

Исследование рынка пшеницы - 2003

Wheat Market Research 2003

Реферат и рекомендации

Резюме

Вследствие сложных климатических условий в 2003 году Молдова столкнулась с нехваткой пшеницы, урожай которой составил только 102 тыс. тонн в сравнении с 1181 и 1113 тыс. тонн в 2001 и 2002 гг. соответственно. Впервые за полвека возникла потребность в крупномасштабном импорте пшеницы и муки. Ситуация, однако, осложнилась быстрым ростом цен на них на региональном и мировом рынках, что, в конечном счете, проявилось для населения Молдовы в резком повышении в течение года цен на хлеб и пшеничную муку (соответственно на 39.8% и в 2.5 раза), затрагивая, прежде всего, бедных.

В исследовании дана оценка ситуации на рынке пшеницы страны в 2003 году как в отношении количественных показателей (производство, потребление, экспорт/импорт, цены), так и действенности мер государственного регулирования, состояния конкурентной среды, территориальных аспектов «хлебной проблемы» и влияния на бедных повышения цен на хлеб. Рекомендации включают предложения по улучшению законодательства и механизмов регулирования рынка пшеницы, муки и хлеба, созданию государственного резервного фонда и интервенционного фонда зерна, совершенствованию систем закупок и хранения зерна, по социальной поддержке нуждающихся.

Реферат основан на исследовании рынка пшеницы, проведенного Центром стратегических исследований и реформ (CISR) по инициативе Программы по продовольственной безопасности Европейской комиссии (EC FSP – Moldova). Аналитические оценки, обобщения и рекомендации этой работы принадлежат авторам (эксперты и консультанты CISR) и не имеют отношения к EC FSP – Moldova или Правительству Республики Молдова.

Введение

Существует ли в Республике Молдова рынок зерна? После 13 лет переходного периода – от плановой экономики к рыночной – утвердительный ответ на этот вопрос, казалось бы, очевиден. Действительно, в экономике страны частная собственность и частный сектор стали господствующими (на его долю приходится более 70% ВВП), осуществлены приватизация предприятий, земли и жилья, либерализация внутренней и внешней торговли. Вместе с тем, и по прошествии первой волны реформ многие сегменты рыночной экономики Молдовы (рынок труда, рынок земли, рынок коммуникаций и др.) все еще находятся в стадии становления, которой присущи весьма противоречивые процессы, в том числе, возникающие не без участия государства.

В полной мере, как показали события 2002/2003 маркетингового года, такая двойственная оценка может быть применена и к «рынку зерна, муки и хлеба», его правовому и административному регулированию, а также действенности рыночных механизмов в сфере производства, экспортно-импортных операций, цен и потребления.

Настоящее исследование подготовлено по запросу Программы продовольственной безопасности Европейской Комиссии (EC Food Security Programme – Moldova). Его целью является многосторонний анализ ситуации, сложившейся на молдавском рынке пшеницы, муки и хлеба в 2003 году (производство, резервы и потребление), оценка результативности мер государственного регулирования, динамики цен, качества конкурентной среды в сфере импорта зерна, пшеничной муки и производства хлеба, а также влияния повышения цен на бедных. При этом, проводя исследование, исполнители ориентировались на его практическую полезность в части анализа и рекомендаций для Правительства. Это было бы невозможно без достоверной информации и консультаций специалистов. В этой связи эксперты CISR признательны специалистам Министерства экономики, Министерства сельского хозяйства и пищевой промышленности, Таможенного департамента, Департамента статистики и социологии, чьи консультации содействовали наиболее адекватной оценке ситуации. Использованы также данные АО «Франзелуца» (Кишинев), Администрации Приднестровья, а также результаты социологического исследования PFAP/CISR в 302 сельских населенных пунктах 32 районов и АТО Гагаузия.

Исполнители: Анатолий Гудым, Владислав Кутыркин, Галина Острицки, Стела Чобу и Галина Шеларь. Исследование осуществлено в ноябре 2003 – январе 2004 гг.

I. Развитие рынка пшеницы в переходный период

Традиционно Молдова обеспечивает потребности в продовольствии, в том числе в хлебе, за счет собственного производства, а продукция сельского хозяйства и пищевой промышленности составляют большую часть ее экспорта. Динамика производства пшеницы, как основной качественной зерновой культуры, выразилась в 70-90-ые годы в следующих среднегодовых объемах производства: 1971-1980 гг. – 983.0 тыс. т., 1981-1990 гг. – 932.7 тыс. т., 1991-1995 гг. – 1062.2 тыс. т. и 1996-2000 гг. – 860.2 тыс. т. В 90-ые годы рекордными по урожаю пшеницы были: 1990 г. (1129 тыс. т.), 1993 г. (1393 тыс. т.), 1995 г. (1126 тыс. т.) и 1997 г. (1153 тыс. т.), а затем – еще и 2001 г. (1181 тыс. т.) и 2002 г. (1113 тыс. т.).

График 1

Производство и средняя урожайность зерновых культур



Несмотря на трудности перехода к рыночной экономике и трансформацию сельского хозяйства (приватизация земли, переход от крупных коллективных хозяйств к частному предпринимательству) производство зерна стабильно оставалось ключевым сектором сельского хозяйства, и, более того, именно в 90-е зерно, в т.ч. продовольственная пшеница, стали важной статьей молдавского экспорта, что было выгодно, поскольку внутренние цены были гораздо ниже мировых. Наиболее сильно это проявлялось в

урожайные годы. Так, в 2002 г. экспорт пшеницы из Молдовы составил 376.7 тыс. т. общей стоимостью 25.5 млн. долл. США, или 1/3 от всего экспорта продукции растениеводства в этот год.

Достаточно крупные объемы производства пшеницы в последние годы были достигнуты в значительной мере за счет расширения площадей под этой культурой с 220-280 тыс. га в 80-е годы до 340-370 тыс. га во второй половине 90-х годов и даже больше в 2001 и 2002 годы (соответственно – 433.9 и 442.7 тыс. га). Заметно увеличилась и доля пшеницы в структуре площадей под зерновыми культурами: с 34.6% в 1985 г. до 38.7% в 1995-2000 гг. и до 40-41% в 2001 и 2002 гг. Менее впечатляющими были результаты по урожайности и качеству пшеницы: если в 1971-1980 гг. среднегодовая урожайность пшеницы составляла 32.8 ц./га, в 1981-90 гг. – 34.4 ц./га, то в 1991-2000 гг. – 28.5 ц./га, а в последующие годы – еще меньше. Одна из неблагоприятных тенденций в структуре производства пшеницы в последние годы – уменьшение доли продовольственной пшеницы с 68% в 1998 г. до 44% в 2003 г. и, соответственно, увеличение доли кормовой пшеницы.

Глубокие изменения в обществе и экономике страны с начала 90-х годов, коренным образом изменили и отношения в сельском хозяйстве. Важнейшие из этих изменений: земельная реформа; приватизация средств производства и наделение крестьян землей; формирование и расширение индивидуального сектора; реорганизация крупных коллективных хозяйств; приватизация территориальной сети зернохранилищ, мельниц и пекарен; маркетинговое вычленение отраслей, ориентированных на экспорт, трейдеров и обслуживающих компаний.

Одновременно, достаточно быстро произошли трансформация и саморазрушение государственных органов, «патронирующих» сектор зерна: Министерство хлебопродуктов → Кооперативно-государственное объединение по заготовке и переработке зерна «Молдхлебпродукт» → Государственное производственное объединение по заготовке и переработке зерна «Сереале» (до 1998 г.). После этого *во всей системе утвердилась господство частной собственности* (кроме нескольких зернохранилищ и АО «Франзелуца», крупнейшего производителя хлеба).

Вместе с тем, несмотря на столь радикальные изменения, *правовая база, регулирующая производство и коммерциализацию зерна, а также участие государства в этих процессах пока еще находится в неупорядоченном состоянии*. Так, в отличие от других стран – соседей и внешнеторговых партнеров Молдовы (Румыния, Украина, Россия и Казахстан) – она до сих пор не располагает законом о зерне и рынке зерна, который бы регламентировал производство, формирование резервов, переработку и торговлю зерном, контроль его качества. Подобный проект на протяжении долгого времени *находится в разработке*.

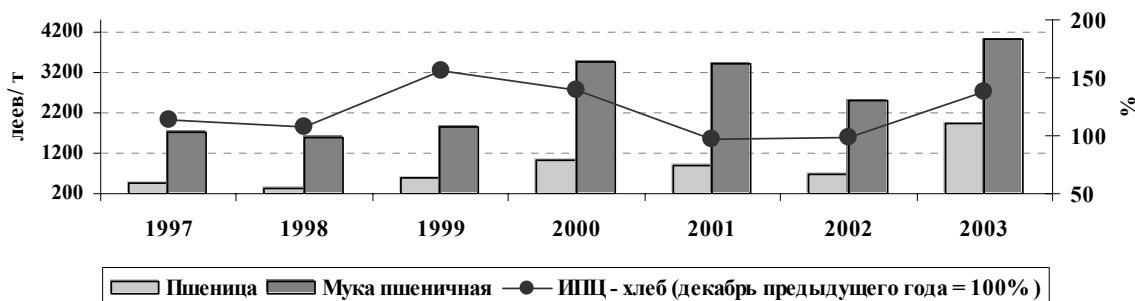
В этих условиях Правительство время от времени предпринимает попытки использовать *административные меры* по ограничению конкуренции среди производителей и регулированию цен и внешней торговли в этой сфере. В зависимости от конкретной ситуации года по зерну (урожай – неурожай) Правительство принимает соответствующие решения, включая установление индикативных цен на экспорт, рекомендации по торговле через фондовую биржу и т.д. Эти действия, как правило, вызывают возражения Международного валютного фонда и Всемирного банка, как это было и в 2003 году, когда под их давлением Правительство РМ вынуждено было дважды (!) принять по существу аналогичные решения «об устранении официальных и неофициальных препятствий в деятельности экономических агентов».

Политика Правительства в отношении госрезерва зерна и взаимоотношений с внешним рынком зерна также конструировалась в зависимости от особенностей года. Так, 5 июля 2001 года было принято постановление Правительства РМ №588 «Об обеспечении потребностей бюджетных учреждений в хлебе и хлебопродуктах, недопущении их дефицита на внутреннем рынке, а также необоснованного повышения цен на эти продукты». В этих целях было предусмотрено: создать государственный резерв продовольственной пшеницы в 50.0 тыс. тонн; рекомендовать местным органам создать совместно с экономическими агентами резервы пшеницы в отдельных регионах; установить ориентировочные закупочные цены; рекомендовать коммерческим банкам предоставлять предприятиям хлебопечения льготные кредиты для закупки продовольственной пшеницы; установить ориентировочные цены на экспортную пшеницу не ниже 95% от уровня цен на нее на региональных и международных биржах.

Далее, уже в следующем, урожайном по пшенице 2002 году Правительство приняло распоряжение №86-д *по активизации экспорта зерна*, в котором поручалось специально созданной комиссии из представителей Министерства сельского хозяйства и пищевой промышленности, Министерства экономики и Министерства иностранных дел «осуществлять постоянный мониторинг положения на внешних рынках зерна, принимать оперативные меры по осуществлению экспорта отечественного зерна, представляя, при необходимости, предложения об изменении действующих нормативных и законодательных актов в зависимости от конъюнктуры на рынке, и регулярно информировать Президента страны, Председателя Парламента и руководство Правительства о положении в соответствующей области». Намерение это, как показали реалии неурожайного 2003 года, было выполнено далеко не лучшим образом ни в части мониторинга ситуации или формирования государственного резерва зерна, ни в части его импорта, особенно в первой половине года, когда цены на пшеницу на мировом рынке были относительно благоприятны.

График 2

Изменение цен на пшеницу, муку и хлеб



Источник: DSS, *Buletinul informativ al prefeurilor*

Согласно данным обследований бюджетов домашних хозяйств потребление хлеба населением сократилось за последнее десятилетие примерно на 25% (с 173-175 кг до 133-139 кг на душу), что объясняется, по-видимому, финансовыми трудностями населения (уменьшение доходов, рост цен – см. график 2).

Производство пшеницы, предназначенной на экспорт в 90-е в основном концентрировался в районах крупных арендованных участков земли. Из-за того, что внутренние цены на пшеницу были ниже мировых, большая ее доля экспортировалась в страны Центральной и Восточной Европы, включая соседние Румынию и Украину.

Импорт пшеницы и муки в Молдову осуществляется по двум причинам: либо для пополнения местных запасов в малоурожайные годы, либо (и это ежегодно) для

улучшения качества хлеба и изделий из муки путем завоза в страну пшеницы более высокого качества. Следует отметить, что цены на импортируемую в Молдову пшеницу, как продовольственную, так и фуражную, были относительно стабильны в течение всего десятилетия 1992-2002 гг., за исключением некоторого их подъема в 1994-1997 годы (см. график 3).

График 3

Динамика цен на импортируемую пшеницу, 1992 – 2002 гг.



Источник: Министерство экономики РМ

Анализ цен на импорт пшеницы в Молдову в десятилетие, предшествующее 2003 году, показывает, что в целом они соответствовали конъюнктуре зернового рынка в регионе Центральной и Восточной Европы, не были спекулятивными, что в сочетании со средне-достаточным внутренним производством зерна в эти годы позволяло удерживать в стране цены на хлеб на приемлемом для населения уровне.

II. 2003 год: неурожай пшеницы, угроза хлебного кризиса

Молдова – страна малой открытой экономики. Уровень этой открытости – отношение внешнеторгового оборота (экспорт + импорт) к ВВП, в % - в 90-е гг. составлял более 90%, 111.7% в 2002 г. и 106.0% в 2003 г., что намного больше, чем в таких странах как Румыния, Украина (62-76%) или Россия (30-53%). По этой причине продовольственная безопасность малой страны при неблагоприятных внутренних условиях, природных или социальных, весьма уязвима и со стороны внешних факторов. Именно в таком положении оказалась Молдова в 2003 гг.: ограниченность внутренних ресурсов пшеницы и муки при высоких ценах на них на внешних рынках. *Сложилась ситуация, когда потребовалось вмешательство государства, рациональные и скоординированные действия его структур и оперативность экономических агентов-участников операций на рынке зерна.*

Для Молдовы итоги 2003-го сельскохозяйственного года по совокупности относятся, скорее к удовлетворительным, чем к неудачным: согласно оценке ДСС, валовая аграрная продукция составила 86% к уровню 2002 года. Год оказался удачным для винограда, фруктов и овощей, подсолнечника. Однако 2003 год оказался крайне неудачным для озимых зерновых (пшеница, ячмень). Причина – сильные морозы зимой при отсутствии снега на полях, засуха весной и летом. По этой причине валовой сбор зерновых культур при урожайности 6.8 ц/га составил лишь 118 тыс. т., в т.ч. продовольственной пшеницы – 101.5 тыс. т., что менее 10% от урожая в 2001 и 2002 гг. Ситуацию отчасти удалось компенсировать, пересевя более 40% площадей под кукурузу и подсолнечник. Урожай кукурузы составил 1402 тыс. т. (на 17.4% больше, чем в 2002 г.), а подсолнечника – 389 тыс. т. (на 22.7% больше). Основные данные о площадях и урожае зерновых в 2003 г. приведены в таблице 1. Основная часть пшеницы была получена в менее засушливой северной зоне Молдовы (42.3%) и в нижнем Припрутье (Унгены, Ниспорены, Кантемир, Леово и Кагул – 23.9%).

Таблица 1

**Результативность сектора зерна в 2003 году
на фоне предшествующего пятилетия**

	Ед. изм.	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Зерновые - всего							
Площадь	тыс. га	937.4	935.7	987.6	1076.8	1072	579.3
Урожайность	ц./га	26.6	23.5	19.6	24.4	24.1	19.4
Валовой сбор	тыс. т.	2500	220.0	1934.3	2627.9	2587	1125.4
Озимая пшеница							
Площадь	тыс. га	356.7	341.7	373.0	436.8	445.3	149.3
Урожайность	ц./га	26.8	23.5	19.6	27.2	25.1	6.8
Валовой сбор	тыс. т.	951.9	978.0	724.9	1181	1113	101.5
Озимый ячмень							
Площадь	тыс. га	42.0	41.3	50.8	61.0	68.0	15.8
Урожайность	ц./га	22.1	19.6	15.5	27.0	21.9	7.9
Валовой сбор	тыс. т.	93.2	81.0	78.6	165.0	148.8	12.5
Яровой ячмень							
Площадь	тыс. га	65.7	66.7	54.8	37.1	44.3	11.8
Урожайность	ц./га	18.6	15.4	9.9	17.9	16.1	7.9
Валовой сбор	тыс. т.	12.4	101.3	54.4	66.4	71.7	9.3
Кукуруза							
Площадь	тыс. га	400	403.2	441.5	471.1	446.7	557
Урожайность	ц./га	31.0	28.3	23.4	23.7	26.7	27.1
Валовой сбор	тыс. т.	1239	1140.3	1031.0	1118.0	1194	1402

Прогнозируя сбор 1.3 млн. т. пшеницы в 2003 г. Министерство сельского хозяйства ориентировалось на следующие пропорции в его использовании: семенной фонд – 85 тыс. т.; на потребление (хлеб) – 400 тыс. т.; на нужды животноводства – 450 тыс. т.; и экспорт – 335 тыс. т. Страна начала 2003 г., после предыдущего урожайного года, с запасом зерна: на складах имелось 438.1 тыс. т. пшеницы, в т.ч. продовольственной – 229.1 тыс. т. (Таблица 2).

Таблица 2

Январь – март 2003 г.: запасы пшеницы, тыс. т.

Продукт	Запасы на 1.01.2003	Использовано в январе – марте			Запасы на 1.04.2003	Необходимо для потребления населением в апреле – августе	Излишек, дефицит
		Потребление (хлеб)	Экспорт	Фураж			
Пшеница – всего	438.1	114.0	8.9	78.0	237.2	190.0	+47.2
включая:							
Продовольственная	229.1	84.0	6.7	-	138.4	156.7	-18.3
Класс 5 (фураж)	209.0	30.0	2.2	78.0	98.8	33.0	+65.5

Весной, как видно, ситуация еще не вызывала опасений, и планы по обеспечению страны пшеницей в период до нового урожая (июль-август) традиционно основывались на следующих расчетах: ежемесячная потребность Молдовы (3.6 млн. чел.) в пшенице для продовольственных целей составляет 38 тыс. т., включая 28 тыс. т. продовольственного зерна и 10 тыс. т. – класса 5. Потребности животноводства в фуражном зерне определились в 26 тыс. т. ежемесячно на период ноябрь-апрель, а в мае-октябрь – на 40% меньше (16 тыс. т.).

Первые признаки озабоченности Правительства ситуацией с зерном появились в апреле-мае, когда стало видно, что вслед за морозной малоснежной зимой пришла засушливая весна, и валовой сбор зерна в стране будет недостаточным. Государственные резервы пшеницы к этому времени составляли не более 16-18 тыс. т.

На этом фоне, в мае впервые был поднят вопрос о необходимости стимулировать импорт пшеницы в страну. Такие меры были предприняты, например, соседней Румынией, которая не только запретила экспорт пшеницы, но и освободила ее импорт от таможенных пошлин, что позволило уже в 1 полугодии 2003 г. завезти в страну 337.1 тыс. т. пшеницы по цене в 115 долл. США/т., в том числе из Молдовы – 13.6 тыс. т. (1.48 млн. долл. США), т. е. по цене всего в 109.4 долл. США/т. Этот экспорт

пшеницы из Молдовы осуществляли частные фирмы в соответствии с двусторонними контрактами, исходя из своих интересов. Однако, крестьяне в селах уже в мае прекратили продавать зерно и муку, исходя из здравого смысла: «пока не увижу новый урожай, буду сохранять зерно прошлого года».

Реакция Правительства запаздывала, и только в середине лета она выразилась в обращении к России, Казахстану и Китаю о поставках в Молдову пшеницы как гуманитарной помощи или «по приемлемым ценам». После этого последовало решение Парламента (31.07.2003) освободить от НДС импорт зерна в страну, и выдачи разрешений более чем 60-ти экономическим агентам импортировать зерно. Фактическое состояние ситуации с пшеницей в момент принятия указанных решений видно из Таблицы 3.

Таблица 3
Потребность в пшенице для обеспечения внутреннего рынка
в период август 2003 – август 2004, тыс. т.

Урожай 2003 г.	Потребности семенного фонда	Объем, возможный к потреблению	Потребность на период до августа 2004 г.		Дефицит	Потребность в импорте	
			Всего	В т.ч.			
				Город			
101.5	58	43	450	158	292	-407	407

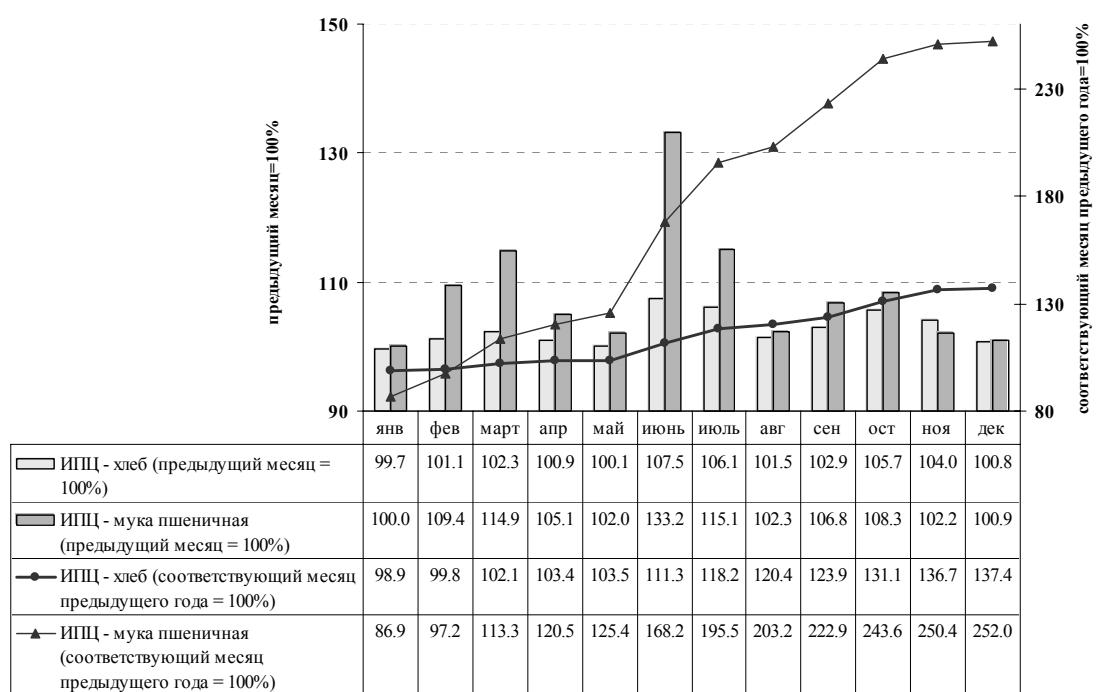
Источник: Министерство сельского хозяйства и пищевой промышленности

Далее последовали оперативные действия на внешнем рынке Правительства и экономических агентов по поиску наиболее рациональных путей и методов обеспечения страны пшеницей в предстоящий, до нового урожая период.

III. Меры государственного регулирования

Неурожай пшеницы, какого не было в Молдове полвека, ограниченные объемы государственного резерва пшеницы и нарастающий с начала 2003 года подъем внутренних цен на муку и хлеб (см. График 4) предопределили необходимость вмешательства государства – законодательными, экономическими и административными методами, но исходя при этом из реальностей рыночной экономики.

График 4
Динамика индексов потребительских цен на пшеницу, муку и хлеб, 2003



Источник: DSS, Buletinul informativ al preșurilor

Поскольку у государства не было возможностей (достаточных государственных резервов) для интервенции на рынке зерна, единственный выход состоял в стимулировании импорта пшеницы в страну. Причем в беспрецедентно крупных объемах – не менее 200 тыс. т. продовольственной пшеницы и 100 тыс. т. – фуражной. Импорт пшеницы и муки в предшествующие годы был весьма невелик (см. таблицу 4). Исходя из возникшей угрозы для обеспечения продовольственной безопасности страны Парламент Республики Молдова 31 июля 2003 года принял изменения и дополнения в ст. 4 "Закона о введении в действие раздела III Налогового Кодекса" № 417-X111 от 17 декабря 1997 года: «в августе - декабре 2003 года налог на добавленную стоимость не применяется к импорту зерна товарных позиций 1001, 1002 00 000, и 1003 00 100 в объеме, согласованном Правительством, а также к его реализации на территории страны».

Правительство постановлением № 1037 от 26 августа 2003 года утвердило квоты для импорта зерна без уплаты НДС: 500 тыс. тонн пшеницы, в том числе продовольственной - 300 тыс. тонн, 20 тыс. тонн семенного ячменя и 10 тыс. тонн ржи. Для реализации этого решения был разработан Регламент импорта и реализации зерна в льготном налоговом режиме. Согласно регламенту, импортировать и реализовывать зерно без уплаты НДС могли лишь те предприятия, которые получают соответствующие сертификаты в Министерстве сельского хозяйства и Министерстве экономики сроком на 30 дней.

Принятый Парламентом закон об освобождении импорта зерна от НДС и организационные меры Правительства заметно активизировали поставки зерна в Молдову. Если за январь-август импорт зерна составил 22.0 тыс. т., в т.ч. продовольственного – 13.8 тыс. т., то в сентябре-ноябре – соответственно 73.1 и 67.1 тыс. т.

Однако, немаловажен и другой аспект проблемы – ценовой. Принимая решение освободить поставки зерна от НДС, Правительство надеялось ликвидировать сложившийся дефицит зерна и, тем самым, ограничить возможный рост цен на хлеб. Однако в реальности ситуация сложилась иначе. Принятое Парламентом решение ограничивало цену товара (зерна) только при его «входе» в страну, тогда как дальнейшая его реализация внутри страны не была регламентирована. Оставался открытым вопрос: по каким ценам фирмы-импортеры будут реализовывать ввезенную пшеницу? Ведь продовольственная пшеница не отнесена к социально значимым товарам, в отличие от муки и хлеба, где торговая надбавка в соответствии с постановлением Правительства ограничена и контролируется государством. В результате, при сохранившемся и во второй половине 2003 года дефиците пшеницы и неупорядоченности нормативной базы продвижение импортированной пшеницы на территории страны осталось вне контроля государства.

В этой связи правомерен вопрос: насколько освобождение от НДС импорта пшеницы могло позитивно повлиять на цену хлеба? Как известно, продукт переработки зерна – мука облагается НДС по ставке 20%, а хлеб – продукт, изготовленный из муки, облагается НДС, согласно закону, по ставке 8%. Для того, чтобы оценить последствия принятого решения об освобождении импорта пшеницы от НДС, CISR проанализировал несколько схем по цепочке: фирма-импортер – мельничный комбинат – хлебный завод. Вывод: ограничившись освобождением от НДС фирм-импортеров продовольственной пшеницы, государство не получало ожидаемого результата – удержания уровня цен на хлеб.

Отражением кризисной ситуации явились последовавшие вскоре события:

- 15.11.2003 г. АО «Франзелуца» - крупнейший производитель хлеба в стране (55.2% акций – в собственности государства) – неожиданно объявило о 30.0 - 62.8% повышении цен на все виды хлеба, кроме одного («Кишинэу», 0.8 кг – ценой 2.75 молд. леев);
- Президент РМ 19.11.2003 г. потребовал от Правительства и руководства АО «Франзелуца» снизить цены на три «социальных» вида хлеба до прежнего уровня и поручает МВД и Центру по борьбе с экономическими преступлениями проконтролировать, чтобы дешевый хлеб не стал предметом для спекуляций;
- В тот же день, 19.11.2003 г., на заседании Правительства было принято решение снизить предельную торговую надбавку при реализации хлеба и молочной продукции с 20% до 10%; создана *специальная рабочая группа для разработки мер по социальной защите лиц с низким уровнем доходов.*

Предпринятые меры несколько ослабили остроту «хлебного кризиса», однако, поскольку цена на пшеницу и муку по импорту продолжала возрастать, увеличивалась и себестоимость хлеба, а 10% торговая надбавка не покрывала расходы магазинов по его реализации – хлеб стало невыгодно ни производить, ни продавать. Тем временем, уже в декабре стало видно, что поток импорта пшеницы и муки в страну, несмотря на принятые меры, стал уменьшаться. Причины – ограничения на экспорт пшеницы, введенные в России и Казахстане, резкий рост цен на нее, финансовые соображения молдавских фирм-импортеров в связи с возросшими расходами на закупку, транспорт, обработку и хранение зерна.

Согласно оценке, в стране на конец 2003 г. имелось около 30-35 тыс. т. продовольственной пшеницы (у фирм-импортеров и в госрезерве) и еще примерно 15-20 тыс. т. по преимуществу зерна 5-го класса – в крестьянских хозяйствах. Государственный резерв продовольственной пшеницы на 1.01.2004 оценивался в 16.0 тыс. т.

Следующий шаг был сделан 24.12.2003 г.: Правительство обратилось к Парламенту с предложением: а) продлить до 1 июля 2004 года освобождение импорта пшеницы от НДС; б) освободить от уплаты таможенных пошлин импорт продовольственной и фуражной пшеницы, ячменя и муки. В отличие от летней (31.07) льготы на НДС для импорта пшеницы, это решение должно касаться и импортеров из государств, с которыми Молдова не имеет соглашений о свободной торговле. И на следующий день, 25.12.2003 г. Парламент незамедлительно одобрил в двух чтениях законопроект, предложенный Правительством.

Последствия этого решения в полной мере, по-видимому, проявятся во 2-м квартале 2004 года. *Против ожидания, в январе произошло сокращение (а не увеличение) импорта пшеницы и переориентация трейдеров на импорт муки; в последующие месяцы эта тенденция, по-видимому, сохранится.*

С начала 2004 г. Правительство возобновило попытки закупить в России около 100-150 тыс. т. продовольственной пшеницы «по ценам ниже рыночных». К этому времени, однако, в России также произошло повышение цен на хлеб, в связи с чем ее правительство ввело ограничения на экспорт пшеницы (таможенная пошлина в 25,0 евро/т.) и осуществило на внутреннем рынке зерна интервенцию в объеме 2.0 млн. т. пшеницы.

В целом, по итогам 2003 г., согласно данным Департамента таможни, импорт пшеницы в Молдову составил 124 тыс. т., а пшеничной муки – 41.0 тыс. т. До этого, у

Правительства не было опыта организации столь крупномасштабного импорта (см. Таблицу 4). На этом фоне, с самого начала можно было предвидеть, насколько трудновыполнимой будет задача, поставленная Правительством перед экономическими агентами по импорту в страну 500 тыс. т. пшеницы, в том числе продовольственной – 300 тыс. т., если учесть краткость срока (менее полугода!), частный статус фирм-импортеров (кроме АО «Молдресурсе» и АО «Франзелуца»), а также быстрое, помесячное, увеличение цен на пшеницу в регионах экспорта (в два раза выше, чем в первом полугодии 2003 года).

Таблица 4

Импорт пшеницы и муки в 1994-2002 гг., тыс. т.

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Пшеница	38.6	62.7	31.1	9.0	2.3	5.8	7.4	11.9	0.1
Мука пшеничная	0	0	0	1.8	0.5	8.5	23.6	15.6	25.6

По данным Министерства сельского хозяйства и пищевой промышленности сертификаты на импорт пшеницы получили более 60 экономических агентов, однако только некоторые из них в крупных объемах воспользовались льготой на освобождение импорта от НДС. Самыми крупными импортерами были: ООО Trans Oil, Национальное агентство материальных резервов, G.T Petru Tarlev, Picom, ООО Tego Grup, ООО Agrotera-Impex, АО «Франзелуца» и АО «Молдресурсе». Эти экономические агенты импортировали в страну 52.3 тыс. т. пшеницы, или 51.3% всего объема импорта в сентябре-декабре 2003 года.

Таблица 5

Динамика импорта пшеницы и муки в 2003 г., тыс. тонн

	Январь-август	Сентябрь	Октябрь	Ноябрь	Декабрь	Январь-декабрь (30.12.2003)
Пшеница – всего	22.0	9.4	19.5	44.2	28.9	124.0
<i>в том числе</i>						
Продовольственная	13.8	8.4	16.1	42.5	28.9	109.7
Фурожная	8.2	1.0	3.4	1.7	0.0	14.2
Мука пшеничная	7.6	2.6	12.6	11.5	6.7	41.0

Импорт пшеничной муки в сентябре-декабре 2003 г. составил около 33 тыс. т. Его осуществляли более полусотни экономических агентов, в том числе в наиболее крупных объемах – АО «Франзелуца», ООО Unicaps, Triluna-UCAY и Danova-Prim. Основными странами – экспортерами пшеницы в Молдову в 2003 г. были Россия, Казахстан и Литва, а по муке – Россия, США, Румыния, Казахстан, Украина и Турция.

Ресурсы пшеницы, на которые ориентировались предприятия хлебопечения в конце года были сосредоточены в основном на 12 элеваторах (из 29 действующих), в том числе пшеница продовольственная государственного резерва – на элеваторах Флорешт (6.1 тыс. т.), Каушан (5.1 тыс. т.), Кагула и Комрата (0.6 тыс. т.), а у АО «Франзелуца» – в Единцах, Яргаре и Дрокии.

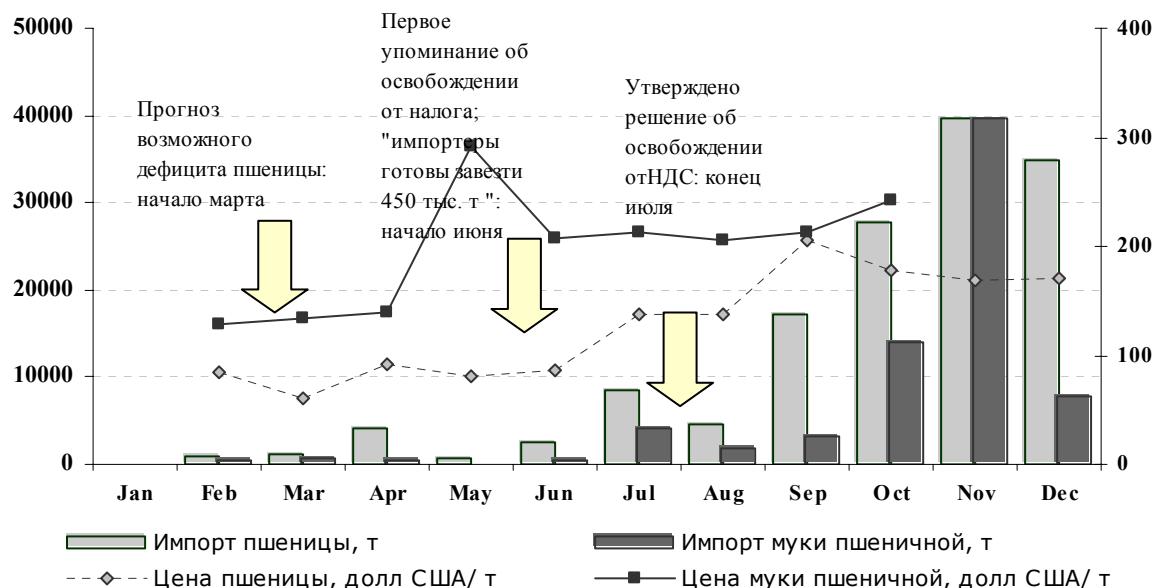
Как видно, утвержденная Правительством квота на импорт до конца года 300 тыс. тонн продовольственной пшеницы была «выбрана» импортерами лишь на 1/3. Наиболее вероятные объяснения этого:

- затруднения, возникшие у фирм-трейдеров в России и Казахстане, а также на других рынках, по закупке необходимых объемов пшеницы «по приемлемым ценам»;
- финансовый аспект – удвоение импортных цен на пшеницу в сравнении с первой половиной года;

- повышенные затраты на транспорт, обработку и хранение зерна на элеваторах в самой стране;
- уверенность в том, что «в интересах населения» льгота по освобождению импорта пшеницы от НДС будет продолжена и после 1 января 2004 года.

Главная же причина: было упущено время и наиболее благоприятные цены для импорта пшеницы и муки (см. *график 5*).

График 5
Кризис зерна: сигналы и реакция



IV. Конкурентная среда, цены и территориальный аспект проблемы

Меры Правительства по активизации импорта пшеницы и муки в Молдову имели целью не допустить острой нехватки хлеба в стране и резкого повышения цен на него. Эти действия предпринимались в условиях, когда: а) у государства отсутствовали резервы для интервенции на рынке зерна и муки (более того, в конце сентября 2003 г. АО «Франзелуца», снабжаемая из госрезервов, была на грани остановки); б) завоз в страну пшеницы и муки, а также производство и реализация хлеба более чем на 80% осуществляются экономическими агентами *частного сектора*.

В этих условиях чрезвычайно важны были оперативность и согласованность действий Правительства и бизнеса как следствие мониторинга ситуации, оптимальное соотношение между мерами государственного регулирования и инициативой, свободой действий приватных участников рынков пшеницы, муки и хлеба.

Пшеница. Инициатива частных фирм-трейдеров по импорту в Молдову пшеницы, проявленная весной, сковывалась ожиданием введения Правительством льгот по импорту пшеницы и муки. Такие меры были предприняты в Румынии и Украине, а в Молдове в предварительном порядке обсуждались в Правительстве уже с мая 2003 г. Тем не менее, практическое решение (освобождение Парламентом импорта пшеницы от НДС) было принято только 31 июля, а введение в действие Регламента импорта и реализации зерна в льготном налоговом режиме и выдача сертификатов трейдерам осуществлялись уже в августе-сентябре. В результате, за январь-август 2003 г. импорт продовольственной пшеницы составил только 13.8 тыс. т., а муки – 7.6 тыс. т., или соответственно 11.1% и 18.5% от общего годового объема их импорта в течение 2003 г. Между тем, цены на пшеницу и муку в районах их закупок (Россия, Казахстан) в

сентябре-декабре удвоились, а затем были введены также и высокие таможенные пошлины. Все это сковало в финансовом отношении действия трейдеров зерна, и их частные интересы не в полной мере соотносились с намерением Правительства стимулировать крупный импорт зерна.

Ожидаемый Правительством объем импорта в 300 тыс. т. продовольственной пшеницы был обеспечен лишь на 1/3, и это предопределило введение Парламентом (25.12.2003) новых, более расширенных льгот на импорт пшеницы и муки. Об их результативности можно будет судить в предстоящий «критический период»: март-май 2004 г.

Пшеничная мука. Производство муки в Молдове полностью обеспечивается частным сектором. Из 150 мельниц, только в 3 есть государственное участие; АО «Франзелуца» своего мукомольного производства не имеет. Суммарно производственные мощности мукомольной промышленности составляют около 40-43 тыс. т. муки в месяц. Соотношение в потреблении местной и импортной муки в первой половине 2003 г. составляло 3:1, а во второй половине года – 1:1. За январь-сентябрь цена на муку высшего качества увеличилась с 2.04 до 5.09 леев, а муки первого сорта – с 1.62 до 3.20 леев/кг. В конце года цена реализации муки достигла 4.6-5.0 леев/кг. В целом за январь-декабрь, согласно данным ДСС, цена на пшеничную муку в стране повысилась в 2.5 раза.

Хлеб. Производство хлеба частным сектором и населением (сельская местность) является сейчас в Молдове преобладающим. В стране зарегистрировано 232 предприятия этой отрасли, потребляющие ежедневно 500-520 т. муки. Пекарни имеются в 35 городах, в т.ч. в Кишиневе – 17. Вместе с тем, в отличие от производства пшеницы и муки в производстве хлеба присутствие государства весьма ощутимо, благодаря его контролю (55.2% акций) над АО «Франзелуца» (Кишинев). Это предприятие формально не является монополистом на рынке хлеба (не производит более 35% - предельных для монополиста – хлеба в стране, а только 15-17%), позиция этого предприятия и экономическая, и «политическая» является ключевой для Правительства в обеспечении контроля над ценами на хлеб, особенно в столичном муниципии с населением более 700 тыс. человек.

Если принять во внимание, что более $\frac{1}{2}$ годового объема хлеба в стране производится сельским населением (54.7% населения РМ), то тогда доля «АО Франзелуца» в общем объеме промышленного производства хлеба превышает 35%-ный «индикатор монополиста». Поэтому, в условиях, когда контрольный пакет акций этого предприятия находится в руках государства, и оно подпитывается зерном из государственных резервов, *финансовое положение и ценовая практика АО «Франзелуца» во многом определяют стабильность на рынке хлеба в стране.*

Между тем, финансовое положение «АО Франзелуца» к концу 2003 г. стало критическим и в 2004 г. продолжало усугубляться. Повышение цен на пшеницу и муку весьма негативно отразилось на финансовом положении АО «Франзелуца». Если по итогам 2001 г. чистая прибыль предприятия составила 18.6 млн. леев и в 2002 г. – 22.2 млн. леев, то во второй половине 2003 г. убытки составили 12.0 млн. леев, а в целом за год – 7.4 млн. леев. Несмотря на повышение цен по большинству видов хлеба (на 30.0-62.8%), объявленное АО «Франзелуца» 17.11.2003 г., она продолжает одновременно, согласно решению Правительства, производить (не менее 1/3 от общего объема) и реализовывать так называемый «дешевый хлеб» с убытками по нему в 52%, или по 70,0 тыс. леев ежедневно.

Не исключено, что Правительство окажет финансовую помощь предприятию, пытаясь предотвратить его банкротство, а также обеспечит его снабжение пшеницей из

государственных резервов, в т.ч. из новых закупок. При всем том, остается открытым вопрос о введении на март-июнь адресных компенсаций по хлебу для малоимущих и для контингента ряда бюджетных учреждений.

В отличие от муниципия Кишинев, где ситуация под контролем, наиболее неблагоприятно положение с хлебом в *малых городах* (около 400 тыс. населения), где имеется около 200 пекарен, но хлеб дороже и поступает в магазины с перебоями.

В сельской местности преобладает самообеспечение населения хлебом. Социологическое исследование PFAP/CISR в 302 селах (ноябрь 2003 г.) показало, что домохозяйства, сдавшие землю в аренду, в среднем получили около 300 кг. пшеницы. Кроме того, у 1/3 домохозяйств частично сохранились запасы пшеницы от урожая прошлого года. В большинстве сельских семей недостаток хлеба компенсируется, как правило, использованием кукурузной муки, а также зернобобовых и картофеля.

В Приднестровье, несмотря на жесткую государственную регламентацию импорта зерна и цен на муку и хлеб, в течение 2003 года трижды происходило повышение цен на хлеб: в июне, июле и ноябре. Административное регулирование цен на хлеб распространяется только на его производство государственными предприятиями из муки централизованного фонда. Наряду с этим, в продаже имеется более дорогой «коммерческий хлеб» от пекарен частного сектора, рентабельность и цены по которому не регулируются.

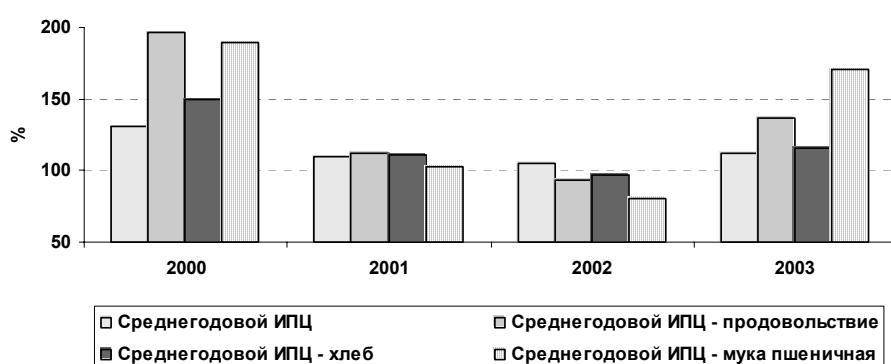
V. Повышение цен на хлеб и бедные

Бедные тратят большую часть своих доходов на еду. Согласно обследованиям бюджетов домашних хозяйств (ДСС), 40.4% населения находится за чертой бедности, в том числе 26.2% - ниже черты экстремальной бедности; *социальные группы, в наибольшей мере подверженные риску при росте цен на хлеб:* многодетные семьи; неполные семьи и одиночки; семьи с безработными родителями; некоторые категории пенсионеров. Несмотря на то, что в последние годы наблюдается тенденция сокращения доли расходов на питание в располагаемом доходе всего населения РМ: с 69% (IV квартал 1999 г.) до 57% (IV квартал 2003 г.), у 20% наиболее бедных более 60% располагаемого дохода в 2003 г. израсходовано на приобретение продуктов питания.

Стоимость минимальной потребительской корзины в 2003 г. повысилась на 19.5%; уровень инфляции составил 15.7%. В наибольшей мере, в сравнении с ростом цен на непродовольственные товары и услуги, увеличились цены на продукты питания. Такая ситуация во многом определяется увеличением цен на хлеб - в среднем за год они увеличились на 15.5%, а в конце года (декабрь к декабрю 2002 г.) – на 39.8%.

График 6.

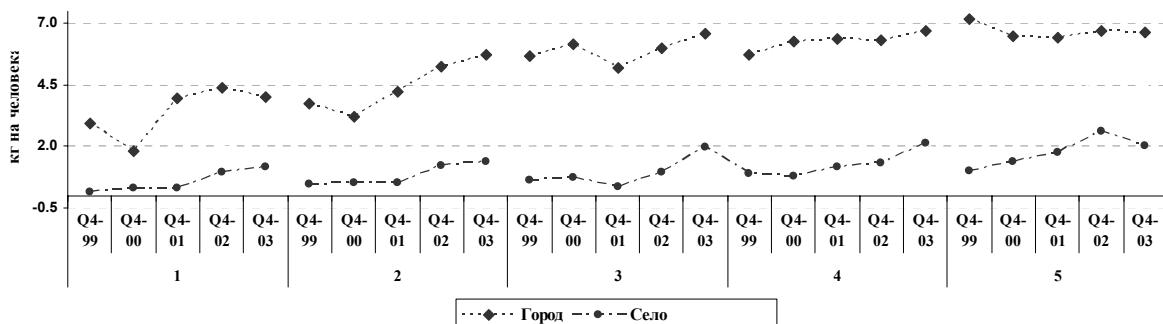
Динамика цен в 2000 – 2003 гг.



Источник: *Buletinele informative ale prejurilor, расчеты CISR*

В наибольшей мере пострадала от подорожания хлеба группа, относящаяся к двум наиболее бедным квантилям, в рационе которой доля хлебопродуктов особенно велика. И, прежде всего, – это население, живущее в малых городах.

График 7.
Среднемесячное потребление хлеба в 1999-2003 гг.

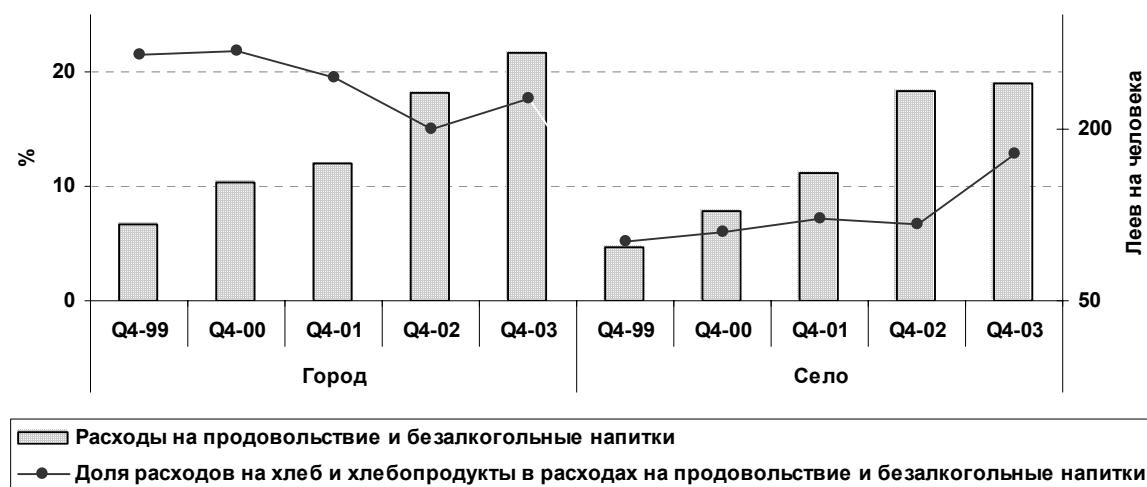


Источник: ДСС, обследование бюджетов домашних хозяйств

Подорожание хлеба в IV квартале 2003 г., сказалось главным образом на уменьшении потребления хлеба наиболее бедным городским населением (1 квантиль), что является косвенным свидетельством того, что существующая система социальной поддержки в данном случае сработала не полностью, а «социальный» - дешевый хлеб потребляется не только и не столько теми, ради кого эта низкая цена поддерживается.

Согласно данным обследования бюджетов домашних хозяйств, наметившаяся в 2001-2002 гг. тенденция к сокращению доли хлеба, муки, крупы и др. в общих расходах домохозяйств на питание, в 2003 г. не имела места. И это при том, что номинальные расходы на питание возросли, а душевое потребление этих продуктов сократилось.

График 8.
Динамика среднемесячных расходов на питание в 1999-2003 гг.



Источник: ДСС, обследование бюджетов домашних хозяйств, расчеты CISR

При нынешнем относительно низком уровне товарности сельскохозяйственного производства влияние, которое оказывает на бедных изменения цен на хлеб, различается в зависимости от их положения на рынке продовольствия. Так, согласно обследованиям домашних хозяйств (2003), в городах Молдовы 92.8% доходов населения формируется из денежных поступлений, в то время как в сельской местности

50.7% доходов поступает от занятости в сельском хозяйстве. С учетом этих обстоятельств, в наиболее трудном положении после повышения цен на хлеб находятся жители малых городов, в домохозяйствах которых доля доходов от аграрной деятельности не превышает 20.0%, а значит, не срабатывает буфер продовольственного самообеспечения, велика безработица, меньше доходы, а цены на хлеб выше, чем в муниципиях Кишинев, Бельцы или в сельской местности.

В сельской местности, как выявлено социологическим обследованием 302 сел, у большей части населения имеются запасы пшеницы и кукурузы. Это подтверждается и данными обследования бюджетов домохозяйств; так, в IV квартале 2003 г., когда собственно и произошло удорожание хлеба и других продуктов переработки пшеницы, стоимость пшеничной муки собственного производства на члена домохозяйства, даже для самых бедных слоев населения (1 квантиль) практически равнялась затратам на ее приобретение. Поэтому и после повышения цен на хлеб положение жителей села в большинстве случаев в краткосрочной перспективе будет относительно стабильным, в то время как в городах, особенно малых, положение групп риска будет близко к критическому.

Продовольственная безопасность беднейших слоев населения может корректироваться за счет ресурсов, поступающих извне, включая *гуманитарную продовольственную помощь*. Но при отсутствии транспарентности в распределении гуманитарного продовольствия она далеко не всегда достигает действительно нуждающиеся слои населения. Кроме того, распределение гуманитарных потоков продовольствия сейчас таково, что основная их часть оседает в наиболее финансово обеспеченном регионе – муниципии Кишинев.

Население муниципия Кишинев, при всей социально-политической значимости столичного центра, в экономическом смысле, по доходам не является наиболее нуждающимся в стране контингентом населения. Поэтому административное решение о производстве АО «Франзелуца» (не менее 1/3 ее продукции) «дешевого хлеба» и реализация его по ценам ниже рыночных в столице – это скорее патерналистская реакция властей на ноябрьский 2003 г. скачок цен на хлеб. Экономические последствия такого решения не только губительны для АО «Франзелуца» (убытки в 7.4 млн. леев в 2003 г. и наращивание их в 2004 г.), но и не вполне решают проблему обеспечения беднейшего населения хлебом по относительно доступной цене.

Как государство может помочь бедным при росте цен на хлеб? Опыт других стран указывает на различные формы государственного регулирования в таких ситуациях: общие субсидии на продовольствие, политика распределения продовольствия, продовольственные рационы, продовольственные карточки и схемы дополнительного снабжения. Эти меры могут быть использованы как для увеличения реальных доходов непосредственных получателей такой помощи, так и обеспечения защиты бедных против сокращения их реальных доходов.

В условиях Молдовы, где нет явно выраженных регионов продовольственного бедствования, решение, по-видимому, нужно искать посредством *введения на время (до нового урожая) адресных компенсаций для малообеспеченных*. Кстати, Правительство, в связи с повышением цен на хлеб, создало (19.11.2003) «специальную рабочую группу для разработки мер по защите лиц с низким уровнем дохода», о каких-либо предложениях которой ничего не сообщалось. Если оценивать ноябрьское решение о «дешевом хлебе» исходя из трех критериев: «охват» (доля бедных, получающих «дешевый хлеб»), «адресность» (доля «дешевого хлеба», поступающего именно бедным) и «эффективность» (доля расходов на приобретение «дешевого хлеба» в общих расходах бедных домохозяйств), то можно прийти к выводу, что выпуск такого

хлеба, тем более в ограниченных объемах, хотя и имеет позитивный общественный резонанс, но не решает в полной мере хлебную проблему для критически уязвимых групп населения.

Поэтому в случае, если по каким-либо причинам не будет принято решение об адресных компенсациях на хлеб для малоимущих, а практика производства «социального хлеба» сохранится и далее, то было бы целесообразно, по крайней мере, *усилить адресность его распределения*: а) *группам риска* – многодетным семьям, престарелым и инвалидам (по купонам, выдаваемым региональными структурами Национальной кассы социального страхования); б) в *специализированные учреждения* – медико-социальные, воинские, пенитенциарные и т.п.

Продовольственная безопасность может, и должна, обеспечиваться не только усилиями государственных структур. Частный сектор, создающий более 70% ВВП и доминирующий на рынке пшеницы, муки и хлеба, также должен участвовать в увеличении ресурсов и стабилизации цен на продовольственную пшеницы, муку и хлеб. Для этого государство, пресекая спекулятивные акции, должно поддерживать адекватную рынку конкурентную среду как в производстве и внутренней торговле, так и в осуществлении внешнеторговых операций.

Выводы и рекомендации

Ситуация, сложившаяся в Молдове в связи с неурожаем пшеницы в 2003 году и поставившая под угрозу ее продовольственную безопасность, явилась следствием ряда факторов объективного и субъективного характера. Первые – это сочетание неблагоприятных климатических условий (вымерзание значительной части озимых посевов, засушливая весна и первая половина лета), а также незавершенность процесса реформирования сельского хозяйства на рыночной основе. Вторые, субъективные факторы, проявились в недостаточной оперативности и согласованности действий государственных структур и бизнес – сообщества, призванных прогнозировать возникновение кризисных ситуаций и упреждать их негативные последствия.

Республика Молдова традиционно относится к странам, чьи потребности в продовольственной пшенице удовлетворяются за счет собственного производства. Даже в переходный – от плановой к рыночной экономике – период, отмеченный депрессией аграрного сектора, Молдова ежегодно производила около 1.0 млн. тонн пшеницы, в т. ч. в 1991-1995 гг. – 1062.2 тыс. т. и в 1996-2002 гг. – 951.8 тыс. т. в среднем за год. Более того, именно в этот период зерно, в т. ч. продовольственная пшеница, стали важной статьей молдавского экспорта. Импорт продовольственной пшеницы и муки высококачественных сортов в этот период осуществлялся в ограниченных объемах, в основном, для улучшения качества хлеба.

В 2003 году валовой сбор продовольственной пшеницы в Молдове составил всего 101.5 тыс. т. при потребности ее для семенного фонда в 50-80 тыс. т. и на продовольственные нужды – около 400.0 тыс. т. Впервые за последние полвека возникла потребность в крупномасштабном импорте пшенице и муки. Ситуация дополнитель но осложнилась напряженным состоянием мирового рынка пшеницы в 2003/2004 маркетинговом году – сокращение ее производства, объемов торговли и запасов. Большие потери урожая пшеницы по причине засухи понесли многие страны Европы, в т.ч. и Румыния и Украина. На внешних рынках цены на пшеницу и муку, начиная с весны 2003 года, стали быстро подниматься и в течение года удвоились.

Угроза, возникшая для продовольственной безопасности страны, потребовала вмешательства государства в форме его правовых, экономических и административных действий. Анализ этих действий – применительно к критической ситуации 2003 года, а также исходя из опыта переходного периода в целом, позволяет прийти к некоторым обобщениям и рекомендациям.

1. *Правовая база, институциональные структуры и экономические механизмы обеспечения продовольственной безопасности Республики Молдова неконституированы как единая система.* Их некомплексность и несогласованность применительно к ситуации 2003 года проявились в недостаточности государственных резервов зерна, отсутствии интервенционного фонда, недейственности мониторинга ситуации на внешних рынках зерна, недостаточной оперативности государственных структур в корректировке налогообложения по импорту пшеницы и муки, в государственном регулировании цен на хлеб, включая предоставление денежных компенсаций и гуманитарной помощи наиболее нуждающимся слоям населения.
2. *Действия государственных органов в кризисной ситуации 2003 г. не носили опережающий характер и не были оптимальными с экономической точки зрения.* В то же время, большинство стран Центральной и Восточной Европы, включая Румынию и Украину, начиная с весны 2003 г. предприняли упреждающие действия: запретили экспорт и ввели льготный таможенный режим на импорт продовольственной пшеницы и муки, осуществили крупные закупки пшеницы на внешнем рынке, использовали ресурсы интервенционного фонда зерна для стабилизации ценовой ситуации на хлеб. Реальные действия государственных структур Молдовы по привлечению в страну зерна в виде гуманитарной помощи (из России, Казахстана и Китая) были предприняты лишь в середине года, а по стимулированию импорта пшеницы (освобождение его от НДС) – лишь после августа 2003 г. в условиях высоких цен на зерно и введения таможенных и административных ограничений его экспорта в России и Казахстане, основных потенциальных экспортёрах зерна для Молдовы.

В результате, не удалось в полном объеме достичь целей, предусмотренных принятым Парламентом Законом №356-XV от 31 июля 2003 г. об освобождении импорта зерна от НДС на период август-декабрь 2003 г., - завезти в страну не менее 300 тыс. т. продовольственной пшеницы и удержать рост внутренних цен на хлеб. Результативность последовавшего вслед за этим расширения льгот (Закон №568-XV от 25 декабря 2003 г.) – освобождение импорта продовольственной и фуражной пшеницы, фуражного ячменя и пшеничной муки от НДС и таможенной пошлины на период до 1 июля 2004 года – в известной мере осложнена дальнейшим ростом цен на региональном и мировом зерновых рынках, что существенно ограничило прибыльность импорта пшеницы в Молдову.

3. Неадекватная реакция государственных структур на возникновение и нарастание в течение 2003 года «хлебного кризиса» явилось результатом недостаточной эффективности мониторинга регионального рынка зерна, отсутствия в распоряжении государства ресурсов зерна или муки, достаточных для ценовой интервенции, отсутствия апробированных методов социальной защиты малоимущих слоев населения. Одновременно имело место недоиспользование рыночных механизмов и конкуренции, а также переоценка возможностей административных мер в разрешении «хлебного кризиса», что негативно сказалось на состоянии бизнес – среды как на рынке зерна, так и в производстве хлеба.

4. Опираясь на опыт 2003 года, целесообразно не только критически оценить реальное положение дел, но и определить состав и очередность ближайших и среднесрочных мер по обеспечению продовольственной безопасности. Меры «ближнего действия», которые необходимо предпринять – это, в основном, *социальнно-ориентированные акции*, включая следующие:

- a) временно ввести, до 1 июля 2004 года, *компенсации на хлеб* для ряда категорий населения с низкими доходами (престарелых, многодетных семей, инвалидов). Средства для этого можно изыскать как из грантов международных организаций, так и прекратив государственную поддержку производства «дешевых сортов» хлеба, которая не вполне ориентирована на беднейшую часть потребителей;
- b) ввести в действие несколько раньше предусмотренного срока (1.04.2004 г.) использование специального *фонда социального страхования*, предусмотренного бюджетом для индексации пенсий;
- c) установить соответственно росту цен на хлеб *надбавку к минимальной заработной плате* госслужащих, работников здравоохранения, просвещения, культуры и рекомендовать частным структурам, осуществить аналогичную надбавку к зарплате своих рабочих и служащих. Ввести для студентов высших и средних учебных заведений *надбавки к стипендии* пропорционально росту цен на хлеб.

Наряду с этим, в *сфере производства* целесообразно:

- a) изучить экономическую целесообразность дальнейшего сохранения монопольного положения АО «Франзелуца» на рынке хлеба или же расчленения его на 3-4 конкурирующих предприятия;
- b) стимулировать производителей хлеба и хлебобулочных изделий повышенным нормативом рентабельности по выпуску наиболее дешевых его видов;
- c) активизировать систему закупок зерна у фермеров и крестьянских хозяйств, используя для этого механизм закупок зерна государством под залог. Поскольку крестьянам уже в марте-апреле потребуются деньги на весенние полевые работы, а государству необходимо зерно, по опыту других стран может быть реализована схема: подписывается многостороннее соглашение с участием госагента (Национальное агентство по материальным ресурсам, „Moldresurse”), страховой компании, банка и агропредприятия или фермера, которые получают кредит под залог зерна, но остаются его хозяином и могут в любой момент его выкупить, и перепродать дороже.

5. Исходя из долговременных интересов, актуальной задачей является разработка научно обоснованной, практически приемлемой для государства программы продовольственной безопасности на среднесрочный (5-7 лет) период, выключая нижеследующие ее компоненты:

- a) *совершенствование законодательства и механизмов, регулирующих отношения на рынке зерна*. Прежде всего, по опыту других стран, целесообразно принятие Закона «*О зерне и рынке зерна*», ориентированного на создание правовых, экономических и организационных условий для конкурентоспособного производства и рынка зерна, обеспечивающего внутренние потребности страны в продовольственном, семенном и фуражном зерне, а также его экспорт. Основные акценты закона: субъекты рынка зерна; государственная поддержка производства и переработки зерна; формирование и использование ресурсов зерна; контроль качества зерна; хранение зерна; организация закупок зерна для государственного резерва;

интервенционный фонд для стабилизации цен; экспортно-импортные операции по зерну.

Концептуально этот закон должен содействовать преодолению негативной тенденции последнего десятилетия, когда обеспечение страны зерном достигается, главным образом, за счет постоянного увеличения площадей под зерновыми культурами на фоне снижения их урожайности. С точки зрения долгосрочной перспективы, такой экстенсивный подход к развитию отрасли не сможет обеспечить устойчивое обеспечение страны хлебом.

- b) *формирование государственных фондов зерна.* Опыт 70-90-х годов показывает, что в условиях Молдовы оптимальным размером *государственного резервного фонда зерна* является 45-50 тыс. тон. На практике, все последние годы он был намного меньше: на 1.01.2003 госрезерв зерна составил 18.0 тыс. т.; на 1.01.2004 – 16.0 тыс. т. По опыту других стран в Молдове целесообразно сформировать также *интервенционный фонд зерна* для осуществления государственных товарных интервенций на рынке зерна и поддержания стабильности цен. Пока неоднократные предложения Министерства сельского хозяйства и пищевой промышленности о создании такого фонда не поддерживаются Министерством финансов «по причине отсутствия на эти цели средств в госбюджете».
6. *Развитие рынка зерна* должно обеспечить учет интересов основных субъектов этого рынка: производителей зерна, субъектов хранения зерна, его закупок для государственных нужд и по осуществлению интервенционистских операций, товарных бирж. В интересах устойчивого развития зернового рынка необходимо предпринять следующие меры:
- a) изучить целесообразность *создания государственного холдинга*, с правом держателя пакета акций государственной собственности на предприятиях отрасли. Главной задачей холдинга должна стать заготовка, пополнение и обновление государственных запасов зерна. При этом необходимо разработать и механизм их использования – кто и по каким ценам будет получать «государственное зерно»;
 - b) необходимо *осуществить мониторинг и сертификацию элеваторов*, разработать положение о выдаче складского свидетельства – документа, гарантирующего сохранность зерна, принадлежащего конкретному фермеру или частной фирме. Складские расписки должны стать залоговым документом, который облегчит сельхозпроизводителям доступ к коротким банковским кредитам; при этом необходимо урегулировать с НБМ и коммерческими банками вопросы, связанные с оценкой залога. Поддержку в «апробации» такого механизма кредитования (по опыту Украины и Казахстана) мог бы оказать Европейский банк реконструкции и развития посредством открытия специализированной кредитной линии в одном из коммерческих банков Молдовы;
 - c) *улучшить стандарты финансового сервиса* – денежные и технические кредиты, кредитные гарантии, развитие биржевой деятельности с использованием фьючерсных контрактов;
 - d) *развитие информационной службы рынка зерна* в целях регулярного обеспечения его участников надежной информацией о спросе, ценах и предложениях на зерно на внутреннем и внешнем рынках, правил заключения контрактов, организации торгов и ярмарок;
 - e) применение устанавливаемых государством *цен поддержки*. Они должны покрывать производителю средние расходы на единицу продукции и обеспечивать определенный минимум прибыли. При реализации зерна по

- ценам ниже этого уровня государство будет выплачивать производителю соответствующую разницу;
- f) развитие системы хранения и переработки зерна *на давальческих началах*, а также *территориальной сети пунктов закупок зерна у фермерских хозяйств и населения*.
7. Целесообразно открыть в одном из коммерческих банков („Moldova-Agroindbank”? „Banca socială”?) при поддержке Европейского банка реконструкции и развития специализированную кредитную линию для финансирования закупок зерна под залог элеваторами с государственным участием. При этом, должно обеспечиваться обязательное страхование залогового зерна, принятого на хранение от крестьян и предприятий-производителей.
8. Исходя из стремления Республики Молдова к продуктивному участию в процессах европейской интеграции, гармонизация законодательства и действий Правительства в областях, имеющих отношение к продовольственной безопасности страны должны обеспечиваться с учетом практики Европейского Союза. Опыт ЕС, накопленный им в процессе реализации Единой аграрной политики (Common Agricultural Policy), свидетельствует о необходимости системного подхода к развитию аграрного сектора страны в части целей и методов их достижения посредством либерализации рынка, соответствующей налоговой и тарифной политики, предоставления субвенций и компенсации потерь.

Поэтому в процессе разработки и реализации Индивидуального плана действий ЕС – РМ на 2004-2006 гг. (*Action Plan EU-Moldova 2004-2006*) было бы целесообразно предусмотреть такое совершенствование правовой базы, форм и методов развития рынка зерна в Республике Молдова, которое бы учитывало также правила и процедуры, регулирующие рынок зерна в ЕС, в частности Директиву Совета №1784/2003 (*Council Regulation (EC) on the Common Organization of the Market in Cereals*) от 29 сентября 2003 г., вводимую в действие с 2004/2005 маркетингового года.