta apare întrebarea: cât de pozitiv a fost impactul deciziei de scutire a importului de grâu de la plata TVA asupra prețurilor la pâine? Conform legislației în vigoare, produsul obținut la prelucrarea grâului – făina, se impozitează cu TVA la 20%, iar pâinea – produsul pregătit din făină, se impozitează cu TVA, conform legii, la 8%. Pentru a evalua consecințele deciziei privind scutirea importului de grâu de TVA, CISR a analizat câteva scheme conform rețelei: firma-importator – combinatul de prelucrare a grâului – fabrica de pâine. Concluzie: prin limitarea deciziei la scutirea firmelor importatoare de grâu alimentar de plata TVA, statul nu a obținut rezultatul scontat – menținerea prețurilor la pâine.

Reflectarea situației de criză se exprimă printr-un șir de evenimente:

- la 15.11.2003 „Franzețuța” S.A. – cel mai mare producător de pâine din țară (55,2% acțiuni sunt în posesia statului) – a anunțat brusc despre majorarea prețurilor la toate tipurile de pâine cu 30.0 - 62.8%, cu excepția unuia („Chișinău”, 0,8 kg – cu prețul de 2,75 MDL);
- la 19.11.2003 Președintele Republicii Moldova a cerut Guvernului și conducerii „Franzețuța” S.A. să scadă prețurile la trei tipuri de pâine „socială” și a pus în sarcina MAI și Centrului pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției să supravegheze ca pâinea ieftină să nu devină obiect pentru speculații;
- în aceeași zi, 19.11.2003, la ședința Guvernului a fost aprobată Hotărârea de a reduce adaosul comercial la comercializarea pâinii și produselor lactate de la 20% la 10%; se creează un grup de lucru special pentru elaborarea măsurilor pentru protecția socială a persoanelor cu venituri reduse.

Măsurile întreprinse au redus din intensitatea “crizei de pâine”, dar, deoarece prețul la grâu și făina din import continua să crească, respectiv crește și costul de producție al pâinii, iar adaosul comercial de 10% nu acoperea cheltuielile punctelor de comercializare, astfel a devenit nerentabil de a produce și vinde pâine. Între timp, deja în luna decembrie a devenit evident că nivelul importurilor de grâu și făină în țară s-a redus. Motivele fiind restricțiile la exportul grâului, introduse în Rusia și Kazahstan, creșterea bruscă a prețurilor la grâu, creșterea cheltuielilor firmelor importatoare moldovenești la cumpărarea, transportarea, prelucrarea și păstrarea grâului.

Conform evaluării, către sfârșitul anului 2003 țara dispunea de circa 30-35 mii tone (la firmele-importatori și rezervele de stat) și încă aproximativ 15-20 mii tone, în mare parte grâu de categoria 5 – la gospodăriile țărănești. Către 01.01.2004 rezerva de stat de grâu alimentară constituia circa 16,0 mii tone.

La 24.12.2003 Guvernul s-a adresat Parlamentului cu propunerea: a) de a prelungi până la 1 iulie 2004 scutirea de TVA a importurilor de grâu; b) eliberarea de la plata taxelor vamale a importurilor de grâu alimentară și furajer, orzului și făinii. Spre deosebire de facilitățile din vară (31.07. 2003) la importul grâului, această hotărâre trebuia să implice și importatorii din țările cu care Moldova nu are acorduri privind comerțul liber. În ziua următoare, 25.12.2003 Parlamentul a adoptat în două lecturi proiectul de lege propus de Guvern.

Consecințele acestei decizii vor fi vizibile în al doilea trimestru al anului 2004. *Contrar prognozelor, în luna ianuarie a avut loc o reducere (și nu o creștere) a importurilor de grâu și reorientarea comercianților asupra importului de făină; se pare că această tendință se va menține pe parcursul următoarelor luni.*

La începutul anului 2004 Guvernul a reinițiat încercările de a achiziționa din Rusia circa 100-150 mii tone de grâu alimentară „la prețuri mai joase de cât prețurile de piață”. Între timp, însă, în Rusia prețurile la pâine s-au majorat, și ca răspuns la acest eveniment Guvernul Federației Ruse a introdus restricții la exportul grâului (taxa vamală de 25,0 euro/tonă) și a întreprins măsuri de intervenție pe piața internă a grâului în volum de 2,0 milioane tone de grâu.

Conform datelor Departamentului Vamal importul grâului în Moldova în anul 2003 a constituit 124 mii tone iar făinii de grâu – 41,0 mii tone. Până la acest moment Guvernul nu a avut experiență în organizarea unui import atât de considerabil (*Tabelul 4*). Pe acest fundal, se putea prognoza încă, la etapa incipientă, dificultatea cu care vor fi implementate de către agenții economici sarcinile stabilite de Guvern privind importul a 500 mii tone de grâu inclusiv 300 mii tone grâu alimentară, luând în considerație termenul (mai puțin de jumătate de an!), statutul privat al firmelor-importatoare (cu excepția „Moldresurse” S.A. și „Franzețuța” S.A.), precum și majorarea prețurilor regionale la grâu (s-au dublat față de prima jumătate a anului 2003).

Tabelul 4

Importul de grâu și făină în perioada 1994-2002 , mii tone

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Grâu	38,6	62,7	31,1	9,0	2,3	5,8	7,4	11,9	0,1
Făină de grâu	0	0	0	1,8	0,5	8,5	23,6	15,6	25,6

Conform datelor Ministerului Agriculturii, *certIFICATE pentru importul de grâu* au fost eliberate la peste 60 de agenți economici, însă doar unele dintre aceste firme au exploatat din plin avantajele fiscale pe care acestea le ofereau. Cei mai mari importatori au fost: SRL Trans Oil, Agenția națională pentru rezerve materiale, G.T. Petru Tarlev, Picom, SRL Tego Grup, SRL Agrotera-Impex, „Franzețuța” S.A. și „Moldresurse”. Acești agenți economici au importat în țară 52,3 mii tone de grâu, sau 51,3% din întreg volumul de importuri din lunile septembrie-decembrie 2003.

Tabelul 5

Dinamica importului de grâu și făină în anul 2003, mii tone

	ianuarie-august	septembrie	Octombrie	noiembrie	Decembrie	Ianuarie-decembrie (30.12.2003)
Grâu – total	22,0	9,4	19,5	44,2	28,9	124,0

	ianuarie-august	septembrie	Octombrie	noiembrie	Decembrie	Ianuarie-decembrie (30.12.2003)
<i>Inclusiv</i>						
Grâu alimentar	13,8	8,4	16,1	42,5	28,9	109,7
Grâu furajer	8,2	1,0	3,4	1,7	0,0	14,2
Făină de grâu	7,6	2,6	12,6	11,5	6,7	41,0

Importul de făină de grâu a constituit 33 mii tone în lunile septembrie-decembrie 2003. Acest import a fost realizat de peste 50 agenți economici, inclusiv în volum mare – „Franzeuța” S.A., Unicaps S.R.L., Triluna-UCAY și Danova-Prim. Principalele țări din care s-a importat grâu în Moldova în anul 2003 au fost Rusia, Kazahstan și Lituania, iar făină din Rusia, SUA, România, Kazahstan, Ucraina și Turcia.

Resursele de grâu, la care se orientau brutăriile la sfârșitul anului, se concentrau în mare parte la 12 elevatoare (din 29 active), inclusiv rezervele de stat de grâu alimentar – elevatorul din Florești (6,1 mii tone), Căușeni (5,1 mii tone), Cahul și Comrat (0,6 mii tone), iar „Franzeuța” S.A. - Edineți, Iargara și Drochia.

După cum se vede, cota de 300 mii tone stabilită de către Guvern la importul de grâu alimentar și valabilă până la sfârșitul anului a fost exploatată de către importatori doar la 1/3.

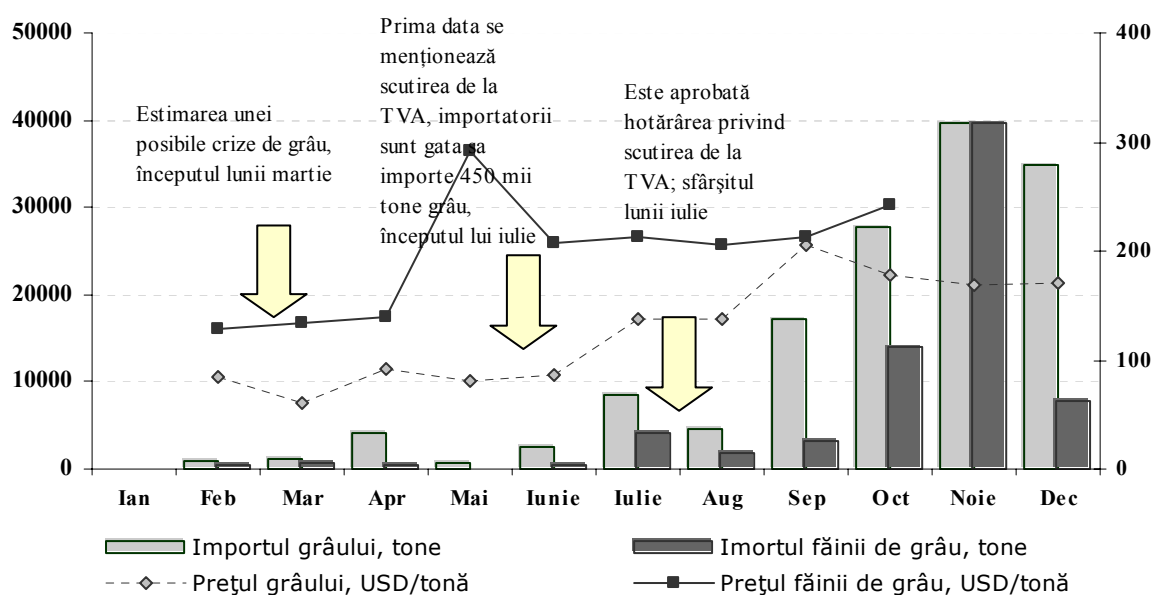
Posibilele explicații ar fi:

- dificultățile cu care s-au confruntat firmele-trader în Rusia și Cazahstan și pe alte piețe, încercând să achiziționeze volumul necesar de grâu „la prețuri acceptabile”;
- aspectul financiar – dublarea prețurilor de import la grâu în comparație cu prima jumătate a anului;
- cheltuieli sporite la transport, prelucrarea și păstrarea grâului în elevatoarele din țară;
- încrederea că „întru interesele populației” facilitățile la importul grâului prin scutirea la plata TVA vor continua și după data de 1 ianuarie 2004.

Însă, motivul principal este: a fost ratată perioada și prețurile cele mai favorabile la importul grâului și făinii (Figura 5).

Figura 5.

Criza de grâu: semnale și răspunsuri



IV. Mediul concurențial, prețurile și aspectul teritorial al problemei

Măsurile întreprinse de Guvern pentru activizarea importului de grâu și făină în Moldova au avut drept scop prevenirea deficitului acut de pâine în țară și a creșterii imediate a prețurilor la acest produs. Acte acțiuni au fost întreprinse în condițiile în care: a) *Statul* nu dispunea de rezerve pentru intervenție pe piața cerealelor și pâinii (mai mult decât atât, la finele lunii septembrie 2003 „Franzeluța” S.A., care este aprovizionată din rezervele de stat era pe cale de a-și opri activitatea); b) importul de grâu și făină în țară, precum și producerea și comercializarea pâinii se realizează în proporție de 80% de către agenții economici din *sectorul privat*.

În aceste condiții, și ca rezultat al monitorizării situației, era impetuos necesară operativitatea și coordonarea acțiunilor Guvernului și ale agenților economici, astfel stabilinduse niște raporturi optime între măsurile de reglementare ale statului și inițiativa și libertatea acțiunilor agenților privați ai pieței cerealelor, făinii și pâinii.

Grâul. Inițiativa manifestată primăvara de către firmele private importatoare de grâu în Moldova, a fost constrânsă în așteptarea introducerii de către Guvern a facilităților la importul grâului și făinii. Asemenea măsuri au fost întreprinse în România și Ucraina, iar în Moldova se discutau în ordine prioritară de către Guvern încă din luna mai 2003. Cu toate acestea, soluționarea practică (scutirea de către Guvern a importurilor de grâu de plata TVA) a avut loc doar la 31 iulie, iar intrarea în vigoare a Regulamentului privind importul și realizarea grâului cu scutirea de TVA și emiterea certificatelor comercianților se efectua deja în august-septembrie. În rezultat, în perioada ianuarie-august 2003, importul de grâu alimentar constituia 13,8 mii tone iar de făină – 7,6 mii tone sau, respectiv 11,1% și 18,%% din volumul total de importuri de grâu și făină în decursul anului 2003. Între timp, prețurile la grâu și făină pe piețele reginale (Rusia, Kazahstan) s-au dublat în perioada septembrie-decembrie, și în scurt timp au fost introduse și taxe vamale considerabile. Toate acestea creau impedimente de ordin financiar importatorilor de grâu, iar interesele lor private nu coincideau în plină măsură cu intențiile Guvernului de a stimula importul masiv de grâu.

Volumul importurilor de grâu alimentar estimat de către Guvern la 300 mii tone a fost realizat doar în proporție de 1/3 și aceasta a determinat Guvernul să introducă (25.12.2003) facilități noi mai extinse la importul de grâu și făină. Despre rezultatele acestor noi facilități se va putea judeca în „perioada critică” - martie-mai 2004.

Făină de grâu. Producția făinii în Moldova este pe deplin asigurată de către sectorul privat. Din 150 de mori, statul intervine doar în activitatea a 3 din ele; „Franzeluța” S.A. nu dispune de o moară proprie. Sumar, industria morăritului are o capacitate industrială de 40-43 mii tone făină pe lună. Raportul dintre consumul făinii locale și făinii importate în prima jumătate a anului 2003 a constituit 3:1, iar în a doua jumătate a anului – 1:1. În perioada ianuarie-septembrie prețurile la făina de calitate superioară au crescut de la 2,04 la 5,09 lei, iar la făina de prima categorie – de la 1,62 la 3,20 lei/kg. Către sfârșitul anului prețul de realizare al făinii au constituit 4,6-5,0 lei/kg. În total, în perioada ianuarie-decembrie, conform datelor DSS, prețul la făina de grâu în țară a crescut de 2,5 ori.

Pâine. În Moldova prevalează producția pâinii de către sectorul privat și populație (regiunile rurale). În țară sunt înregistrate 232 întreprinderi active în această ramură, care consumă zilnic 500-520 tone de făină. Brutării există în 35 orașe, inclusiv 17 brutării în Chișinău. Totodată, spre deosebire de producția grâului și făinii în industria de panificație, prezența statului este destul de remarcabilă datorită controlului deținut (55.2% acțiuni) asupra „Franzeluța” S.A. (Chișinău). Această întreprindere formal nu deține monopolul pe piața pâinii (nu produce 35% - marja pentru a deține monopolul pâinii în țară ci doar 15-17%), dar pentru Guvern această întreprindere deține o poziție-cheie atât economică cât și politică pentru a asigura

controlul asupra prețurilor la pâine, mai ales în municipiul Chișinău cu o populație de peste 700 mii de oameni.

Dacă se ia în considerație că mai mult de ½ din volumul anual de pâine în țară se produce de către populația din regiunile rurale (54,7% din populația Republicii Moldova), atunci cota „Franzeuța” S.A. depășește „indicatorul monopolului” de 35%. Din această cauză, în condițiile când pachetul de control al acțiunilor acestei întreprinderi se află în posesia statului și întreprinderea se aprovizionează cu grâu din rezervele de stat, *situația financiară și politica de preț a întreprinderii „Franzeuța” S.A. în mare parte determină stabilitatea pe piața pâinii în țară.*

Totodată, situația financiară a întreprinderii „Franzeuța” S.A. către sfârșitul anului 2003 a devenit critică și a continuat să se agraveze și în anul 2004. Creșterea prețurilor la grâu și făină s-a reflectat destul de negativ asupra situației financiare a „Franzeuța” S.A.. Dacă conform totalurilor anului 2001, profitul net al întreprinderii a constituit 18,6 milioane lei și în anul 2002 – 22,2 milioane lei, atunci în a doua jumătate a anului 2003 pierderile au constituit 12,0 milioane lei, iar pierderile anuale au constituit în total 7,4 milioane lei. Deși prețurile au crescut la majoritatea tipurilor de pâine (cu 30,0-62,8%), conform declarației „Franzeuța” S.A. din data de 17.11.2003, întreprinderea continuă să producă (nu mai puțin de 1/3 din volumul total) și să realizeze în paralel, conform Hotărârii Guvernului, așa numita „pâine socială” înregistrând pierderi industriale de 52% sau 70,0 mii lei zilnic.

Nu este exclus faptul că Guvernul va acorda susținere financiară întreprinderii, încercând să prevină falimentul ei, și de asemenea, va asigura furnizarea de grâu din rezervele de stat, inclusiv din achizițiile noi. În acest context rămâne deschisă întrebarea privind introducerea în perioada martie-iunie a compensațiilor nominative la pâine pentru persoanele nevoiașe și pentru contingentul unui șir de instituții bugetare.

Spre deosebire de municipiul Chișinău, unde situația este sub control, în *orașele mici* (cu un total de populație de circa 400 mii) situația este mai puțin favorabilă, și deși există circa 200 brutării, pâinea este mai scumpă și se furnizează în magazine, cu întreruperi.

În regiunile rurale predomină auto-asigurarea populației cu pâine. Cercetarea sociologică realizată de către PFAP/CISR în 302 sate (noiembrie 2003) a arătat, că gospodăriile rurale, care au dat în arendă terenuri de pământ, au primit în medie circa 300 kg de grâu. În plus, 1/3 din gospodăria a păstrat parțial stocuri de grâu din recolta anului precedent. În majoritatea gospodăriilor rurale, deficitul de pâine se compensează, de regulă, prin utilizarea făinii de porumb, și, de asemenea, prin utilizarea leguminoaselor-boabe și cartofilor.

În Transnistria, în pofida reglementărilor dure de către organele de stat a importului de grâu și prețurilor la făină și pâine, pe parcursul anului 2003 prețurile la pâine s-au modificat de trei ori, fiind în creștere permanentă: iunie, iulie și noiembrie. Reglementarea administrativă a prețurilor la pâine se referă numai la producția pâinii de către întreprinderile de stat din fondul de făină centralizat. De asemenea, în vânzare există „pâine comercială”, mai scumpă, de la brutăriile sectorului privat, rentabilitatea și prețurile cărora nu se reglementează.

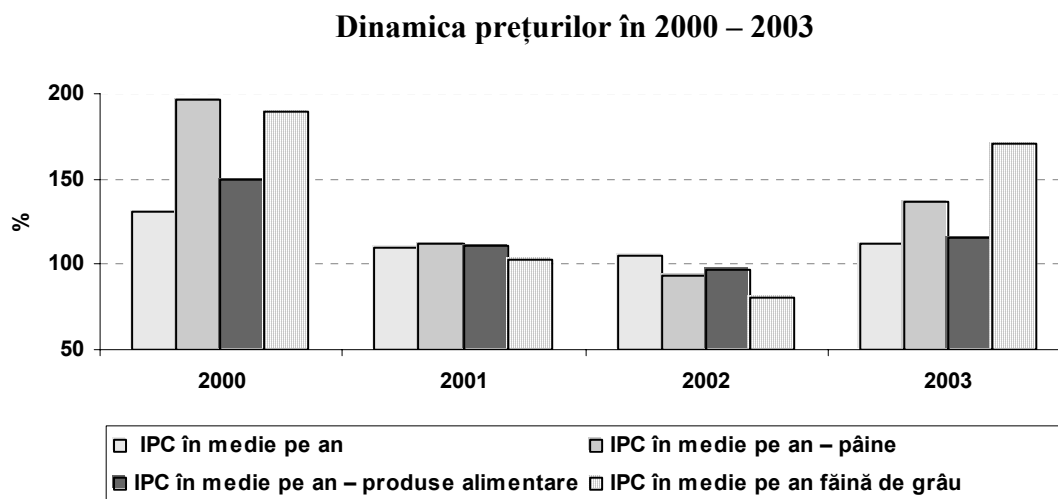
V. Saltul prețurilor la pâine și păturiile nevoiașe

Păturiile nevoiașe utilizează partea cea mai mare a veniturilor sale pentru a procura produse alimentare. Conform cercetării bugetelor gospodăriilor casnice (DSS), 40,4% a populației se află sub pragul sărăciei, inclusiv 26,2% - sub pragul sărăciei extreme; *grupurile sociale, care sunt în măsură mai mare supuse riscului la creșterea prețurilor la pâine:* familiile cu mulți copii; familii incomplete și părinți singuri; familiile unde părinții sunt șomeri; unele categorii

de pensionari. Deși în ultimul timp se observă o tendință de reducere a cheltuielilor pentru alimentație în cadrul venitului total disponibil al populației Republicii Moldova: de la 69% (trimestrul IV, 1999) până la 57% (trimestrul IV, 2003), *20% din populația mai nevoiașă a consumat 60% din venitul disponibil în anul 2003 pentru procurarea produselor alimentare.*

Coșul minim de consum în anul 2003 s-a majorat cu 19,5%; nivelul inflației a constituit 15,7%. În comparație cu creșterea prețurilor la produsele și serviciile ne-alimentare, prețurile la produsele alimentare au crescut într-o măsură mai mare. Asemenea situație este determinată în mare parte de creșterea prețurilor la pâine – în medie pe an aceste prețuri au crescut cu 15,5%, iar către sfârșitul anului (decembrie 2002) au atins o creștere de 39,8%.

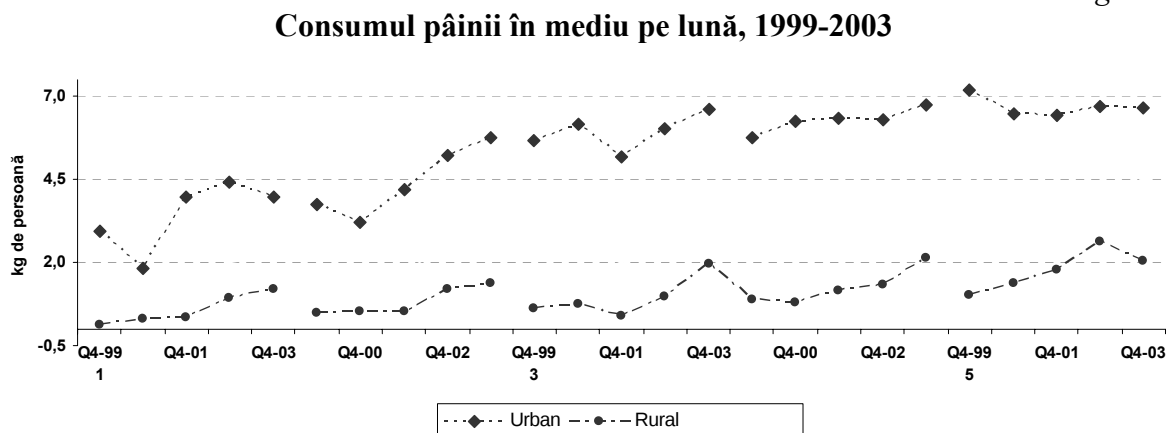
Figura 6.



Sursa: Buletinele informative ale prețurilor, calculele CISR

Într-o măsură mai mare a suferit de pe urma creșterii prețurilor la pâine grupul care se referă la cele 2 quintile a celor mai nevoiașe persoane, în rația cărora cota produselor de panificație este deosebit de înaltă. Și, mai întâi de toate – aceasta este populația care locuiește în orașele mici.

Figura 7.



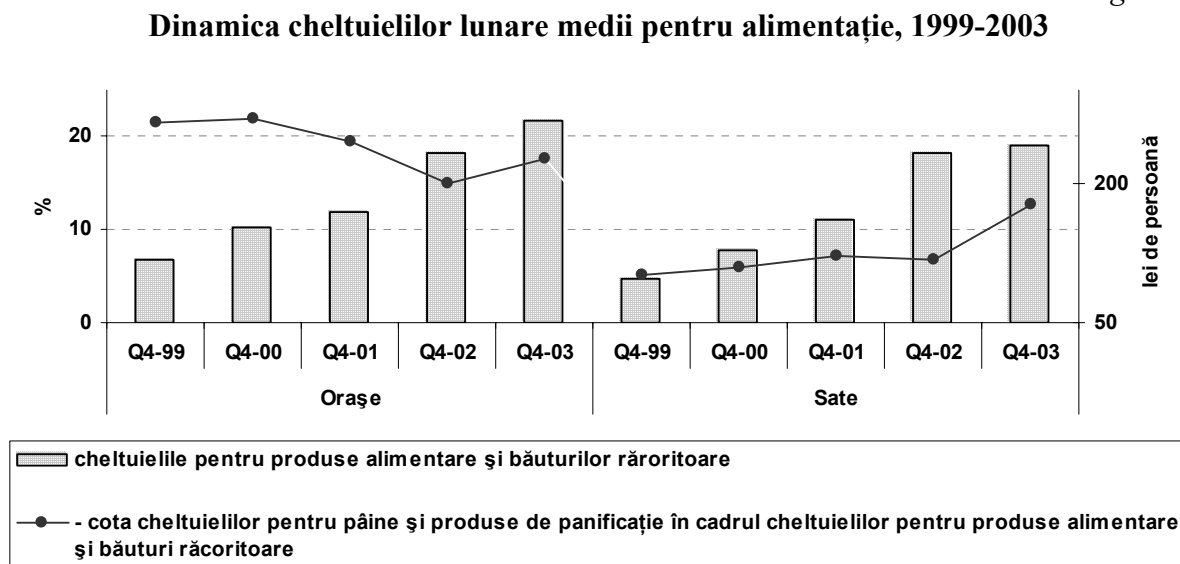
Sursa: DSS, cercetarea bugetelor gospodăriilor casnice

Scumpirea pâinii în trimestrul IV al anului 2003 a influențat în mare parte reducerea consumului de pâine de către populația mai nevoiașă din regiunile rurale (1 quintilă), ceea ce este o demonstrație indirectă a faptului că sistemul existent de protecție socială nu a

funcționat pe deplin în cazul dat, iar „pâinea socială” ieftină se consumă nu numai de către cei pentru care se menține acest preț redus.

Conform datelor cercetării bugetelor gospodăriilor casnice, tendința care s-a profilat în 2001-2002 către reducerea cotei consumului de pâine, făină, cereale și alte produse în volumul total al cheltuielilor pentru alimentație ale gospodăriilor, nu a avut loc. În același timp cheltuielile nominale pentru alimentație au crescut, iar consumul per capita al acestor produse s-a redus.

Figura 8.



Sursa: DSS, cercetarea bugetelor casnice, calculele CISR

Luând în considerație nivelul relativ de redus al comercializării producției agricole influența pe care o are creșterea prețurilor la pâine asupra celor nevoiași se diferențiază în dependență de poziția lor pe piața alimentară. Astfel, în conformitate cu cercetarea bugetelor gospodăriilor casnice (2003), în orașele Moldovei 92,8% din veniturile populației se constituie din venituri bănești, în timp ce în regiunile rurale 50,7% a veniturilor parvin din munca în sectorul agricol. Acestea fiind luate în considerație, după majorarea prețurilor la pâine, populația din orașele mici se află într-o situație mai dificilă, aceste gospodării având doar 20,0% din veniturile sale din activitatea în sectorul agricol, și aceasta înseamnă că nu funcționează mecanismul auto-asigurării cu produse alimentare, rata șomajului este considerabilă, veniturile sunt mai mici, iar prețurile la pâine sunt mai mari decât în municipiul Chișinău, Bălți sau în regiunile rurale.

În regiunile rurale, conform studiului sociologic din 302 sate, o mare parte a populației dispune de rezerve de grâu și porumb. Acest fapt se confirmă și de datele cercetării bugetelor gospodăriilor casnice; astfel, în trimestrul IV 2003, când de fapt a avut loc scumpirea pâinii și a altor produse de panificație, prețul făinii de grâu din producția proprie pe cap de familie, chiar și pentru populația cea mai săracă (1 quintilă), era practic egal cu cheltuielile pentru procurarea ei. De aceea, chiar și după majorarea prețurilor la pâine situația pe termen scurt a populației din regiunile rurale în majoritatea cazurilor va fi relativ stabilă, în timp ce în orașe, în special în orașele mici, situația grupurilor de risc va fi aproape critică.

Securitatea alimentară pentru cele mai nevoiașe pături ale populației se poate corecta pe seama resurselor, ce parvin din afara țării, inclusiv *ajutor umanitar alimentar*. În lipsa transparenței la distribuirea ajutorului umanitar alimentar, aceasta nu întotdeauna ajunge la păturile cu adevărat nevoiașe ale populației. În afară de aceasta, modul de distribuire a fluxurilor de ajutor umanitar alimentar, la momentul actual, se realizează astfel, încât majoritatea ajutoarelor se concentrează în municipiul Chișinău.

Populația municipiului Chișinău, cu toată importanța social-politică de oraș capitală, din punct de vedere economic, în baza veniturilor, nu reprezintă contingentul populației celei mai nevoiașe din țară. De aceea, decizia administrativă privind producerea de către „Franzeluța” S.A. (nu mai puțin de 1/3 din producția sa) a „pâinii ieftine” și comercializarea în capitală la prețuri mai ieftine decât cele stabilite pe piață – este mai curând o reacție paternalistă a autorităților la creșterea prețurilor din noiembrie 2003. Consecințele economice ale unei asemenea decizii nu sunt doar distrugătoare pentru „Franzeluța” S.A. (pierderi de circa 7,4 milioane lei în 2003 și creșterea lor în 2004), dar nici nu permit soluționarea problemei asigurării celor mai nevoiașe pături ale populației cu pâine la un preț relativ accesibil.

Cum poate Statul să acorde susținere păturilor nevoiașe în timp ce prețurile la pâine cresc? Din experiența altor țări pot fi menționate următoarele măsuri de reglementare a unor situații similare: subvenții generale la produse alimentare, politica distribuirii produselor alimentare, structura consumului alimentar, cartele pentru produse alimentare și scheme de aprovizionare suplimentară. Asemenea măsuri pot fi utilizate atât pentru sporirea veniturilor reale ale beneficiarilor direcți ai acestor ajutoare, cât și asigurarea susținerii celor săraci contra reducerii veniturilor lor reale.

În condițiile Moldovei, unde nu există regiuni în care problema alimentară ar fi clar delimitată, soluția, din câte se pare, trebuie de căutat prin *introducerea temporară (până la noua recoltă) a compensațiilor nominative pentru păturile vulnerabile*. În legătura cu creșterea prețurilor la pâine Guvernul a creat (19.11.2003) „un grup de lucru special pentru elaborarea măsurilor pentru protecția persoanelor cu venituri reduse”, iar despre măsurile propuse de acesta nu există declarații oficiale. Dacă decizia din noiembrie privind „pâinea ieftină” se evaluează în baza a trei criterii: „*acoperirea*” (numărul de persoane sărace care primesc „pâine ieftină”), „*orientarea*” (cota „pâinii ieftine” care ajunge anume la cei săraci) și „*eficacitatea*” (cota cheltuielilor la procurarea „pâinii ieftine” în cheltuielile totale ale gospodăriilor nevoiașe), atunci se poate ajunge la concluzia că producția acestui tip de pâine, mai ales în cantități limitate, cu toate că are o rezonanță socială pozitivă totuși nu soluționează în măsură deplină problema pâinii pentru grupurile vulnerabile ale societății.

Iar în cazul în care, din anumite motive, nu se va lua decizia de a acorda compensații nominative la pâine pentru persoanele nevoiașe, iar practica producției „pâinii sociale” se va menține în continuare, atunci ar fi fost rezonabil cel puțin de a „*intensifica sistemul de orientare a acestor compensații*” către: a) *grupurile de risc* – familiile cu muți copii, persoanele în vârstă și invalizii (pe cupoane, emise de către structurile regionale ale Casei Naționale de Asigurări Sociale); b) *instituțiile specializare* – medico-sociale, militare, penitenciare etc.

Securitatea alimentară poate și trebuie să fie asigurată nu numai prin eforturile structurilor de stat. Sectorul privat, generator a peste 70% din PIB și care domină piața grâului, făinii și pâinii, de asemenea, trebuie să participe la sporirea resurselor și stabilizarea prețurilor la grâul alimentar, făină și pâine. Pentru aceasta, statul, trecând peste acțiunile speculatorii, trebuie să susțină mediul concurențial adecvat pieței atât la producția și comerțul intern cât și la realizarea operațiunilor comerciale externe.

Concluzii și Recomandări

Situația, creată în Moldova în legătură cu recolta proastă de grâu din anul 2003, și care a pus în pericol securitatea alimentară a țării, a fost cauzată de un șir de factori obiectivi și subiectivi. Factorii obiectivi – combinarea condițiilor climaterice nefavorabile (înghețul unei părți considerabile a semănăturilor de toamnă, seceta din primăvară și prima decadă a verii),

și procesul nefinalizat de reformare a sectorului agrar în baza economiei de piață. Factorii subiectivi s-au manifestat prin lipsa de operativitate și coordonarea insuficientă a acțiunilor structurilor de stat și mediului de afaceri ai căror menire este să prognozeze apariția situațiilor de criză și să preîntâmpine consecințele lor negative.

Republica Moldova face parte, tradițional, din țările care își asigură necesitățile de grâu alimentar în baza producției interne. Chiar și în perioada de tranziție, de la economia planificată la economia de piață, perioadă ce s-a caracterizat prin depresia sectorului agrar, Moldova producea anual circa 1,0 milion tone de grâu, inclusiv în anii 1991-1995 - 1062,2 mii tone și în anii 1996-2002 - 951,8 mii tone în mediu pe an. Mai mult decât atât, anume în această perioadă grâul, inclusiv grâul alimentar a devenit un articol important în exporturile Moldovei. Importul grâului alimentar și a făinii de categorie superioară se realiza în această perioadă în volum limitat, în mare parte pentru a îmbunătăți calitatea pâinii.

În anul 2003 producția totală de grâu alimentar colectat în Moldova a constituit 101,5 mii tone, pentru fondul semincer fiind necesar 50-80 mii tone iar pentru consum fiind necesar circa 400,0 mii tone. Pentru prima dată în jumătate de secol a apărut necesitatea importării considerabile de grâu și făină. Situația s-a agravat și din cauza situației pe piața mondială a grâului în anul comercial 2003/2004 – scăderea producției de grâu, a volumul vânzărilor și a rezervelor. Multe dintre țările din Europa au suferit pierderi ale recoltei de grâu datorită secetei, inclusiv România și Ucraina. Începând cu primăvara anului 2003 prețurile la grâu și făină pe piețele externe au început să crească rapid, dublându-se pe parcursul anului.

Depășirea pericolului securității alimentare a țării a necesitat intervenția statului prin intermediul acțiunilor legislative, economice și administrative. Analiza acestor acțiuni – în contextul situației critice din anul 2003, și din experiența perioadei de tranziție per total, ne permit să facem unele generalizări și recomandări.

1. *Baza legislativă, structurile instituționale și mecanismele economice pentru asigurarea securității alimentare în Republica Moldova nu sunt constituite într-un sistem unic.* Faptul că sunt incomplete și ne-coordonate o denotă și situația care s-a creat în anul 2003, manifestându-se prin insuficiența rezervelor de stat de grâu, lipsa unui fond pentru intervenții, incapacitatea monitorizării situației pe piețele externe, operativitate insuficientă din partea structurilor de stat pentru modificarea aplicării taxelor la importul grâului și făinii, reglementarea de stat a prețurilor la pâine, inclusiv acordarea compensațiilor bănești și umanitare celor mai nevoiaș segmente ale populației.
2. *Acțiunile organelor de stat în situația de criză a anului 2003 nu au avut un caracter de prevenire și nu au fost optime din punct de vedere economic.* În același timp, majoritatea țărilor din Europa Centrală și de Est, inclusiv România și Ucraina, au întreprins din primăvara anului 2003 măsuri de prevenire a crizei: au interzis exportul și au introdus unele facilități vamale la importul grâului alimentar și făinii, au realizat achiziții considerabile de grâu pe piața externă, au utilizat resursele fondului de grâu pentru intervenții pentru stabilizarea prețurilor la pâine. Acțiuni constructive au fost întreprinse de către structurile de stat ale Republicii Moldova pentru a atrage grâu în țară în calitate de ajutor umanitar (din Rusia, Kazahstan și China) doar la mijlocul anului, iar măsurile pentru stimularea importului de grâu (scutirea de TVA) au început să fie implementate doar începând cu luna august 2003, în condițiile când prețurile la grâu erau în creștere pe toate piețele regionale și mondiale, iar țările exportatoare au introdus restricții vamale și administrative la exportul grâului (Rusia și Cazahstan, principalii exportatori potențiali de grâu pentru Moldova).

În rezultat, nu s-a reușit în deplină măsură, să se realizeze scopurile prevăzute de Legea nr. 356-XV din 31 iulie 2003 incluzând dispoziții privind scutirea de TVA a importurilor

de grâu pentru perioada august-decembrie 2003 – de a importa în țară circa 300 mii tone de grâu alimentară și de a preveni creșterea prețurilor interne la pâine. Efectul pozitiv al extinderii facilităților (Legea nr. 568-XV din 25 decembrie 2003) – scutirea de plata TVA și impozitelor vamale a importurilor de grâu alimentară și furajer, orzului furajer și făinii de grâu până la 1 iulie 2004 – este limitat din cauza majorării continue a prețurilor la grâu pe piețele regionale și mondiale, ceea ce reduce substanțial profitabilitatea importului de grâu în Moldova.

3. Reacția inadecvată a structurilor de stat la apariția și intensificarea pe parcursul anului 2003 a „crizei de pâine” a avut drept rezultat *monitorizarea insuficientă a pieței regionale a grâului, lipsa resurselor de grâu și făină suficiente pentru a interveni pe piață în situația majorării prețurilor, lipsa metodelor adecvate de protecție socială a păturilor nevoiașe ale populației*. Situația de criză s-a accentuat și din cauza utilizării incomplete a mecanismelor de piață și concurență, precum și supraestimarea impactului măsurilor administrative pentru soluționarea „crizei pâinii”, ceea ce s-a răsfrânt negativ asupra situației mediului de afaceri atât pe piața grâului cât și în industria de panificație.
4. În baza experienței din anul 2003, este rezonabil nu numai de a evalua critic situația reală a lucrurilor dar și de a defini lista și ordinea de implementare a măsurilor pe termen scurt și mediu în scopul asigurării securității alimentare.

Măsurile „imEDIATE” care trebuie întreprinse, sunt în esență *măsuri social-orientative*, inclusiv următoarele:

- a) de introdus temporar, până la 1 iulie 2004, *compensații pentru pâine* pentru un șir de categorii ale populației cu venituri mici (persoane în vârstă, familii cu mulți copii, invalizi). Mijloacele financiare pentru realizarea acestor măsuri pot fi contractate din granturile acordate de organizațiile internaționale cât și prin stoparea producției „tipurilor ieftine” de pâine, acțiune care nu este cu preponderență orientată către păturile nevoiașe;
- b) de a face operațional înainte de termenul stabilit (1.04.2004) *fondul special de asigurare socială*, prevăzut în buget pentru indexarea pensiilor;
- c) de a stabili proporțional cu creșterea prețurilor la pâine *un supliment la salariu minim al angajaților de stat*, lucrătorilor din sfera ocrotirii sănătății, educație, cultură și de a recomanda structurilor private să introducă un supliment analog la salariul angajaților săi. De a introduce pentru studenții instituțiilor superioare și medii de învățământ *suplimente la bursă* proporțional creșterii prețurilor la pâine.

În paralele, în sfera industrială are fi rezonabil:

- a) de a studia pe cât de rezonabil din punct de vedere economic este păstrarea poziției de monopol a „Franzeleuța” S.A. pe piața pâinii sau separarea acesteia în 3-4 întreprinderi concurente;
- b) de a stimula producătorii de pâine și produse de panificație prin normative ridicate de rentabilitate pentru producția tipurilor mai ieftine de produse;
- c) de a activa sistemul de achiziționare a grâului de la fermieri și gospodăriile țărănești, utilizând pentru aceasta mecanismul achizițiilor de grâu de către Guvern în baza gajului. Deoarece către luna martie-aprilie gospodăriile vor avea nevoie de bani pentru lucrările de primăvară, iar statul are nevoie de grâu, în baza experienței altor state poate fi utilizată schema: se semnează un acord multilateral cu participarea unui agent de stat (Agenția Națională pentru resursele materiale „Moldresurse”), companie de asigurări, banca și întreprinderea sau fermierul care primesc creditul lăsând grâul drept gaj, dar rămânând stăpânul grâului și având posibilitatea să-l răscumpere în orice moment și să-l vândă din nou la preț mai mare.

5. Urmărind interesele strategice pe termen lung, sarcina actuală este de a elabora un program de securitate alimentară pe termen mediu (5-7 ani), având o bază științifică, acceptabilă din punct de vedere practic pentru stat și care va include componentele enumerate mai jos:

a) *Perfecționarea legislației și a mecanismelor de reglementare a relațiilor pe piața cerealelor.* Mai întâi de toate, și în baza experienței altor țări, este rezonabil de a adopta legea „*privind cerealele și piața cerealelor*”, ce sa va orienta asupra creării condițiilor legislative, economice și organizaționale pentru producerea competitivă și pentru piața de cereale, ce va asigura necesitățile interne ale țării în grâu alimentar, semincer și furajer, precum și exportul grâului. Momentele-cheie ale legii vor fi: subiecții pieței cerealelor; susținerea de către stat a producerii și prelucrării cerealelor; formarea și utilizarea resurselor de cereale; controlul calității cerealelor; păstrarea cerealelor; organizarea achiziționării cerealelor pentru rezerva de stat; fondul pentru intervenții pentru stabilizarea prețurilor; operațiunile de export-import ale cerealelor.

Conceptual această lege trebuie să contribuie la depășirea tendinței negative a ultimului deceniu, când asigurarea țării cu cereale se realizează, în mare parte, pe contul lărgirii permanente a suprafețelor ocupate de culturile cerealiere pe fonul reducerii recoltei la hectar. Pe termen lung, o asemenea abordare extensivă a dezvoltării ramurii nu va crea condiții sigure de aprovizionare a țării cu pâine.

b) *Formarea fondurilor rezervei de stat.* Experiența anilor 70-90 arată că în condițiile Moldovei volumul optim al *fondului rezervei de stat* este 45-50 mii tone. În realitate, însă, în ultimii ani această rezervă a fost cu mult mai mică: la 1.01.2003 rezerva de stat de grâu a constituit 18,0 mii tone; la 1.01.2004 - 16,0 mii tone. Din experiența altor țări, în Moldova, de asemenea, este rezonabil crearea unui *fond de grâu pentru intervenții*, care ar fi destinat pentru realizarea intervențiilor comerciale ale statului pe piața grâului și pentru menținerea stabilității prețurilor. Propunerile multiple ale Ministerului Agriculturii și Industriei Alimentare privind crearea unui asemenea fond nu au fost susținute de către Ministerul Finanțelor „din cauza lipsei de mijloace în bugetul de stat pentru aceste scopuri”.

6. *Dezvoltarea pieței cerealelor* trebuie să asigure luarea în considerație a tuturor subiecților principali al acestei piețe: producătorii de cereale, subiecții ce stochează cerealele, care achiziționează cereale pentru acoperirea necesităților statului și cei responsabili pentru realizarea operațiunilor de intervenție, burse de mărfuri. Pentru dezvoltarea durabilă a pieței cerealelor este necesar de întreprins următoarele acțiuni:

a) Să se studieze câte de rezonabil este *crearea unui holding de stat*, care să dețină pachetul de acțiuni de proprietate a statului la întreprinderile de ramură. Sarcina principală a holdingului trebuie sa fie pregătirea, suplinirea și reînnoirea rezervelor de stat de grâu. În același timp, este necesar de a elabora și un mecanism pentru utilizarea acestor rezerve – cine și la ce prețuri va primi „cerealele din rezerva de stat”;

b) Este necesar de a *monitoriza și certifica elevatoarele*, de a elabora un regulament privind eliberarea certificatului de stocare – document care garantează integritatea grâului care aparține unui fermier aparte sau unei întreprinderi. Certificatele de stocare trebuie să devină un document de gaj, care va simplifica accesul producătorilor agricoli la creditele bancare pe termen scurt; de asemenea, este necesar de a reglementa cu Banca Națională a Moldovei și băncile comerciale aspectele legate de evaluarea gajului. În vederea „aprobării” unui asemenea mecanism de creditare (conform experienței Ucrainei și Cazahstanului) un real suport ar putea fi acordat Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare prin deschiderea unei linii de creditare specializate în cadrul uneia dintre băncile comerciale ale Moldovei;

- c) *Perfecționarea standardelor serviciilor financiare* – credite bănești și tehnice, garantarea creditelor, dezvoltarea activității bursiere și utilizarea contractelor futures;
 - d) *Crearea și dezvoltarea unui serviciu informațional ale pieței cerealiere* cu scopul informării permanente a participanților despre cerere, prețuri și oferte pe piața internă și internațională a grâului, regulile de încheiere a contractelor, organizarea negocierilor și târgurilor;
 - e) *Utilizarea prețurilor de susținere* stabilite de către stat. Acestea trebuie să acopere cheltuielile medii pe unitate de producție a producătorului și să asigure un minim de venit. La comercializarea cerealelor la prețuri mai joase de acest nivel statul va achita producătorului diferența respectivă;
 - f) *Dezvoltarea sistemului de stocare și prelucrare a cerealelor în bază de lohn*, și a rețelei teritoriale de puncte de achiziționare a cerealelor de la gospodării țărănești și populație.
7. Este rezonabil de deschis în cadrul uneia dintre băncile comerciale (Moldova-Agroindbank"? „Banca Socială”), cu susținerea Băncii Europene pentru Reconstrucție și Dezvoltare a unei linii de creditare specializate pentru finanțarea achizițiilor de cereale în gaj de către elevatoare în cadrul cărora statul are o cotă parte. Concomitent, trebuie să fie implementat sistemul de asigurare obligatorie a grâului gajat, primit spre păstrare de la populație și întreprinderi-producătoare.
8. În contextul aspirațiilor Republicii Moldova pentru integrare europeană, *armonizarea legislației și acțiunile Guvernului referitor la securitatea alimentară a țării trebuie să fie ghidate reieșind din practica Uniunii Europene*. Experiența UE, acumulată în rezultatul definitivării politici agrare unice (Common Agricultural Policy), demonstrează *necesitatea unei abordări sistemice* a sectorului agricol al țării în ceea ce privește obiectivele și metodele de realizare a acestora prin intermediul mecanismului de liberalizare a pieței, politicii fiscale și tarifare respective, acordarea subvențiilor și compensarea pierderilor.

De aceea, în procesul de elaborare și implementare a Planului de Acțiuni UE – RM pentru 2004-2006 (*Action Plan EU-Moldova 2004-2006*) ar fi rezonabil de prevăzut o perfecționare a bazei legislative, formelor și metodelor de dezvoltare a pieței cerealelor în Republica Moldova care ar lua în considerație și regulile și procedurile ce reglementează piața cerealelor din UE, în special Regulamentul Consiliului (UE) nr. 1784/2003 (*Council Regulation (EC) on the Common Organization of the Market in Cereals*) din 29 Septembrie 2003, ce intră în vigoare din anul comercial 2004/2005.