



Центр
стратегических исследований
и реформ

Исследование рынка пшеницы в Республике Молдова

Wheat Market Research 2003

- Формирование рынка зерна: производство, потребление, экспорт/импорт
- Ситуация 2003 года: неурожай пшеницы, меры государственного регулирования
- Конкурентная среда, цены и территориальные аспекты проблемы
- Выводы и рекомендации, база данных

Инициатива исследования принадлежит Программе продовольственной безопасности, Европейская комиссия (EC FSP-Moldova)

This document has been prepared and published by the CISR. Material may be quoted with proper attribution. The findings, interpretations, and conclusions expressed in this paper are entirely those of the author and should not be attributed in any manner to the EC Food Security Programme Moldova, EC Food Security Programme, European Commission, or any affiliated organizations.

Кишинев, январь 2004

Содержание

Введение.....	3
1. Практика и уроки дорыночного периода.....	4
1.1. Производство пшеницы в 80-90-е годы: объемы, урожайность, качество	4
1.2. Формы и методы управления зерновым хозяйством в плановой системе и в приватизационный период	6
2. Формирование рынка зерна в переходный период.....	11
2.1. Правовая база, регулирующая отношения на рынке зерна	11
2.2. Трансформация сектора производства зерна: хозяйствующие субъекты, землепользование, результаты.....	14
2.3. Использование пшеницы: потребление, государственные резервы, экспорт и импорт пшеницы	19
3. 2003 год: неурожай пшеницы, угроза хлебного кризиса.....	24
3.1. Основные тенденции на мировом и региональном рынках пшеницы	24
3.2. 2003 год: производство и баланс использования пшеницы, потребности.....	26
3.3. Меры государственного регулирования на рынке пшеницы, муки и хлеба.....	29
3.4. Динамика и проблемы импорта пшеницы	33
3.5. Конкурентная среда и цены на рынке хлеба.....	35
4. Территориальные аспекты «хлебной проблемы».....	38
4.1. Кишинев: АО «Франзелуца» как лидер на рынке хлеба	38
4.2. Ситуация в регионах: сельская местность	41
4.3. Действия администрации Приднестровья.....	43
5. Повышение цен на хлеб и бедные.....	49
Выводы и рекомендации.....	53
Библиография.....	58

Введение

Проблема. После достаточно продолжительной череды лет, когда Республика Молдова ежегодно производила около 1.0 млн. тонн пшеницы (в 1991-1995 гг. – 1062.2 тыс. т. и в 1996-2002 гг. – 951.8 тыс. т. в среднем за год), 2003 год выдался крайне неудачным. Причина – неблагоприятные климатические условия зимы 2002/2003 гг. (сильные морозы при отсутствии снежного покрова на полях), вследствие чего большинство полей под озимыми пришлось весной пересевать по большей части кукурузой и подсолнечником. Однако, вслед за этим последовала весенне-летняя засуха. Валовой сбор продовольственной пшеницы в 2003 году оценивается в 101.5 тыс. т., что в 3 раза меньше потребностей страны в ней. Возникла необходимость в крупномасштабном импорте пшеницы, а также в рациональном использовании имеющихся (от прошлого года) запасов. Сходное положение сложилось на большей части Европы, включая соседние страны – Румынию и Украину. На мировом рынке цены на пшеницу и муку, начиная с середины 2003, года стали быстро подниматься.

В конечном итоге, начиная с ноября, это неизбежно сказалось на резком увеличении в Молдове цены на муку и хлеб, затрагивая, прежде всего, бедные слои населения. В дополнение к адекватной реакции рынка и экономических агентов последовали действия Парламента и Правительства по государственному регулированию ситуации – через стимулирование импорта, налогообложение и контроль над ценами.

Целью настоящего доклада является оценка ситуации на рынке пшеницы в Республике Молдова как в части объемных показателей (производство, резервы, экспорт/импорт, цены), так и качественных характеристик – законодательные и административные меры государства, рыночная трансформация сектора производства и распределения зерна, территориальные аспекты «хлебного вопроса», состояние конкурентной среды на рынке пшеницы, муки и хлеба.

Помимо *Аналитического доклада* по проблеме ставилась также задача подготовить возможно более полную *Базу данных*, а также провести *Семинар* с участием представителей государственных структур и неправительственных организаций для апробации результатов исследования.

Инициатор исследования – Программа продовольственной безопасности Европейской комиссии в Молдове (координатор Программы – Дэвид Джонсон, эксперт – Майкл Пелях). *Исполнитель* – неправительственная организация Центр стратегических исследований и реформ (CISR). Состав рабочей группы: Гудым Анатолий, Кутыркин Владислав, Острицкая Галина, Чобу Стела и Шеларь Галина.

Использованы данные Департамента статистики и социологии, Министерства экономики, Министерства сельского хозяйства и пищевой промышленности, Департамента таможни, АО «Франзелуца», результатов социологического исследования PFAP/CISR в 302 сельских населенных пунктах 32 районов и АТО Гагаузия, а также материалы, предоставленные Администрацией Приднестровья.

Исследование проведено в ноябре 2003 – январе 2004 гг.

1. Практика и уроки дорыночного периода

Издревле Молдова славилась плодородием своих земель, а сельское хозяйство традиционно составляло основу ее экономики и благополучия государства. Народ выразил эту реальность в старинной пословице „Opincă-i talpa țării (Постолы – опора страны)”. А Дмитрий Кантемир, молдавский господарь и философ, писал в начале 18-го века: «Поля Молдавии, об исключительном плодородии которых писали древние и более поздние авторы, далеко превосходят богатства гор...»¹.

Впоследствии, в 19-20 вв. продовольствие, в том числе зерно, стало одной из главных статей экспорта Молдовы, а большинство ее городов возникло и развивалось на торговых путях и в местах ярмарок. В 70-80-ые годы 20-го века сельское хозяйство Молдовы характеризовалось исключительно высокой концентрацией и интенсивностью производства. Производство продовольствия на душу населения в МССР почти в 2 раза превышало средний уровень по Союзу, а в расчете на 100 га сельскохозяйственных земель – в 4.1 раза.

По годовому объему продукции сельского хозяйства Молдова занимала в 80-е годы 6-е место среди республик Союза, уступая только таким территориальным гигантам, как Россия, Украина, Беларусь, Казахстан и Узбекистан². Большинство межотраслевых структур агропромышленного комплекса республики (виноградарство-виноделие, плоды, овощи-консервы, сахар, растительное масло, табак и другие) были ориентированы на экспорт и только один подкомплекс – производство зерна и продуктов из него – был ориентирован, в основном, на внутреннее потребление страны, в т.ч. для нужд животноводства и последующего экспорта его продукции.

1.1. Производство пшеницы в 80-90-е годы: объемы, урожайность, качество

Традиционно зерновые культуры (пшеница, кукуруза, ячмень, рожь и овес) всегда занимали большую часть пахотных земель Молдовы. Наибольшая концентрация производства зерна имеет место на севере страны (Бельцкая степь) и на юге – в Буджаке и Нижнем Приднестровье. В системе планового хозяйства в соответствии с научно обоснованными нормативами использования земель доля зерновых культур составляла 52-55% общей площади полевых культур. По мере усложнения отраслевой структуры растениеводства (увеличение площадей под виноградниками, садами и техническими культурами) наблюдалась тенденция к сокращению площадей под зерновыми культурами: 1940 г. – 1672.2 тыс. га, 1960 г. – 822.3 тыс. га, 1970 г. – 831.5 тыс. га, 1980 г. – 842.2 тыс. га и 1990 г. – 745.7 тыс. га - при увеличении урожайности пшеницы с 7-8 ц/га в 1940 г. до 30 ц/га в 80-е гг. Среднегодовой объем производства зерна в Молдове в 60-80-ые годы стабилизировался на уровне 1600-2700 тыс. тонн, в т.ч. 700-1000 тыс. тонн пшеницы.

¹ Дмитрий Кантемир «Описание Молдовы», Картия Молдовеняскэ, 1973, с. 34

² Anuarul statistic al Republicii Moldova – 1994, DSS, Chișinău, 1995

В условиях планово-распределительной экономики Молдовы до 1990 г. основными параметрами в использовании продовольственной пшеницы были: внутренняя потребность для нужд населения (хлеб) – 400.0 тыс. т., семенной фонд – 100-110 тыс. т., государственный резерв, обновляемый ежегодно, - 30.0-50.0 тыс. т. Соотношение в производстве продовольственной пшеницы и менее качественной – фуражной – в 80-е годы складывалось в пропорции 40:60. Основными требованиями к пшенице, пригодной для выпечки хлеба, были: содержание клейковины (глютина) – минимум 18%, влажность – максимально 13.5%, индекс деформации глютина (ИДГ) – 20-100 условных единиц, проросшие семена – максимально 3%, засоренность – максимально 2%.

Потребление хлеба и хлебных продуктов (макароны, крупа и пр.) в 80-е годы в Молдове равнялось 172-174 кг на душу населения, что составляло около 5.0-5.6% в структуре денежных расходов домохозяйств. Цены на хлеб были искусственно занижены.

Экспортно-импортные операции по продовольственной пшенице в 80-е годы были невелики; республика, в основном, поставляла в общесоюзный фонд кукурузу (в т.ч. на семена), а получала из него фуражное зерно и комбикорма для крупных животноводческих комплексов и последующей поставки мяса в союзные фонды.

Земельная реформа и приватизация земли в 1997-2000 гг., реорганизация крупных коллективных предприятий (колхозов и совхозов) в крестьянские хозяйства, их ассоциации, общества с ограниченной ответственностью, производственные кооперативы и акционерные общества привнесли коренные, и не всегда позитивные, изменения как в экономику и организацию сельского хозяйства, так и в структуру и качественные показатели развития сектора зерна. О направленности этих изменений можно судить по данным о трансформации площадей под зерновыми, объемах их производства и урожайности основных культур – пшеницы и кукурузы (*Таблица 1*).

Таблица 1
Трансформация сектора зерна (темперы прироста, %), 1985 – 1999 гг.

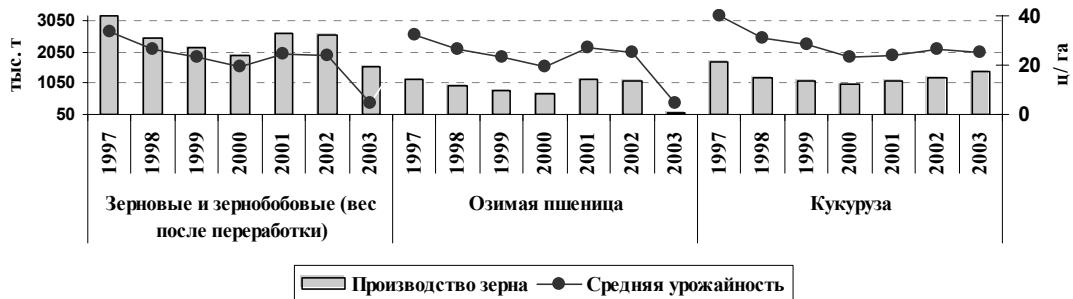
Годы	Площадь			Производство			Урожайность		
	Зерновые, всего	Пшеница	Кукуруза	Зерновые, всего	Пшеница	Кукуруза	Зерновые, всего	Пшеница	Кукуруза
1985-99	2.0	3.1	3.0	-0.1	0.6	0.9	-2.0	-2.4	-2.0
1985-90	1.9	4.0	-0.1	7.1	10.6	3.3	5.1	6.4	3.4
1990-95	2.0	3.3	2.4	-4.3	-2.9	-4.9	-6.2	-6.0	-7.2
1995-99	3.8	0.3	7.3	1.4	-3.4	7.0	-2.3	-3.7	-0.1

Источник: Statistical Yearbooks for 1990-1999 and 2002, ДСС

Динамика производства пшеницы, как основной качественной зерновой культуры для хлеба, 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.).

В период, непосредственно предшествующий неурожаю 2003 года, ситуация по пшенице складывалась в Молдове, как и в соседних странах, в целом благополучно (*График 1*), что позволяло обеспечивать как внутренние потребности, так и поставки пшеницы на экспорт.

График 1
Производство и урожайность зерновых культур



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 более 400 тыс. га 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. Одновременно отмечено *снижение урожайности и качества пшеницы*. Так, 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. – всего 28.5 ц./га, а в последующие годы – еще меньше. Одна из неблагоприятных тенденций изменения структуры производства пшеницы в последние годы состоит в уменьшении доли продовольственной пшеницы с 68% в 1998 г. до 44% в 2003 г. и, соответственно, увеличении доли кормовой пшеницы до 50-56%.

1.2. Формы и методы управления зерновым хозяйством в плановой системе и в приватизационный период

В планово-распределительной системе советского периода, а затем и в Республике Молдова, вплоть до 1998 г. зерновой сектор находился под прямым контролем государства: сначала это было *Главное управление хлебопродуктов* при Правительстве (в 50-е годы), затем – *Министерство заготовок* (в 60-е годы и до 1985 г.), а в 1985-1990 гг. – союзно-республиканское *Министерство хлебопродуктов*. Реорганизация управления этой отраслью, как и другими, «в поисках оптимальных вариантов» осуществлялась перманентно – за полвека после войны не менее 12 раз! Однако суть дела оставалась неизменной: районам, колхозам и совхозам сверху доводились планы по производству зерна, затем оно сдавалось государству (предприятиям отрасли хлебопродуктов) в счет госпоставок, госзаказов и контрактов по устанавливаемым государством ценам.

Министерство хлебопродуктов управляло элеваторами, крупорядами и комбикормовыми заводами, комбинатами хлебопродуктов, а функции этих предприятий сводились к выполнению заготовительных и производственных заданий. Инвестиционные решения, кредитные отношения и внешнеторговая

деятельность полностью находились в компетенции правительственные органов. Было общей практикой, что отраслевые органы управления финансировали слабые, убыточные предприятия за счет доходов прибыльных предприятий.

Первые признаки эрозии планово-распределительной системы в секторе зерна проявились в 1989 г., когда на смену Министерству хлебопродуктов пришло *Кооперативно-государственное объединение* по заготовке и переработке зерна «Молдхлебпродукт». Оно, впрочем, просуществовало недолго, и старая система возродилась сначала в виде Государственного производственного объединения по заготовке и переработке зерна *«Cereale»* (1990-1994), а затем – в виде *Департамента хлебопродуктов* при Министерстве сельского хозяйства РМ.

При Департаменте функционировали Государственная хлебная инспекция и Республиканская производственная лаборатория комбикормовой промышленности и хлебопродуктов, являющиеся юридически самостоятельными лицами. Постановлением Правительства РМ № 623 от 17 августа 1994 г. на Департамент были возложены функции:

- управление процессом закупки, хранения и переработки зерна для государственных ресурсов и резерва;
- проведение единой научно-технической политики;
- осуществление контроля качества зерна и продуктов его переработки;
- анализ эффективности работы отрасли хлебопродуктов;
- изучение конъюнктуры рынка и осуществление внешнеэкономической деятельности.

При этом, выполнение своих функций Департамент должен был осуществлять посредством административно-распорядительного воздействия на подведомственные предприятия, включая назначение и освобождение от должности их руководителей, издание для них распоряжений, проведение контроля за соблюдением предприятиями финансово-экономической дисциплины. Финансирование самого Департамента осуществлялось за счет отчисления ему средств подведомственными предприятиями и организациями, а также за счет средств, поступающих за работы и услуги, выполненные на договорной основе.

С началом приватизации государственной собственности и ориентацией на развитие конкурентной среды в национальной экономике уже в 1994 г. именно система *«Cereale»* (общей емкостью хранилищ в 1524 тыс. т. зерна) стала объектом постоянного и настойчивого внимания МВФ и Всемирного банка как система-монополист, а потому – обязательно подлежащая реорганизации через приватизацию. Уступая настойчивым требованиям международных финансовых организаций в соответствии с Законом «О государственной программе приватизации в Республике Молдова на 1995-1996 годы» предприятия отрасли в сжатые сроки (май – август 1995 г.) были реорганизованы в *акционерные общества*.

Государственная программа приватизации предусматривала практически полное разгосударствление большинства предприятий хлебопродуктов. Тем самым была сведена на нет возможность выполнения Департаментом всех его функций, а применявшиеся им формы и методы деятельности, как и система финансирования, стали по своей сути противоправными. Корпоративное управление отраслью было разрушено, а доля государства в имуществе

большинства ее предприятий сократилось до 30-40%. Контрольный пакет акций (55-84%) сохранился у государства по очень ограниченной группе предприятий: «Сереале-Флорешть», «Сереале-Купчинь», «Элеваторул Яргара», «Редиул-Маре», «Глия Бульбоака».

В новых условиях предприятия отрасли уже руководствовались законом «Об акционерных обществах» и уставами. Поскольку полномочным представителем интересов государства в этих АО стал уполномоченный, назначаемый Департаментом приватизации и управления государственным имуществом, Департамент хлебопродуктов был лишен и этого единственного рычага распорядительного воздействия на предприятия.

Одновременно, начиная с 1997 года, в стране началась массовая приватизация земли и реорганизация крупных коллективных хозяйств (совхозов и колхозов), что временно создало организационные осложнения в обеспечении продовольственной безопасности страны. В целях уменьшения издержек переходного периода и осуществления государственной политики в области формирования и эффективного использования государственных ресурсов Департамент хлебопродуктов в 1996-1997 гг. неоднократно обращался в Правительство с предложением о создании *государственного холдинга*, с правом держателя пакета акции государственной собственности на предприятиях отрасли. Имелось в виду, что если интересы государства потребуют сохранения в его собственности нескольких крупных предприятий хлебопродуктов, оно сможет оставить в своей собственности контрольные пакеты акций этих предприятий, передав право владения пользования и распоряжения ими государственной холдинговой компании, или иной структуре, главной задачей которой будет заготовка хлебопродуктов в государственные ресурсы и резервы. Предприятия холдинга в условиях рыночной экономики, на равноправной основе могли бы конкурировать с родственными им предприятиями частного сектора.

Не исключено, что, внося предложение о создании государственного холдинга, Департамент хлебопродуктов не забывал и о своих ведомственных интересах. Однако, столь же очевидной была и необходимость обеспечить государственные интересы путем разделения управленческих структур на: а) выполняющие организационно-хозяйственные функции и б) выполняющие функции государственного регулирования процесса заготовок, доработки и хранения хлебопродуктового сырья. Первые структуры, выполняющие организационно-хозяйственные функции на низовом уровне, уже были созданы на рыночной основе и функционировали как автономные единицы – акционерные общества.

Что касается *функций государственного регулирования* в последний период деятельности Департамента хлебопродуктов (до марта 1998 г.), то с его помощью интересы государства в секторе зерна проявлялись в основном в виде закупок пшеницы для госнужд. Правительство ежегодно издавало постановление о создании резервов такой пшеницы для обеспечения населения хлебом, где указывались объемы поставок, в счет погашения каких долгов и по какой цене осуществляется закупка пшеницы в государственные ресурсы.

Эпизод 1. Одной из наиболее экзотических попыток государственного регулирования в условиях зарождающегося рынка зерна было постановление Правительства № 620 (1997 г.), которым предприятия хлебопродуктов были обязаны (!) заготовить в государственные ресурсы 250 тыс. тонн зерна по

фиксированной цене – 700 леев за тонну, почти вдвое (!) превышающей ее рыночный уровень. Половину зерна предписывалось заготовить от хозяйств, имеющих долги перед госбюджетом и Социальным фондом, вторую - по прямым договорам. Цель документа была декларирована необходимостью стабильного обеспечения населения хлебом. Вместе с тем, в таком решении прослеживался и другой аспект: стремление государства заполнить налоговые бреши госбюджета любыми средствами. Ведь долги хозяйств в госбюджет можно было просто погасить зерном в госресурсы, или же, как и регламентируется законом о госбюджете, – произвести закупку для государственных нужд за счет бюджетных средств. При их отсутствии долги в бюджет можно было погасить зерном, необходимым государству, по договорным рыночным ценам.

Вместо этого, были предприняты весьма любопытные с правовой и экономической точки зрения действия, которые учитывали как интересы сельскохозяйственных производителей, так и некоторые «групповые интересы» в ущерб государственным, осложнили финансовое положение предприятий-заготовителей зерна, поскольку впоследствии оно было реализовано по ценам, сложившимся в 1998 г., а они были намного ниже, чем заготовительные цены 1997 г.

Выполняя постановление Правительства № 620, предприятия отрасли хлебопродуктов брали в коммерческих банках «дорогие кредиты», поскольку в дешевых централизованных кредитах Национального банка им было отказано, и оплачивали государству принятое в госресурсы зерно, полученное в счет бюджетных долгов. Фактически они были вынуждены взять долговое бремя сельскохозяйственных предприятий на себя. Ежемесячная выплата процентов за кредит увеличивала стоимость заготовленного зерна. Например, АО «Сереале-Вулканешть» за кредит в размере 3.9 млн. леев у коммерческого банка «МолдавАгроИнДБанк» под 30% годовых ежемесячно выплачивало в виде процентов за него 97 тыс. леев, а в целом за год – 1.16 млн. леев.

Всего предприятиями системы Департамента хлебопродуктов из урожая 1997 года было закуплено 154.4 тыс. тонн пшеницы. Однако хлебозаводы, для которых в основном и предназначалось это зерно, действовали, исходя из условий рынка, и предпочли покупать муку на открытом рынке, а не из зерна, заготовленного в госресурсы. В итоге, по стране в 1997 г. из госресурсов было реализовано только 100.3 тыс. тонн муки, что на 46 тыс. тонн, или на 32% меньше, чем в 1996 году, при одинаковом объеме производства хлеба в эти годы.

Сроки возврата кредитов коммерческим банкам предприятиями отрасли хлебопродуктов в большинстве случаев не были соблюдены, так как «дорогое» зерно осталось нереализованным. Стоимость нереализуемого зерна увеличивалась прогрессирующими темпами вследствие начисления процентной ставки и пени за не возврат кредитов в установленный срок. Навязав «своим предприятиям» высокую цену для закупки зерна в госресурсы, правительство открыло дорогу более выгодным по цене предложениям на муку от частных коммерческих структур. Хлебопекарные предприятия покупали у коммерческих структур муку вдвое дешевле, чем ее предлагали бывшие еще недавно государственными предприятиями системы хлебопродуктов, т.е. по 350-400 леев за тонну. Однако, себестоимость хлеба его производители рассчитывали из расчета 700 леев за тонну муки и почти вдвое увеличили собственную рентабельность.

По итогам этого «эпизода» хлебопекарные предприятия получили дополнительную прибыль в размере 35 млн. леев, а определенный круг частных фирм по торговле мукой – 22.5 млн. леев. Но самое поразительное, что при всех этих больших прибылях, цена на хлеб оставалась прежней, не снижалась. Наконец, по прошествии года, когда предприятия хлебопродуктов оказались на грани банкротства, Министерство экономики разрешило им реализовать зерно из госресурсов «не по прямому его назначению».

Таким был первый крупномасштабный опыт «государственного регулирования» на вновь формируемом рынке зерна, муки и хлеба. И результаты его были отнюдь не в пользу государства и населения: государство «помогая сельскому хозяйству», закупало зерно по завышенным ценам, которое затем не было востребовано на рынке хлеба; цены на хлеб не были снижены, а зерно было реализовано по ценам ниже тех, по которым было заготовлено.

Эпизод 2. Следующий эксперимент государственных структур на рынке зерна имел место в 1998/1999 гг. В 1999 году при урожае пшеницы (800 тыс. тонн) несколько меньшим, чем в предыдущие два года (1153 и 952 тыс. тонн соответственно) в стране возникла нехватка ресурсов зерна и муки для хлебопечения. И как результат – произошло повышение цен на хлеб.

И эта ситуация также была порождена неумелыми действиями государственных структур. В самом деле: запасы зерна продовольственной пшеницы государственных ресурсов на 01.09.1998 года составляли 75 тысяч тонн. Этого количества вполне хватило бы до нового урожая. В июле 1998 года предприятия хлебопродуктов снизили цену муки на 15-20%. Однако, цены на хлеб не снизились, хотя в себестоимости хлеба мука составляет более 65%. По таким же сниженным ценам мука предлагалась и в дальнейшем. Пока было зерно госресурсов, цена муки, включая НДС, составила для высшего сорта 1176 леев, I сорта – 1032 лея, и II сорта – 912 леев за тонну. Эти цены сохранялись более года. Но хлебопекарные предприятия, работая в условиях рынка, предпочитали использовать зерно уже не из госресурсов, а покупать муку у частных коммерческих структур. Чтобы избавиться от госресурсов зерна – генератора стремительно растущих убытков, предприятия «системы хлебопродуктов» вынуждены были реализовать его любым путем, и это удалось им весной 1999 года. Но какой ценой! На корм скоту было использовано около 20 тыс. тонн продовольственного зерна, а более 35 тыс. тонн его реализовано за пределами республики или израсходовано на другие непродовольственные цели.

Эпилогом столь показательного эпизода пост-приватизационного периода на рынке зерна, муки и хлеба с участием государственных структур, бизнес-групп и частного сектора явилось официальное поручение Президента РМ П. Лучинского прокуратуре выяснить: куда и почему исчезло зерно из государственных резервов, и кто виноват? Виновными оказались «неизведанные, сложные условия» перехода от планово-распорядительной к рыночной системе хозяйствования...

2. Формирование рынка зерна в переходный период

2.1. Правовая база, регулирующая отношения на рынке зерна

Правовые документы и механизмы, регулирующие рыночные отношения в аграрном секторе Республики Молдова, в том числе по поводу производства и коммерциализации зерна, начали формироваться в первой половине 90-х годов в общем русле либерализации деятельности экономических агентов, внутренней торговли и внешнеэкономических связей.

Это правовое поле, однако, и по прошествии первой декады реформ и фактического сейчас господства (более 70% в ВВП) частного сектора в национальной экономике, все еще не имеет системности. Кроме того, время от времени Правительством предпринимаются попытки использовать в этой сфере административные методы, ограничивающие конкуренцию товаропроизводителей и регламентирующие цены и процедуры внешней торговли.

В зависимости от конкретной ситуации года по зерну (урожай – не урожай) 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 были 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». Первым из этих постановлений (22.04.2003) предписывалось:

1. «Запретить министерствам и департаментам применение любых ограничений, устанавливаемых ведомственными нормативными актами, запрос дополнительных документов, кроме предусмотренных нормативными актами, регламентирующими внешнюю торговлю, а также установление индикативных цен на экспорт и других мер, осложняющих экспортную деятельность отечественных экономических агентов.
2. Поручить органам центрального публичного управления:
 - пересмотреть ведомственные нормативные акты в целях приведения их в соответствие с требованиями пункта 1 настоящего постановления и проинформировать Правительство о принятых мерах в 30-дневный срок;
 - публиковать в обязательном порядке в Официальном мониторе Республики Молдова внутренние нормативные акты, негативно влияющие или регламентирующие режим внешней торговли, после предварительного согласования их с Министерством юстиции».

Спустя три месяца потребовалось дополнительное распоряжение (7.07.2003) Правительства, предписывающее: «министерствам, департаментам и агентствам принять необходимые меры для облегчения экспорта и обеспечить необходимую поддержку экономическим агентам-экспортерам. Указанным учреждениям, а также их сотрудникам в своей деятельности руководствоваться нормативным положением, которое предусматривает, что решение об экспорте, цене и его способе, включая приобретение товаров через Товарную биржу, остаётся за экономическими агентами».

Несмотря на исключительно важное значение для продовольственной безопасности страны, правовая база, регулирующая производство и коммерциализацию зерна, пока находится в неупорядоченном состоянии. Прежде всего, в отличие от других стран – соседей и основных партнеров по внешней торговле (Румынии, Украины, России и Казахстана) – в Молдове все еще отсутствует закон «*О зерне и рынке зерна*³», который бы регулировал производство, создание резервов, переработку и торговлю зерном, контроль его качества и другое. Такой законопроект давно находится «в стадии разработки». В настоящее время в действующем законодательстве РМ имеется лишь один закон, напрямую касающийся зернового сектора, - «*О производстве и использовании семенного материала*», который регламентирует систему производства, контроля и распространения семян, включая и зерновые культуры.

В переходный период, после приватизации земли и реорганизации производства в аграрном секторе на частной основе, ответственность Правительства сместилась на: а) поддержание государственных резервов зерна на случай (при росте цен на хлеб) возможных интервенций на внутреннем рынке пшеницы, муки и хлеба и б) мониторинг ситуации на внешнем рынке зерна и, исходя из обстоятельств, соответствующую реакцию на них в области экспортно-импортных операций.

В последние годы, в основном, исходя из предшествующего опыта, считалось, что государственный резерв пшеницы необходимо поддерживать на уровне 30-50 тыс. тонн (что не всегда удавалось). Что касается взаимоотношений с внешним рынком зерна, то они конструировались 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 образования 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, международных биржах. Далее, в урожайном по пшенице 2002 году Правительство приняло распоряжение № 86-д по активизации экспорта зерна, в котором специально созданной комиссии из представителей Министерства сельского хозяйства и пищевой промышленности, Министерства экономики и Министерства иностранных дел поручалось «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 уже следующего, 2003 года (крайне неурожайного по пшенице), было выполнено далеко не лучшим образом ни в части мониторинга ситуации и формирования государственного резерва зерна, ни в

³ При том, что есть законы «О вине», «О грецком орехе» и пр.

части его импорта, особенно в первой половине года, когда цены на пшеницу на мировом рынке были относительно благоприятны.

Исходя из стремления Республики Молдова к возможно более продуктивному участию в процессах европейской интеграции, гармонизация законодательства и действий Правительства в областях, имеющих отношение к продовольственной безопасности страны, по-видимому, должна обеспечиваться возможно ближе к практике Европейского союза. Опыт ЕС, накопленный им в процессе реализации Единой аграрной политики (*Common Agricultural Policy*), свидетельствует о необходимости системного подхода к развитию аграрного сектора в части целей и методов их достижения посредством либерализации рынка, соответствующей налоговой и тарифной политики, компенсации потерь, предоставления субвенций и др.

При совершенствовании правовой базы, форм и методов развития рынка зерна в Республике Молдова целесообразно принимать во внимание правила и процедуры, регулирующие рынок зерна в ЕС, в частности – *Директиву Совета №1766/1992 (Council Regulation (EEC) on the common organization of the market in cereals) от 30 июня 1992 г.*, которая после десяти лет ее применения трансформировалась в с учетом новых реалий на общеевропейском рынке зерна в *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.

Что касается ценовой политики на зерно, то в практике ЕС применяются три категории цен: индикативные или ориентировочные цены (целевые цены – target prices), пороговые цены (threshold prices) и гарантированные или интервенционные цены (guaranteed or intervention prices).

Для Республики Молдова, которая ориентируется на всемерное расширение торговли с ЕС, немаловажное значение имеют следующие положения *Council Regulation*: «создание в рамках Сообщества единого рынка зерна включает введение торговой системы на внешних границах Сообщества. Эта система, дополняющая интервенционную систему и включающая пошлины на импорт и экспортные возмещения, должна, в общем, стабилизировать рынок Сообщества. Торговая система должна основываться на процедурах и правилах ВТО, принятых на Уругвайском раунде многосторонних переговоров.

Система экспортных возмещений должна применяться как к зерновым культурам, так и к продуктам, полученным в результате их переработки, для того чтобы обеспечить их конкурентоспособность на мировых рынках. Для обеспечения контроля за объемами поставок зерновых и продуктов их переработки из третьих стран и в третьи страны необходимо предусмотреть положения о лицензировании экспорта (импорта), для того чтобы обеспечить распространение данного механизма на все внешнеторговые операции, для осуществления которых необходима лицензия»⁴.

⁴ Council Regulation (EC) #1784/2003 of 29 September 2003 on the common organization of the market in cereals

2.2. Трансформация сектора производства зерна: хозяйствующие субъекты, землепользование, результаты

Глубокие изменения, происходящие в молдавском обществе и экономике страны с начала 90-х годов, коренным образом изменили и отношения в сельском хозяйстве. Важнейшие из этих изменений:

- земельная реформа и наделение крестьян землей;
- приватизация средств производства и наделение крестьян имуществом в натуре;
- формирование и быстрое расширение индивидуального сектора, основанного на частной собственности;
- реорганизация хозяйств, основанных на государственной и колхозно-кооперативной собственности;
- формирование рыночной системы взаимодействия экономических агентов сельского хозяйства и перерабатывающей промышленности;
- маркетинговое вычленение отраслей, ориентированных на экспорт;
- появление первых предприятий и ассоциаций коммерческого агросервиса.

Обретя хозяйственную самостоятельность, большинство сельхозпредприятий, включившись в предпринимательскую деятельность, начали менять свой статус и формы функционирования. Предприятия преобразовались в крестьянские хозяйства, общества с ограниченной ответственностью, кооперативы, акционерные общества и др., и достаточно быстро, за 3-4 года именно они сформировали основное ядро аграрного бизнеса. Примечательно, что если в 1991 году статистика фиксировала 1004 хозяйствующих субъекта в сельском хозяйстве, в т.ч. 534 колхоза, 400 совхозов и 70 межхозяйственных предприятий, то спустя пять лет, в 1996 году, их было уже 17240, включая как «старые» формы – 236 совхозов, 395 колхозов, 34 межхозяйственных предприятия, так и новые формы предприятий – 160 акционерных обществ, 194 производственных кооператива, 11 обществ с ограниченной ответственностью, 146 ассоциаций крестьянских хозяйств и 16064 крестьянских хозяйств⁵. Далее, с завершением земельной реформы, либерализацией экономики аграрного сектора и возникновением рынка земли количество хозяйствующих субъектов в сельском хозяйстве увеличилось в 2000 г. до 19.4 тыс. единиц, а в 2002 г. – до 31.4 тыс. единиц⁶.

Трансформация землепользования, как видно из *таблицы 2*, происходила особенно быстро во второй половине 90-х гг.

Таблица 2
Структура земельной собственности (в % к площади сельхоз угодий)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Государственный сектор	32.3	26.7	25.2	31.2	30.1	16.7	17.3	17.7	17.5	16.6
Государственные хозяйства	27.0	23.4	20.4	14.6	12.8	0.1	1.0	1.0	1.0	1.0
Резервный фонд	0.0	0.0	0.1	12.7	13.3	13.4	13.6	14.0	14.1	14.1
Корпоративный сектор	59.4	63.0	63.0	56.2	56.8	67.9	64.8	61.4	57.2	46.1
Коллективные хозяйства	59.4	63.0	58.8	49.2	45.2	39.3	23.1	15.2	12.7	10.4

⁵ Agricultura Republicii Moldova, DSS, Chișinău, 1996, p. 8-9

⁶ Anuarul statistic al Republicii Moldova – 2002, DSS, Chișinău, 2002, p. 261

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Новые формы хозяйствования	0.0	0.0	4.2	6.2	8.9	27.6	38.9	43.0	41.7	33.9
Фермерские ассоциации	-	-	-	0.8	2.7	1.0	2.8	3.2	2.8	1.8
Частный сектор	8.3	10.3	11.7	12.6	13.2	15.3	18.0	20.9	25.3	36.7
Крестьянские хозяйства	-	-	0.0	0.3	0.7	2.4	4.8	7.8	12.2	22.3
Домашние хозяйства	8.3	10.3	11.7	12.3	12.5	12.9	13.2	13.1	13.3	14.4

Источник: Национальное агентство земельных отношений и кадастра

В результате, в настоящее время в Республике Молдова более 2/3 земель сельскохозяйственного назначения находится в частном владении, причем крестьянские/фермерские хозяйства занимают львиную долю среди хозяйствующих субъектов в сельской местности. На очереди, в повестку дня аграрной реформы встал вопрос о жизнеспособности сформировавшихся в аграрном секторе структур.

Адаптация аграрного сектора к рыночным условиям, проявления в нем новых финансовых, трудовых, производственных и социальных отношений были осложнены обвальным спадом сельскохозяйственного производства, который в 2000 году составил только 45% от уровня 1990 года. Произошло изменение отраслевой структуры сельского хозяйства, разрушение его производственной инфраструктуры и социальной сферы сельской местности, возникла безработица и массовая трудовая миграция селян на заработки за рубеж, что привело к уменьшению доли экономически активного населения в сельской местности. Тем не менее, начиная с 1999 года, произошло увеличение (в сопоставимых ценах) производства продукции сельского хозяйства, прежде всего в растениеводстве. Продукция растениеводства в 2002 г. в текущих ценах составила 6148 млн. леев против 2687 млн. леев в 1995 г. Показатели животноводческой отрасли более скромные - 2995 млн. леев в 2002 г. против 1393 млн. леев в 1995 г. (Таблица 3). Следует отметить, что заметный рост стоимостных объемов продукции сельского хозяйства с 1999 по 2002 гг. объясняется не столько увеличением производства, сколько ростом цен на сельскохозяйственную продукцию после августовского кризиса 1998 года, когда цены поднялись в 3-4 раза.

В целом же, несмотря на издержки переходного периода, отечественное сельское хозяйство в приемлемые по погодным условиям годы вполне обеспечивает потребности страны в продовольствии, в том числе практически на 100% – в пшенице, сахаре, овощах, фруктах, винограде и подсолнечнике.

Таблица 3
**Продукция сельского хозяйства во всех категориях хозяйств
(в текущих ценах), млн. лей**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Продукция сельского хозяйства, всего	4243	4639	5100	4775	6396	8268	8646	9408
<i>в том числе:</i>								
Продукция растениеводства	2687	2941	3186	2875	4206	5790	5727	6148
Продукция животноводства	1393	1552	1730	1699	2004	2202	2655	2995
Услуги	163	146	184	201	186	276	264	265
Удельный вес продукции растениеводства в общей стоимости продукции сельского хозяйства, %	63.3	63.4	62.5	60.2	65.8	70.0	66.2	65.3
Удельный вес продукции животноводства в общей стоимости продукции сельского хозяйства, %	32.8	33.4	33.9	35.6	31.3	26.6	30.7	31.8

Источник: Anuarul statistic al Republicii Moldova, 2002, стр. 307

Быстрота перемен в характере собственности и формах хозяйствования в сельском хозяйстве Молдовы оставляет, тем не менее, открытыми вопросы об устойчивости и эффективности новой системы хозяйствования в аграрном секторе. Большинство из них имеют долгосрочный характер: источники финансовых ресурсов для модернизации сельского хозяйства, рациональное использование земли и сохранение ее плодородия, борьба с вредителями и болезнями сельскохозяйственных культур, обеспечение высокой товарности (экспортной ориентации) и конкурентоспособности продукции, техническое обновление и внедрение эффективных технологий, развитие агросервиса и др.

Ключевым при этом остается вопрос эффективного использования земли. Согласно данным Земельного кадастра (2003) государству принадлежит 13% общей площади сельскохозяйственных земель, из них 10% – земли государственного резервного фонда. Основная же часть сельхозземель (87%) передана во владение частному сектору, в составе которого постепенно, на рыночной основе, выкристаллизовывается соотношение индивидуального и корпоративного секторов, равно как и экономическая дееспособность предприятий различных организационных форм и категорий землепользователей (Таблица 4).

Таблица 4
Структура сельскохозяйственных угодий по категориям землепользователей

Землепользователи	2001 г., на 1 января		2002 г., на 1 января	
	Площадь, тыс. га	Структура, %	Площадь, тыс. га	Структура, %
Всего сельскохозяйственных угодий	2278.3	100	2274.5	100
<i>из них по землепользователям:</i>				
Предприятия и организации	754.1	33.1	751.3	33.0
Крестьянские (фермерские) хозяйства	791.7	34.8	796.5	35.0
<i>в том числе:</i>				
Со средним размером земельного участка менее 50 га	648.7	28.5	603.1	26.5
<i>из них:</i>				
со средним размером земельного участка менее 10 га	н/д	н/д	595.3	26.2
Личные подсобные хозяйства (приусадебные участки и огороды)	315.3	13.8	312.8	13.8
Садоводческие товарищества и земельные участки для огородничества	5.4	0.2	7.3	0.3
Прочие землепользователи	411.8	18.1	406.6	17.9

Источник: Сельскохозяйственная деятельность личных подсобных хозяйств граждан и крестьянских (фермерских) хозяйств в Республике Молдова в 2002 г. (результаты статистического исследования), Кишинев, 2003

Производство зерна, как видно из таблицы 5, занимает в последние три года большую часть (64-69%) посевных площадей. При этом расширились площади как под озимой пшеницей (с 22.6% в 1995 г. до 28.1% в 2002 г.), так и под кукурузой – с 20.1% до 28.4%. Кроме того, расширились площади под подсолнечником, и резко сократились площади под кормовыми культурами, что крайне негативно сказывается при чередовании предшественников для озимых культур.

Таблица 5

Структура использования посевных площадей во всех категориях хозяйств, %

<i>Виды культур</i>	<i>1995</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>
Посевная площадь всего	100							
<i>из них:</i>								
Зерновые и зернобобовые культуры, всего	54.1	53.6	61.9	61.4	63.1	64.7	69.2	68
<i>в том числе:</i>								
пшеница озимая	22.6	21.9	23.1	23.3	22.9	24.2	27.9	28.1
ячмень озимый	4.1	3.1	3.1	2.8	2.8	3.3	3.9	-
ячмень яровой	3.2	2.8	3.8	4.3	4.5	3.6	2.4	-
кукуруза на зерно	20.1	22.2	28.1	26.2	27.2	28.9	30.3	28.4
зернобобовые	3.2	2.7	2.8	3.5	4.0	3.3	3.3	3.6
Технические культуры, всего	16.7	19.7	17.6	20.2	21.6	21.6	19.4	21
<i>в том числе:</i>								
сахарная свекла	5.4	5.0	4.6	4.7	4.1	4.1	3.8	3.2
подсолнечник	9.3	13.0	11.3	13.4	14.6	14.9	13.4	16.3
соя	0.2	0.1	0.1	0.4	1.1	0.8	-	0.6
табак	1.3	1.1	1.1	1.4	1.3	1.5	1.1	0.6
Картофель, овощи и бахчевые культуры	8.2	7.8	8.1	7.7	8.2	8.2	7.3	6.8
<i>в том числе:</i>								
картофель	3.7	3.9	4.0	4.1	4.5	4.3	2.7	2.8
овощи открытого грунта	3.9	3.4	3.5	3.2	3.2	3.3	4.0	3.5
Кормовые культуры	21.0	19.0	12.4	10.7	7.1	5.5	4.1	4

Источник: *Anuarul statistic al Republicii Moldova, 2002; Moldova în cifre - 2003, p. 177*

Правомерен вопрос: как отразились изменения в собственности на землю и типах хозяйствующих субъектов на секторе зерна? Определенную информацию на этот счет можно получить из таблиц 6 - 8.

Таблица 6

Валовая продукция сельского хозяйства, по формам собственности, в сопоставимых ценах 2000 года

	<i>1995</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>
Всего, млн. лей.	10292.0	9070.0	10108.0	8935.0	8184.3	7917.0	8427.6	8680.9
<i>в том числе по формам собственности:</i>								
государственная	1021.9	645.1	506.7	328.2	183.1	98.2	78.8	76.6
частная	9270.9	8425.6	9601.3	8606.8	8001.2	7818.8	8348.8	8604.3
<i>из нее:</i>								
коллективная	5143.2	4110.6	4757.2	3442.2	2390.7	2034.0	2318.2	2364.2
крестьянских (фермерских) хозяйств и хозяйств населения	4127.7	4314.4	4844.1	5164.6	5610.5	5784.8	6030.6	6240.1
Удельный вес в частной собственности, %:								
коллективной	55.5	48.8	49.5	40.0	29.9	26.0	27.8	27.5
крестьянских (фермерских) хозяйств и хозяйств населения	44.5	51.2	50.5	60.0	70.1	74.0	72.2	72.5

Источник: *Moldova în cifre, 2003, стр. 180*

Прежде всего, как видно из таблицы 6, частный сектор стал господствующим в сельском хозяйстве. В составе частного сектора на долю предприятий коллективной собственности приходится 27.5% валовой продукции сельского хозяйства, а крестьянских/фермерских хозяйств и хозяйств населения – 72.5%. Неожиданно велика доля «хозяйств населения», хотя в распоряжении каждого из

них в среднем находится менее 1 га земли. Именно хозяйства населения занимают сейчас ведущую позицию в производстве картофеля, овощей, мяса и молока.

Производство зерна прежде всегда было прерогативой крупных коллективных хозяйств. *Приватизация земли и происшедшая в массовом порядке реорганизация таких хозяйств существенно изменили состав «игроков» в секторе производителей зерна.* Сейчас наибольшие площади – 42.4% – под зерновыми сосредоточены у сельскохозяйственных предприятий, большинство которых работает на крупных массивах арендуемой у крестьян земли (*Таблица 7*) и несколько меньше – 40.2% - у крестьянских хозяйств. Этот же круг предприятий является основным производителем зерна (пшеница, ячмень) на экспорт, в то время как крестьянские хозяйства значительную часть урожая (прежде всего кукурузы) оставляют для потребления в собственном хозяйстве.

Таблица 7

Структура посевных площадей по категориям хозяйств, 2002 г.

Виды посевных площадей	Категории хозяйств			
	Хозяйства всех категорий	В том числе		
		Сельско-хозяйственные предприятия	Крестьянские хозяйства	Хозяйства населения
Посевная площадь, всего, %	100	41.1	38.4	17.5
в том числе:				
Зерновые и зернобобовые культуры.	100	42.4	40.2	17.4
Технические культуры	100	55.6	41.0	3.4
Картофель, овощи и бахчевые	100	12.9	20.3	66.8
Кормовые культуры	100	64.6	25.5	9.9

Источник: Anuarul statistic al Republicii Moldova, 2003

Этот вывод подтверждают и данные о структуре производства (по культурам) в трех основных категориях хозяйств аграрного сектора – предприятий (акционерные общества, кооперативы, ООО и ассоциации), фермерских хозяйств и в хозяйствах населения (*Таблица 8*).

Таблица 8

Структура производства продукции по категориям хозяйств, в % к общему объему производства

Виды культур и продукции	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Сельскохозяйственные предприятия							
Зерно и зернобобовые	71.7	58.5	61.8	54.1	42.1	34.9	40.0
Сахарная свекла (фабричная)	99.5	98.6	97.7	93.5	78.5	69.3	68.1
Подсолнечник	95.1	90.2	87.6	78.0	60.6	49.5	47.3
Картофель	1.8	1.5	2.3	0.6	0.4	2.6	2.7
Овощи	57.5	40.4	37.3	29.0	23.1	21.1	17.1
Мясо (в убойном весе)	43.0	37.4	34.5	27.1	20.3	11.4	6.7
Молоко	37.3	29.9	19.4	15.9	11.1	7.3	6.1
Яйца	43.1	42.3	40.8	42.6	39.8	39.3	41.0
Хозяйства населения							
Зерно и зернобобовые	24.7	34.0	26.8	29.7	30.8	27.9	15.5
Сахарная свекла (фабричная)	-	-	-	-	-	-	0.6
Подсолнечник	1.7	1.3	1.2	1.1	0.9	0.8	4.3
Картофель	97.6	97.0	95.7	97.2	95.6	88.8	82.5
Овощи	40.7	56.8	57.1	63.8	66.0	55.0	59.9
Мясо (в убойном весе)	56.0	59.7	58.6	62.1	64.2	64.1	62.7
Молоко	60.4	63.1	70.5	70.1	66.9	60.9	56.1
Яйца	54.2	52.0	52.3	48.3	49.8	47.8	40.8

<i>Виды культур и продукции</i>	<i>1995</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>
Крестьянские (фермерские) хозяйства							
Зерно и зернобобовые	3.6	7.5	11.4	16.2	27.1	37.2	42.5
Сахарная свекла (фабричная)	0.5	1.4	2.3	6.5	21.5	30.7	31.3
Подсолнечник	3.2	8.5	11.2	20.9	38.5	49.7	48.4
Картофель	0.6	1.5	2.0	2.2	4.0	8.6	14.8
Овощи	1.8	2.8	5.6	7.2	10.9	23.9	23.0
Мясо (в убойном весе)	1.0	2.9	6.9	10.8	15.5	24.5	30.6
Молоко	2.3	7.0	10.1	14.0	22.0	31.8	37.8
Яйца	2.7	5.7	6.9	9.1	10.4	12.9	18.2

Источник: Anuarul statistic al Republicii Moldova, 2002, p. 316

В условиях Молдовы, где в сельской местности проживает 54.7% населения, а большинство городских жителей имеют родственников на селе, наличие значительных запасов зерна в крестьянских хозяйствах является не только страховыми резервом для них самих (на семена, муку и хлеб), но в неурожайные годы, каким оказался 2003 год, и своеобразным амортизатором ситуации с хлебом в масштабе государства.

Согласно данным Департамента статистики и социологии, явно выраженной тенденцией переходного периода в Молдове является не только уменьшение среднегодового потребления хлеба и изделий из муки на душу населения, но и сокращение продаж хлеба, круп, макарон и т.д. на душу населения в магазинах. Помимо очевидного смещения производства большей части хлеба от государства в частный сектор и домохозяйства на приведенных показателях отразилось и резкое расширение зоны бедности в стране. При ежедневной норме FAO в потреблении пищи для стран с теплым климатом около 2100 калорий и фактического потребления в Молдове около 1800 калорий, не менее 10% населения страны, согласно оценкам UNDP, потребляет менее 1500 калорий, что признано FAO как крайнее недоедание.

2.3. Использование пшеницы: потребление, государственные резервы, экспорт и импорт

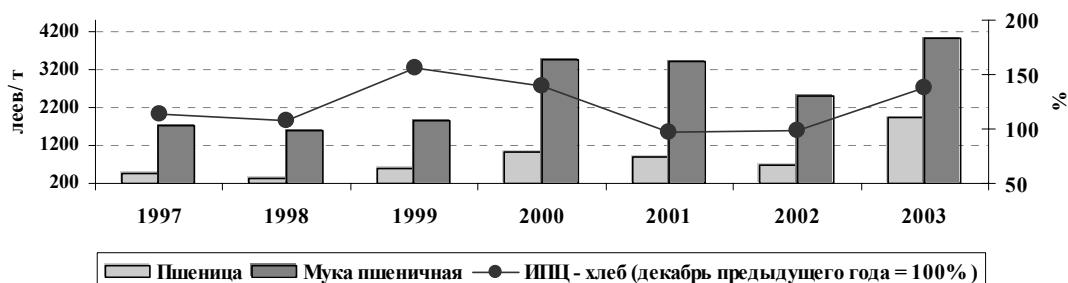
Новый уклад жизни государства и населения, формирующийся в Республике Молдова с начала 90-х гг., коренным образом преобразил не только сферу производства зерна, но и каждое из основных направлений его использования: потребление зерна, муки и хлеба населением, формирование семенного фонда, создание государственных резервов, экспорт и импорт зерна.

На протяжении почти полувека (после засухи и голода 1946/1947 гг.) Молдова и ее население не испытывали острой нехватки продовольствия, в том числе хлеба, хотя определенные проблемы возникали в 1964 г. и в конце 90-х годов. Среднегодовое производство пшеницы в 60-е годы составляло в Молдове около 500 тыс. т., в 70-е – 983 тыс. т., в 80-е – 932.7 тыс. т., в 1991-1995 гг. – 1062.2 тыс. т. и в 1996-2000 гг. – 860.2 тыс. т. В этих достаточно благополучных условиях страна не прибегала к крупному импорту зерна, а экономические агенты создавали его резервы на элеваторах – бывших предприятиях системы «Cereale», в некоторых из которых доля государства составляет 30-84%. *Пропорции в использовании пшеницы урожая 2002 года*, например, составили: семенной фонд – 14.0%, резервный фонд – 19.5%, оплата аренды земли, труда и потребление – 29.6%, экспорт – 31.9%, фураж – 5.0%.

Признано, что для внутреннего потребления стране необходимо 400 тыс. т. продовольственной пшеницы, а государственные резервы достаточно иметь, постоянно их пополняя, в пределах месячной потребности для выпечки хлеба, т.е. около 30.0 тыс. т. До ликвидации “Cereale” государственные запасы пшеницы, концентрируемые на его предприятиях, составляли ежегодно 150-200 тыс. т., и одним из аспектов политики демонополизации, на которой настаивал Всемирный банк, было сокращение государственных запасов зерна⁷.

В 90-е годы резкое повышение продажных цен на продовольственную пшеницу и хлеб имело место дважды – в 1994 и 1999 гг., а на муку – начиная с 2000 г.

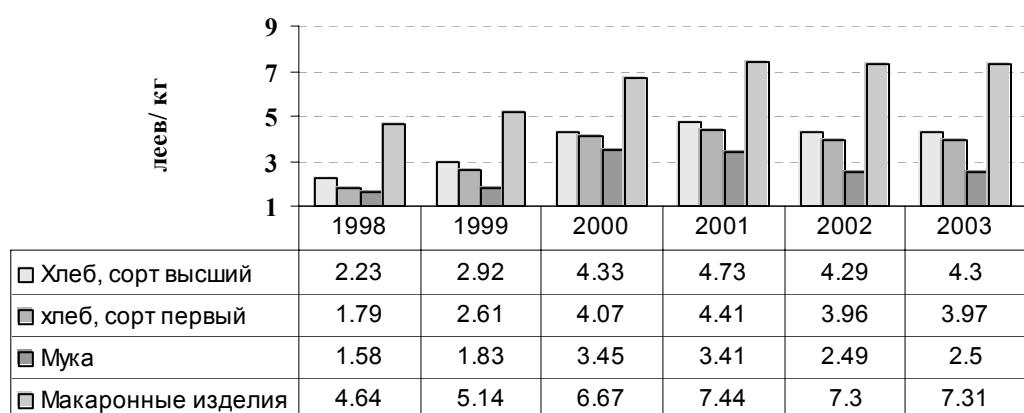
График 2
Изменение цен на пшеницу, муку и хлеб



Источник: DSS, *Buletinul informativ al prețurilor*

Общей тенденцией в потреблении хлеба и изделий из муки в 90-е годы было его сокращение в сравнении с предыдущим десятилетием примерно на 25%, что объясняется, по-видимому, финансовыми трудностями населения (рост цен, уменьшение доходов). Согласно данным обследований бюджетов домашних хозяйств доля расходов на продукты питания в них составляла в 80-е годы 30-34%, а к концу 90-х гг. – уже 64-67%.

График 3
Динамика цен на хлеб, муку и макароны



Продовольственная безопасность государства определяется, среди прочего, и его возможностями осуществлять интервенции в случае резкого увеличения цен на

⁷ Демонополизация и приватизация в системе поставок и распределения зерна и хлеба.
USAID/CARANA Согр., Кишинев, 1996

жизненно важные для населения продукты питания, прежде всего – на хлеб. Именно для этого во всех странах создаются и обновляются государственные резервы зерна.

Оценка ситуации с госрезервами зерна Министерством сельского хозяйства и пищевой промышленности РМ состоит в следующем: «На протяжении последних 5-ти лет в государственный резерв ежегодно поступает только продовольственная пшеница. Управляет государственным резервом Национальное Агентство по материальным резервам и гуманитарной помощи. В эти годы минимальный резерв пшеницы был 20 тыс. т., максимальный – 45 тыс. т. Покупка и хранение в государственном резерве больших объемов, чем указанные, неэффективно. Во-первых, Агентство несет большие затраты в связи с хранением (в период 8-10 месяцев), которые отражаются на конечной цене зерна и муки. Во-вторых, этот объем должен быть продан в период до нового урожая, а за счет этих финансовых источников приобретается пшеница из нового урожая для обновления резерва. Агентство практикует следующую модель закупки пшеницы в государственный резерв: во всех территориальных органах, под эгидой Агентства, проводятся аукционы по покупке пшеницы у производителей. Поскольку финансовые средства Агентства выражены в форме оборотных средств или банковских кредитов, предлагаемые закупочные цены схожи с ценами на внутреннем рынке. Неконкурентоспособность Агентства по сравнению с другими трейдерами-закупщиками заключается в том, что ради эквивалентных закупочных цен Агентство рассчитывается с производителями и по истечении установленного в договоре срока, а частные фирмы рассчитываются сразу и наличными. Приобретенная в государственный резерв пшеница используется ежегодно в мае-июне для интервенции на внутренний рынок, что преследует цель не допустить дисбаланс цен на местном рынке в это время»⁸.

Сеть предприятий по хранению зерна объединяет 30 экономических агентов с суммарной мощностью 1116.0 тыс. т. Большинство из них (22) приватизированы, а у 7 доли государства составляет: 30-34% (Глодяны, Фалешты, Липканы, Дрокия), Бульбоака – 55.1%, Яргара – 60.9% и Флорешты – 84.0%. Суммарные мощности хранения использовались в 1998 г. на 29.1%, 1999 г. – 15.9%, 2000 г. – 13.4%, 2001 г. – 18.1% и в 2002 г. на 23.4%. Тарифы на приемку, обработку, сушку и хранение 1 тонны пшеницы на элеваторах составляли в 2002 г. 42.4-55.2 леев/тонна, что при годовом объеме хранения пшеницы в них 126.7 тыс. т. оценивалось в 400-500 тыс. долларов США. Большие расходы на транспорт, обработку и хранение зерна являются одной из причин, побуждающих местных производителей зерна хранить его самостоятельно, а фирмы-трейдеры ориентироваться на некий «оптимальный» объем хранения зерна на элеваторах – государственных или частных.

Одна из особенностей 90-х гг. – зерно, в т.ч. продовольственная пшеница, стало важной статьей молдавского экспорта, что было чрезвычайно выгодно, поскольку внутренние цены были гораздо ниже мировых⁹. Наиболее сильно это проявлялось в урожайные годы (1995, 1997, 2001, 2002). 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.

⁸ Particularităile sectorului cerealier în Republica Moldova, Ministerul agriculturii, noiembrie 2003

⁹ Примечательно, что лицензии на экспорт зерна предоставлялись узкому (!?) кругу предприятий. Так, в 1995 г. это были АО «Moldresurse», Moldenergo, Moldova-Gaz и Tirex-Petrol.

Таблица 9

Экспорт пшеницы и пшеничной муки, 2000-2003

Продукт и страна	2000		2001		2002		2003*	
	Объем, тыс. т	Стоимость, тыс. долларов США	Объем, тыс. т	Стоимость, тыс. долларов США	Объем, тыс. т	Стоимость, тыс. долларов США	Объем, тыс. т	Стоимость, тыс. долларов США
Пшеница	2.1	199.6	62.9	4351.1	376.7	25492.9	13.6	1488.0
в том числе:								
<i>Страны СНГ</i>	1.7	168.4	33.3	2285.3	68.5	4603.7	0.0	0.0
Белоруссия	1.7	168.4	1.1	101.9	0.8	73.3	0.0	0.0
Украина	0.0	0.0	32.2	2183.4	67.7	4530.4	0.0	0.0
<i>Страны ЕС</i>	0.0	0.0	0.0	0.0	55.7	3803.1	0.0	0.0
Франция	0.0	0.0	0.0	0.0	22.2	1720.5	0.0	0.0
Германия	0.0	0.0	0.0	0.0	7.1	511.6	0.0	0.0
Ирландия	0.0	0.0	0.0	0.0	0.5	31.1	0.0	0.0
Голландия	0.0	0.0	0.0	0.0	0.8	57.7	0.0	0.0
Великобритания	0.0	0.0	0.0	0.0	25.1	1482.2	0.0	0.0
<i>Страны Центральной и Восточной Европы</i>	0.1	5.9	3.1	192.6	144.3	10199.8	13.6	1488.0
Венгрия	0.0	0.0	3.0	189.2	81.1	5246.6	0.0	0.0
Литва	0.1	5.9	0.0	0.0	1.1	73.9	0.0	0.0
Румыния	0.0	0.0	0.1	3.4	62.1	4879.3	13.6	1488.0
<i>Другие страны</i>	0.3	25.3	26.5	1873.2	108.2	6886.3	0.0	0.0
Вирджинские острова	0.0	0.0	0.0	0.0	8.0	479.4	0.0	0.0
Гибралтар	0.0	0.0	0.3	20.2	4.3	250.7	0.0	0.0
Исландия	0.0	0.0	0.0	0.0	0.6	41.0	0.0	0.0
Либерия	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	9.6	0.0	0.0
Свазиленд	0.0	0.0	0.0	0.0	0.2	16.7	0.0	0.0
Швейцария	0.0	0.0	0.0	0.0	2.2	141.6	0.0	0.0
Турция	0.0	0.0	1.3	114.6	0.0	0.0	0.0	0.0
США	0.3	25.3	24.9	1738.4	92.8	5947.3	0.0	0.0
Мука пшеничная	0.8491	146.2	0.3911	63.7	7.1126	774.7	4.4798	654.7
в том числе:								
<i>Страны СНГ</i>	0.2068	49.1	0.2431	36.6	0.0	0.0	0.0	0.0
Азербайджан	0.0	0.0	0.183	27.2	0.0	0.0	0.0	0.0
Белоруссия	121.8	30.5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Россия	65.0	14.2	0.0397	6.5	0.0	0.0	0.0	0.0
Украина	0.020	4.4	0.0204	2.9	0.0	0.0	0.0	0.0
<i>Страны Центральной и Восточной Европы</i>	0.6423	97.1	0.148	27.1	7.1126	774.7	4.4798	654.7
Румыния	0.6423	97.1	0.148	27.1	7.1126	774.7	4.4798	654.7

* 2003 г. – предварительные данные

Источник: ДСС

География экспорта пшеницы и муки достаточно широка, однако основная часть их вывозится в соседние страны – Румынию и Украину (Таблица 9).

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 (Таблица 10).

Таблица 10

Импорт пшеницы и муки в РМ, 2000-2003

Продукт и страна	2000		2001		2002		2003*	
	Объем, тыс. т	Стоимость, тыс. долларов США	Объем, тыс. т	Стоимость, тыс. долларов США	Объем, тыс. т	Стоимость, тыс. долларов США	Объем, тыс. т	Стоимость, тыс. долларов США
Пшеница	7.4405	898.9	11.8532	1544.2	0.0492	11.2	142.090	23737.6
<i>в том числе:</i>								
Страны СНГ	0.124	8.5	0.3676	35.5	0.0286	6.5	139.2422	23318.8
Казахстан	0.0993	5.8	0.1656	9.7	0.0	0.0	48.9284	8169.4
Россия			0.0	0.0	0.0	0.0	89.374	14779.7
Украина	0.0247	2.7	0.202	25.8	0.0286	6.5	0.9398	369.7
Страны ЕС			0.003	5.0	0.0053	1.5	0.0	0.0
Италия			0.0	0.0	0.0053	1.5	0.0	0.0
Страны Центральной и Восточной Европы	5.9865	702.4	9.4828	1078.6	0.0153	3.2	2.8028	414.3
Литва			0.4	41.2	0.0	0.0	2.8016	414.1
Румыния	5.9865	702.4	9.0539	1035.2	0.0153	3.2	0.0012	0.2
Другие страны	1.33	188.0	1.9998	429.6	0.0	0.0	0.045	4.5
Ливан							0.0003	0.1
Турция	1.33	188.0	991.1	152.0	0.0	0.0	0.0447	4.4
Мука пшеничная	23.5141	3672.4	15.6333	3203.1	25.5783	6170.6	44.5197	10231.4
<i>в том числе:</i>								
Страны СНГ	0.0521	10.7	0.1245	17.9	0.0662	10.8	31.4937	7372.5
Белоруссия			0.0	0.0	0.0	0.0	731.1	157.1
Казахстан			0.0	0.0	0.0	0.0	7199.7	1569.6
Россия	0.0421	8.0	0.001	2.0	0.0022	0.5	21.2964	5106.2
Украина	0.01	2.7	0.1235	17.7	0.064	10.3	2.1565	508.5
Узбекистан	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.128	31.1
Страны ЕС	0.1647	39.3	0.1746	31.5	0.1288	31.4	0.1126	37.6
Франция			0.0021	0.3	0.0011	0.3	0.0042	1.5
Германия	0.1127	21.6	0.1055	21.1	0.107	24.3	0.0829	23.9
Италия	0.028	3.9	0.0293	5.6	0.0111	4.2	0.0053	2.4
Голландия	0.024	13.8	0.0022	0.3	0.002	1.1	0.0118	9.0
Страны Центральной и Восточной Европы	7.1428	1269.8	3.7312	689.1	0.1161	28.8	3.7006	940.5
Болгария	0.635	104.1	0.0403	8.7	0.02	4.6	0.102	18.0
Венгрия	2.5796	447.3	1.1405	222.1	0.0	0.0	0.02	4.9
Румыния	0.1092	21.6	0.0967	21.5	0.0961	24.2	3.5086	904.8
Словакия	1.06	200.7	0.7392	138.6	0.0	0.0	0.07	12.8
Другие страны	16.1307	2332.8	11.603	2464.6	25.2672	6099.6	9.2128	1880.8
Норвегия	0.013	7.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0023	1.2
Турция	0.7197	123.2	0.012	2.4	0.0126	3.5	3.5247	552.3
США	15.398	2202.4	11.591	2462.2	25.2546	6096.1	5.6849	1327.1

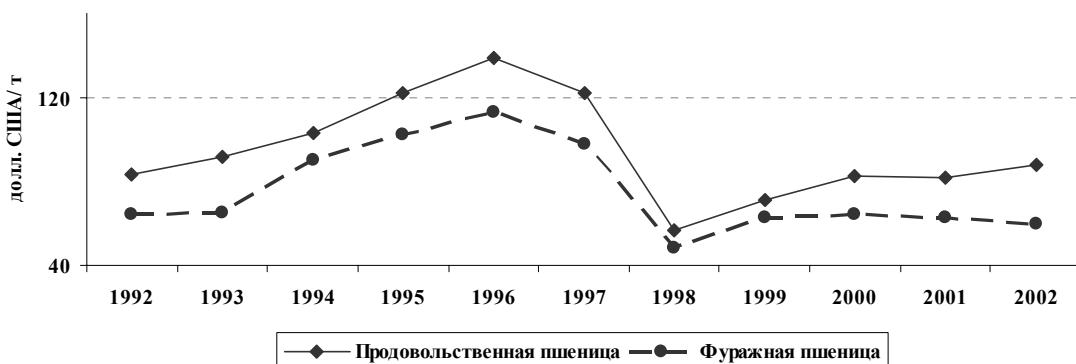
* 2003 г. – предварительные данные

Источник: ДСС

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 (График 4).

График 4

Динамика цен на импортируемую пшеницу, 1992 – 2002 гг., долл. США



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.

Ситуация драматически изменилась в 2003 году, когда внутреннее производство пшеницы, согласно оценкам, составило не более 10% от уровня предыдущего двухлетия, а цены на пшеницу по импорту в течение года удвоились.

3. 2003 год: неурожай пшеницы, угроза хлебного кризиса

3.1. Основные тенденции на мировом и региональном рынках пшеницы

Республика Молдова – страна малой открытой экономики. Уровень этой открытости – отношение внешнеторгового оборота (экспорт + импорт) к ВВП, в % - составляет ежегодно более 90%, в том числе в 2003 г. – 106.0%, что намного больше, чем в таких странах как Украина (62-76%) или Россия (30-53%). Понятно, что продовольственная безопасность малой страны при неблагоприятных внутренних условиях, природных или социальных, весьма уязвима и со стороны внешних факторов.

Именно в таком положении оказалась Республика Молдова в 2003 году: 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.

Мировой рынок пшеницы пребывал весь 2003 год в напряженном состоянии – при сокращении производства ее в основных странах-экспортерах, росте цен и сокращении запасов (*Таблица 11*).

Таблица 11

Мировой рынок пшеницы, млн. тонн					
	1999/2000	2000/2001	2001/2002	2002/2003	2003/2004
Производство	591.8	585.7	588.7	570.2	561.9
Торговля	110.3	101.2	108.7	105.9	96.5
Потребление	594.7	599.7	609.0	615.3	615.8
Запасы	257.3	244.0	226.0	181.0	128.3
Экспортные цены, долл. США/т	112	128	127	161	147
<i>Источник: FAO, Food outlook preview, Nov. 2003</i>					

Как видно, согласно прогнозу FAO на сезон 2003/2004 гг., объем мировой торговли пшеницей уменьшится по сравнению с предыдущим периодом 2002/2003 гг. на 8.9%, запасы пшеницы сократятся почти на треть (-29.1%), а цены составят не менее 147 долл. США/т.

Основными экспортерами пшеницы на мировом рынке являются Аргентина, Австралия, Канада, Европейский союз и США. 2003 г. выдался относительно благополучным по урожаю пшеницы в США и Аргентине. Европейский континент – от Пиренеев до Урала – был поражен засухой. Наибольшие потери урожая понесли Франция, Германия, Чехия, страны бывшей Югославии и Молдова.

Многие из этих стран, исходя из сложившихся обстоятельств, отменили таможенные налоги на пшеницу и муку, и заблаговременно, уже в первой половине 2003 года, их экономические агенты начали осуществлять крупные закупки зерна. При этом, потребности каждой страны в продовольственной пшенице определялись исходя из традиционно сложившихся норм потребления на душу населения: от 80 кг/год в Эстонии и Латвии до 170 кг/год на Мальте при среднедушевом по ЕС-15 потреблении пшеницы около 100 кг/год.

В странах СНГ среднедушевая потребность в продовольственной пшенице определяется в 110-135 кг/год. В Молдове – около 115-120 кг/год (потребление в стране хлеба и хлебных изделий в 2002 г., по данным ДСС, составило 151 кг на душу населения).

Заметное увеличение с начала 2003 года спроса на пшеницу привело к сокращению ее мировых запасов до уровня самого низкого за последние 6 лет: 128.3 млн. тонн в сезон 2003/2004 гг. против 257.3 млн. тонн в 1999/2000 гг. Цены на продовольственную пшеницу стали быстро подниматься уже с середины года, когда неблагополучие с урожаем ее в Европе стало очевидным.

Последовала реакция ЕС и отдельных стран: ЕС увеличил квоту на импорт продовольственной пшеницы на 8 млн. тонн; Румыния с 31 июля ввела запрет на экспорт пшеницы; Украина закупила 200 тыс. тонн пшеницы в России в августе и еще 1.0 млн. тонн – в сентябре; заключено соглашение о закупке 1.2 млн. тонн пшеницы в Казахстане¹⁰.

Соседняя с Молдовой Румыния обычно является экспортером пшеницы, но в 2003 г. уже в феврале Правительство решило использовать 200 тыс. тонн пшеницы из

¹⁰ Grain Market Report, #326, International Grain Council, August 28, 2003

стратегических резервов, а экономические агенты начали ее внешние закупки, в т.ч. в Республике Молдова. Цены внутренних производителей пшеницы в июле составили 170 долл. США за тонну (против 70 долл. США/т. в 2002 г.). Соответственно стали расти цены на муку и хлеб. Импорт пшеницы в Румынию за первое полугодие 2003 г. составил 337.1 тыс. т. по цене около 115 долл. США/т. Закупки были осуществлены в Венгрии (190.0 тыс. т.), Болгарии (96.8 тыс. т.), Молдове (13.6 тыс. т), России и Украине. Потенциальные партнеры – Канада и США. Общая потребность Румынии в импорте пшеницы определена в 1.0 млн. тонн¹¹.

В России урожай пшеницы 2003 г. оценивается в 67.2 млн. т. Переходящие запасы пшеницы составляют 10.0 млн. т., а внутренняя потребность России в ней оценивается в 75.0 млн. т. К осени 2003 г. экспорт пшеницы достиг критической отметки в 5 млн. т., и Правительство ввело ограничения на экспорт зерна (таможенную пошлину в 25 евро/ т.). В Казахстане, наряду с ростом цен на пшеницу, к осени также были введены «нездокументированные» ограничения на операции по экспорту зерна¹².

Украина, традиционный экспортер пшеницы, в сезон 2003/2004 в связи с неурожаем, также активно осуществляла его закупки. «Хлебный кризис сопровождается арестами чиновников и тотальной проверкой экспортных контрактов»¹³.

Правительство Молдовы полагало, что наиболее предпочтительными партнерами по закупке пшеницы являются Россия и Казахстан. Но это при том, что официальные прогнозы на наличие зерна в этих странах подтверждатся, а цены на него будут приемлемыми. Между тем, российские аналитики (Институт конъюнктуры аграрного рынка – ИКАР, центр «СовЭкон» и Unidell Group) полагают, что уже «весной Россия сама может столкнуться с дефицитом пшеницы», что подтверждено повсеместным ростом цен на хлеб в этой стране. В случае нехватки собственного зерна Россия обычно закупает его в Казахстане. Однако, согласно данным аналитиков компании «Росхлебопродукт», «казахстанские трейдеры стали отказываться от уже предоплаченных контрактов на поставку зерна в Россию по 100-120 долл. США/т. Либо они рассчитывают продать пшеницу по 160 долл. США/т. в начале 2004, либо в республике действительно возникли проблемы с оценками реального урожая».

Между тем, согласно оценкам FAO (декабрь 2003 г.), тенденция к повышению мировых цен на продовольственную пшеницу сохранится, и это наверняка осложнит импорт пшеницы в Молдову в первой половине 2004 года.

3.2. 2003 год: производство и баланс использования пшеницы, потребности

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 этот

¹¹ Romania: Grain and Feed, July 2003, USDA

¹² Мировой рынок зерна, УЗА-Порт, Киев, дек. 2003

¹³ Украинская зерновая ассоциация, <http://www.uga-port.org.ua>

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 составил лишь 118 тыс. т., в т.ч. продовольственной пшеницы – 101.5 тыс. т. Ситуацию отчасти удалось компенсировать, пересевав более 40% площадей и заняв их 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 12*. Большая 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 12

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

	<i>Ед. изм.</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>
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	4.1
Урожайность	ц./га	18.6	15.4	9.9	17.9	21.9	7.3
Валовой сбор	тыс. т.	122.4	101.3	54.4	66.4	71.7	3.0
Зернобобовые							
Площадь	тыс. га	27.6	31.4	24.5	19.5	25.6	18.9
Урожайность	ц./га	18.6	12.6	6.1	19.4	11.6	5.9
Валовой сбор	тыс. т.	51.4	39.4	15.0	37.8	29.3	11.1
Кукуруза на зерно							
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

Источник: Министерство сельского хозяйства и пищевой промышленности

Прогнозируя сбор 1.3 млн. т. пшеницы в 2003 г. Правительство (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.; экспорт – 335 тыс. т.

Республика начала 2003 г., после предыдущего урожайного года, с определенным запасом зерна: на складах имелось 438.1 тыс. т. пшеницы, в т.ч. продовольственной – 229.1 тыс. т. (*Таблица 13*).

Таблица 13

Январь – март 2003 г.: наличие 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
<i>в том числе:</i>							
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

Источник: Министерство сельского хозяйства и пищевой промышленности РМ

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 определяются в 26 тыс. т. ежемесячно на период ноябрь-апрель, а в мае-октябре – на 40% меньше (16 тыс. т.).

Первые признаки озабоченности Правительства ситуацией с зерном появились уже в апреле-мае, когда стало видно, что вслед за морозной малоснежной зимой пришла засушливая весна, и валовой сбор зерна в стране может составить не более 250-300 тыс. т. Государственные резервы пшеницы к этому времени составляли 16-18 тыс. т., будучи сосредоточены в основном на элеваторах Флорешт, Каушан, Комрата и Кагула. 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 же Правительства запаздывала, хотя еще в 2002 г. «в целях мониторинга положения и принятия оперативных мер» распоряжением Правительства #86-d от 6.09.2002 г. была создана комиссия (Министерство сельского хозяйства, Министерство экономики), которой было поручено «представлять, 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»¹⁴.

Наконец, официально реакция Правительства выразилась в летнем обращении к России, Казахстану и Китаю о поставках в Молдову пшеницы как гуманитарной помощи или «по приемлемым ценам», а также в виде решения Парламента (31.07.2003) освободить от НДС импорт пшеницы в страну, и выдачи разрешения

¹⁴ Monitorul Oficial al Republicii Moldova, #130, 2002, p.26

более чем 60-ти экономическим агентам импортировать пшеницу. Фактическое состояние ситуации с пшеницей в момент принятия указанных решений видно из таблицы 14.

Таблица 14
Потребность в пшенице для обеспечения внутреннего рынка
в период август 2003 – август 2004, тыс. т.

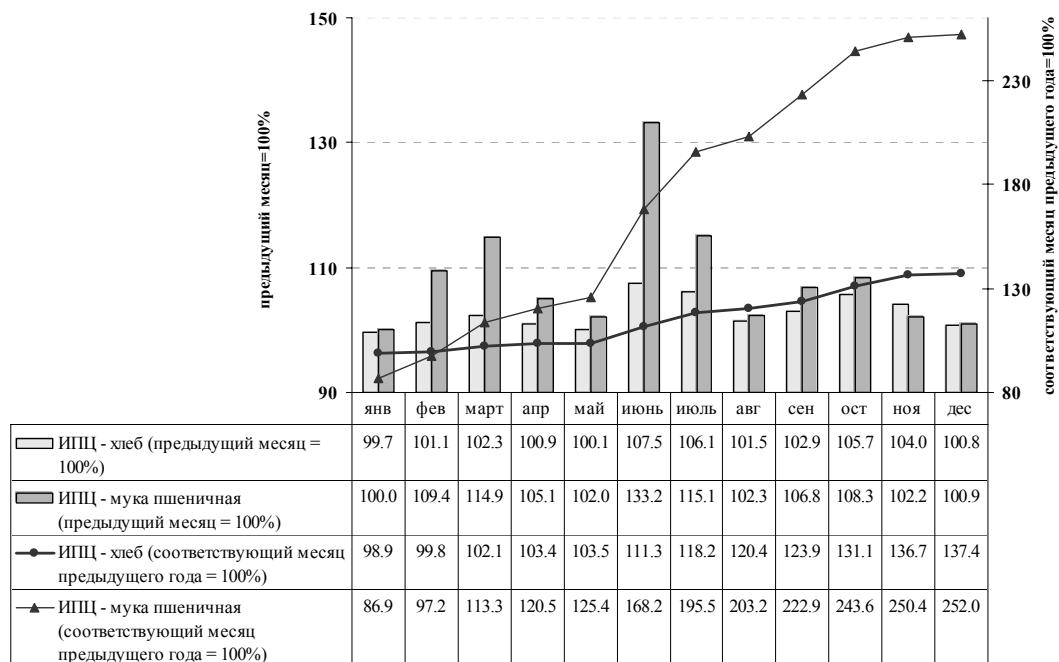
Урожай 2003 г.	Потребности семенного фонда	Объем, возможный к потреблению	Потребность на период до августа 2004 г.		Дефицит	Потребность в импорте	
			Всего	В т.ч.			
				Город			
101	58	43	450	158	292	-407	407

Источник: Министерство сельского хозяйства и пищевой промышленности

3.3. Меры государственного регулирования на рынке пшеницы, муки и хлеба

Неурожай зерновых, какого не было в Молдове около полувека, ограниченные объемы государственного резерва зерна и нарастающий с начала 2003 года подъем внутренних цен на муку и продукт первой необходимости – хлеб (см. График 6) предопределили необходимость вмешательства государства – законодательными, экономическими и административными методами, но исходя при этом из реальностей рыночной экономики.

График 6
Динамика индекса потребительских цен на пшеничную муку и хлеб в 2003 г.



Источник: DSS, Buletinul de prețuri, 2003

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 15). 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-XIII 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*.

Первоначально предполагалось, что основанием для выдачи такого разрешения будет служить наиболее удачное соотношение «цена-качество». Указывались даже ориентиры: пшеница с содержанием клейковины не менее 18%, например, должна стоить не дороже 170 долл. США/т. В Министерстве сельского хозяйства надеялись, что подобные критерии придадут процессу распределения льготной зерновой квоты элемент соревновательности, как того требовало правительственные постановление. Однако, очень скоро выяснилось, что участвовать в конкурсе «кто дешевле и быстрее» трейдеры не спешат. Поскольку пшеница дорожала быстрее, чем осуществлялись поставки, условия для ее импорта были «смягчены», и Положение об импорте пшеницы было утверждено Минсельхозом, Минфином и Минэкономики без указания пороговых цен.

Принятое Парламентом решение об освобождении импорта зерна от НДС и организационные меры Правительства позволили заметно активизировать 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 пшеницы 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. Остался открытый 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 нарастающем 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, изготавляемый из муки, облагается НДС, согласно закону, по ставке 8%.

Для того, чтобы оценить последствия принятого решения об освобождения импорта пшеницы от НДС, было проанализировано несколько схем по цепочке: *фирма-импортер пшеницы – мельничный комбинат – хлебный завод*. Расчеты были проведены на базе данных, близких к реальной ситуации. Из расчетов видно, что в результате начисления НДС на импорт пшеницы, себестоимость одной тонны пшеницы и муки остались без изменения: 225.6 долл. США за тонну пшеницы и 300.75 долл. США за тонну муки. Цена на муку в обоих случаях на заводе по выпечке хлеба в итоге осталась неизменной – 396.99 дол. США, в том числе НДС – 66.16 дол. США. Бюджет получил в обоих случаях НДС 52932 дол. США, однако, при существующем законе, вся ответственность по уплате НДС в бюджет легла на мелькомбинат, и государство получит НДС в бюджет только после того, как мелькомбинат реализует муку хлебозаводу, хотя мог бы получить его сразу - при импорте зерна.

Исходя из этого, можно заключить, что, освобождая от НДС фирмы-импортеры продовольственной пшеницы, государство не получило ожидаемого результата – удержания уровня цен на хлеб, наоборот, цены на него продолжали увеличиваться. Особенно резко – в середине ноября.

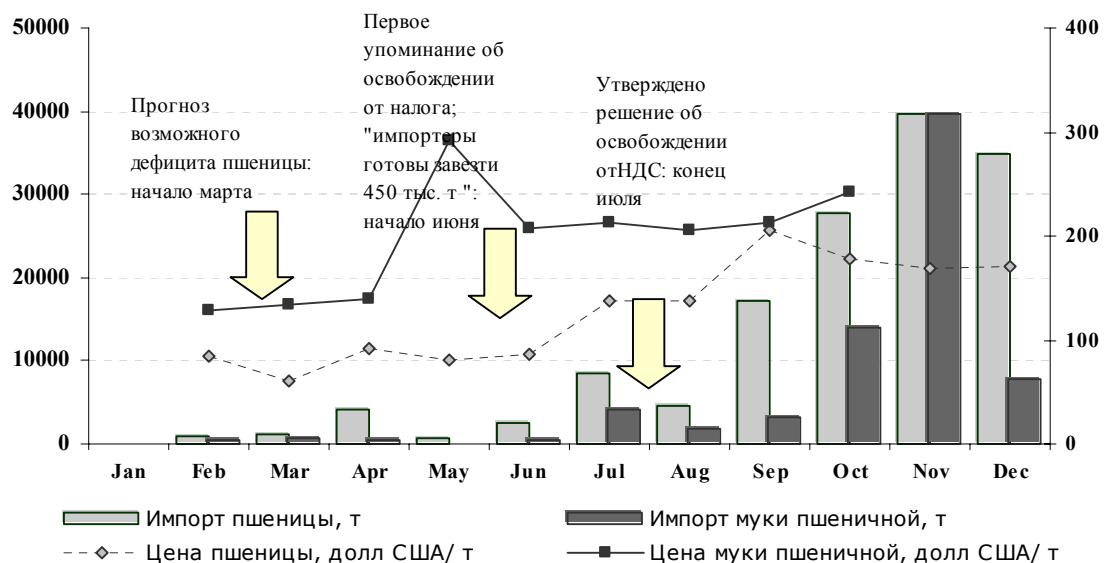
Отражением кризисной ситуации явились последовавшие вскоре события:

1. Правительство – Министерство сельского хозяйства и пищевой промышленности – совместно с проектом CNFA/USAID провело 13.11.2003 г. для экспертов агробизнеса открытую дискуссию по ситуации на рынке зерна. Согласно оценкам Министерства, «ситуация находится под контролем, цены до нового года повышаться не будут». Основания для такой надежды были: поступление по импорту с Молдову в период с 1 сентября по 12 ноября 42.4 тыс. т. продовольственной пшеницы и 20.6 тыс. т. муки; начало отгрузки 10 тыс. т. зерна из России в качестве гуманитарной помощи; обещание Китая также предоставить Молдове такую помощь (1.0 тыс. т.);
2. 15.11.2003 г. АО «Франзелуца» - крупнейший производитель (15%) хлеба в стране (55.2% акций – в собственности государства; замминистр сельского хозяйства – председатель Правления АО) – неожиданно объявило о 30.0-62.8% повышении цен на все виды хлеба, кроме одного («Кишинэу», 0.8 кг – ценой 2.75 леев);
3. Президент РМ 19.11.2003 г. потребовал от Правительства и руководства АО «Франзелуца» снизить цены на три самых популярных вида хлеба до прежнего уровня и поручает МВД и Центру по борьбе с экономическими преступлениями проконтролировать, чтобы дешевый хлеб не стал предметом для спекуляций;
4. 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.

График 7
Кризис зерна: сигналы и реакция



Согласно официальной 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. (на 1.01.2003 – 18.0 тыс. т.).

5. Последовал следующий шаг: 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 фурражной 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

наращивание) объемов импорта пшеницы и переориентация трейдеров на импорт муки; в последующие месяцы эта тенденция, по-видимому, сохраниться.

3.4. Динамика и проблемы импорта пшеницы

Республика Молдова после 1990 года, несмотря на спад производства в сельском хозяйстве и его реорганизацию на рыночной основе, никогда не прибегала к крупномасштабному импорту пшеницы и муки. В 1994-2002 гг., например, их импорт был осуществлен в весьма скромных объемах (см. Таблицу 15)¹⁵.

Таблица 15

Импорт пшеницы и муки, тыс. т.

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Пшеница	38.6	62.7	31.1	9.0	2.5	5.8	7.4	11.9	0.1
продовольственная									
Мука пшеничная	0	0	0	1.8	0.5	8.5	23.6	15.6	25.6

Источник: Министерство сельского хозяйства, Департамент маркетинга

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 «Молдресурс» и АО «Франзелуца»), а также галопирующее увеличение цен на пшеницу в регионах экспорта.

Таблица 16

Динамика импорта пшеницы и муки, 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
Фуражная	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

Источник: Министерство сельского хозяйства

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. В период с 01.09.2003 по 30.12.2003 в республику было импортировано 95.9 тыс. т. продовольственной пшеницы, 6.0 тыс. тонн фуражной пшеницы и 33.4 тыс. т. муки. Самыми крупными импортерами были такие экономические агенты как: *ООО Trans Oil* - 12747 т. продовольственной пшеницы, *Национальное агентство материальных резервов* – 7570 т. продовольственной пшеницы, *G.T. Petru Tarlev* - 7196 т. продовольственной пшеницы, 791 т. фуражной и 866 т. ячменя, *Picom* - 6650 т. продовольственной пшеницы, *ООО Tego Grup* - 4948 т. продовольственной пшеницы, *ООО Agrotera-Impex* - 2358 т. продовольственной пшеницы и 241 т. фуражной, АО

¹⁵ Исключение составляют поставки в 1995 г. 75.0 тыс. т. пшеницы и 100.0 тыс. т. ржи на основе кредита Европейского союза (19.0 млн. экю) и в 1994-1996 гг. – на основе зернового кредита США в 30 млн. долл. США

«Франзелуца» - 8203 т. продовольственной пшеницы и 2264 т. муки и АО «Moldresurse» - 4999 т. продовольственной пшеницы. Сообща указанные восемь экономических агентов импортировали в страну 52.3 тыс. т. пшеницы, или около 51.3% всего объема импорта ее в сентябре-декабре 2003 года.

Импорт пшеничной муки в сентябре-декабре 2003 г. составил около 33.4 тыс. т. Его осуществляли более полусотни экономических агентов, в том числе в наиболее крупных объемах – АО «Франзелуца», ООО Unicaps, Triluna-UCAY и Danova-Prim.

Всего за 2003 г., по данным Министерства сельского хозяйства, в Молдову было импортировано 124 тыс. т. продовольственной пшеницы и 41 тыс. т. муки¹⁶. Основными странами – экспортёрами пшеницы в Молдову в 2003 г. были Россия, Казахстан и Литва, а по муке – Россия, США, Румыния, Казахстан, Украина и Турция.

Ресурсы зерна, на которые ориентировались предприятия хлебопечения 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 Комрат (0.6 тыс. т.), а у АО «Франзелуца» - в Единцах, Яргаре и Дрокии.

Утвержденная Правительством квота на импорт до конца года 300 тыс. тонн продовольственной пшеницы была «выбрана» импортёрами лишь 1/2. 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 началом года;
- повышенные затраты на транспорт, обработку и хранение зерна на элеваторах в самой республике;
- уверенность в том, что «в интересах населения» льгота по освобождению импорта зерна от НДС будет продолжена и после 1 января 2004 года.

Главная же причина: было упущено время (первое полугодие 2003 г.) и наиболее благоприятные цены для импорта пшеницы и муки (см. Таблицу 17).

Таблица 17
Динамика цен на импорт пшеницы и муки, долл. США/т.

	<i>Январь-март</i>	<i>Май</i>	<i>Июль</i>	<i>Сентябрь</i>	<i>Октябрь</i>	<i>Ноябрь</i>
Пшеница продовольственная	90.9 – 105	119.7	152	198.5	212	210
Пшеница фуражная	69.9	84.5	130.4	154.4	166.6	165.4
Мука пшеничная	154 – 182	211 – 232	240	330	364	363

Источник: Министерство экономики

Обстоятельства сложились, как видим, таким образом, что в 1999-2002 годы экономические агенты Молдовы экспортёры продовольственную пшеницу по 70.9 – 88.2 долл. США/т.; и даже в первой половине 2003 года – по 109.4 долл.

¹⁶ Согласно предварительным данным ДСС, в 2003 г. импорт пшеницы составил 142.1 тыс. т, а пшеничной муки – 44.5 тыс. т.

США/т., а импортировали ее в конце этого же года уже по цене превышающей 200.0 долл. США/т.

Помимо высокой цены на закупку пшеницы у производителя, расходов на транспорт зерновые трейдеры несли дополнительные издержки и внутри страны (фитосанитарная инспекция, инспекция по зернопродуктам, железнодорожное ведомство).

Движение пшеницы, отгруженной МЧС России в виде гуманитарной помощи «за счет государственных резервов РФ» было осуществлено в ноябре-декабре. 10.0 тыс. тонн продовольственной пшеницы общей стоимостью 2.0 млн. долл. США поступило в республику в ноябре-декабре и хранится Государственным агентством по материальным ресурсам и гуманитарной помощи (АО «Cereale-Floresti», Гиндешты). Часть этой гуманитарной помощи (600 тонн) передана администрации Приднестровского региона.

3.5. Конкурентная среда и цены на рынке хлеба

В последнее десятилетие «сектор хлеба» в Молдове – производство муки и хлеба и их реализация – трансформировался из планово-распределительной системы, основанной на государственной и кооперативной собственности (государственное объединение из 33 хлебозаводов «Молдхлеб» и система потребительской кооперации «Молдкооп» - 112 пекарен), в систему, живущую по законам рынка и лишь отчасти (не более чем на 15%) базирующуюся на государственной собственности.

Мука. Производственные мощности мукомольной промышленности составляют около 40-43 тыс. т. муки в месяц. И поскольку в стране зарегистрировано около 150 мельниц (большинство частные и только 3 – государственные) – ситуация в этой сфере вполне рыночная, без монополизма. Относительно крупные мельницы имеются в Единцах, Кишиневе, Оргееве, Каушанах и Чадыр-Лунге. АО «Франзелуца» - крупнейший производитель хлеба и макарон – своего мукомольного производства не имеет. Лучшей по качеству у населения считается мука из Чадыр-Лунги, где мельница, изготовленная в 80-е годы оборонным предприятием, дает до 80% муки высшего качества и первосортной. Выход первосортной муки на малых мельницах не превышает 60-65%.

Соотношение в потреблении местной и импортной муки в Молдове в первой половине 2003 года составляло примерно 3:1, а во второй половине года – 1:1. Согласно данным Департамента статистики, за январь-декабрь цена на пшеничную муку увеличилась в 2.5 раза.

Хлеб. Иная ситуация, в сравнении с производством муки, имеет место в хлебопечении, где наряду с частным сектором сильны позиции и государства. Сейчас в стране зарегистрировано 232 предприятия этой отрасли (на 1.01.2003 г. действовало 215), потребляющие ежедневно 500-520 т. муки.

Пекарни имеются в 35 городах, в том числе в Кишиневе – 17, их «дееспособность» осенью 2003 г. поддерживалась суммарным наличием на их складах в отдельные недели от 2.7 до 3.8 тыс. т. муки.

При том, что АО «Франзелуца» 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 учесть, что *АО «Франзелуца»* поставляет хлеб еще и в 30 населенных пунктов страны, а неорганизованный вывоз еще больше, то можно заключить, что именно это предприятие *обеспечивает хлебом не менее 20% населения Правобережья РМ*. Преимущество АО «Франзелуца» - в потреблении пшеницы из государственных резервов. Так, несмотря на то, что в июне-октябре текущего года цена муки в Молдове увеличилась на 60%, АО «Франзелуца» продолжала отпускать хлеб по ценам 2001 года, подпитываясь из госрезерва. Когда запас зерна в госрезерве был исчерпан, предприятие начало работать в убыток.

Начиная с июня, стали закрываться частные хлебопекарни, которые не смогли выдержать ценовой конкуренции. Количество пекарен в стране сократилось с 215 на начало года до 158 (на 1.07.2003), однако к концу года их было уже 177. Из частных пекарен выжили только те, у кого были и другие виды бизнеса: собственные магазины, производство кондитерских изделий. При цене килограмма муки в 5 леев частные пекарни отпускали хлеб по цене 6.25 лея/кг, с учетом транспортных и производственных расходов, налогов, зарплаты и пр. По законодательству рентабельность производства хлебобулочных изделий не должна превышать 10%, а розничная торговая наценка – 10%.

АО «Франзелуца» не включает в цену хлеба затраты по его доставке в магазины, а расходы эти могут, при небольших партиях, составить до 7% от суммы. С 10% торговой наценкой для частных магазинов – это для них уже «не торговля, а благотворительность».

Когда начались перебои с хлебом от «Франзелуцы», круг клиентов частных пекарен расширился. И небольшие магазины, и супермаркеты («Грин Хиллз», «Квин», «№1») добирали более дорогой хлеб, чтобы перекрыть дневной спрос. Хлеб частников был дороже, потому что мука ими покупалась по рыночным ценам. АО «Франзелуца» использует муку из своих запасов зерна и, скорее всего, в ближайшие месяцы государство будет продавать ей по ценам ниже рыночных муки из гуманитарного зерна. Но дешевого хлеба на всех не хватит. А, учитывая ограничение торговой надбавки, магазины будут вынуждены брать более дорогой хлеб у частников.

Ситуация с хлебом в стране не ограничивается только сюжетом противостояния крупного предприятия и частников в столице. Население «продуктом первой необходимости» обеспечивают хлебозаводы в других городах, а в селах предприятия МОЛДКООПа и частные мини-пекарни. Простое включение «административного ресурса» в этих условиях не решит проблемы.

Ситуация с хлебом – для пекарен и населения – во второй половине 2003 года существенно осложнилась резким скачком цен на муку. В продолжение роста цен на муку в первом полугодии, в т.ч. в июне – на 33.2% (см. График 6), они увеличились в июле на 15.1%, августе – на 2.3%, сентябре – на 6.8% и октябре – на 8.3%, а в целом за год в 2.5 раза.

Соответственно *цены на хлеб, согласно оценкам Департамента статистики*, выросли в июле на 6.1%, августе – на 1.5%, сентябре – на 2.9% и октябре – на 5.7%, а в целом за год – на 39.8%. Потребление населением «покупного» хлеба уменьшилось на 12-15%.

Еще более разительную картину дает помесячное сопоставление цен на пшеничную муку и хлеб в 2002 и 2003 гг. (Таблица 18).

Таблица 18

**Динамика индекса потребительских цен на пшеничную муку и хлеб
в июле-декабре 2003 г. (в %% к соответствующему месяцу 2002 г.)**

	<i>Июль</i>	<i>Август</i>	<i>Сентябрь</i>	<i>Октябрь</i>	<i>Ноябрь</i>	<i>Декабрь</i>
Мука	195.5	203.2	222.9	243.6	250.4	252.0
Хлеб	118.2	120.4	123.9	131.1	136.7	139.8

Источник: DSS, Buletinul de prețuri, 2003

Как видно, за год (декабрь к декабрю) цена на пшеничную муку в Молдове увеличилась в 2.5 раза, а на хлеб – почти на 40%. Можно предположить, что в связи с удорожанием импортируемой пшеницы в первой половине 2004 г. цены на муку и хлеб будут увеличиваться и дальше. Не исключено при этом, что еще какая-то часть хлебопекарных предприятий прекратит свою деятельность (к середине декабря 2003 г. таких предприятий было 78), а качество хлеба, особенно «дешевого» - от уже практикуемого смешения высококачественной муки с низкосортной, из зерна 4-5 классов – ухудшится.

Можно ли было предвидеть и ослабить негативные аспекты нынешней ситуации? Это было возможно, по мнению В. Кутыркина, бывшего в 70-80-е годы руководителем Государственного комитета цен, а затем в течение десяти лет Председателем Госплана МССР:

«В нашей ситуации цены на хлеб отрегулировать можно и нужно, поскольку хлеб – это высоко социально значимый товар массового потребления. Прежде всего, надо установить норматив рентабельности по хлебу. Это делают даже высоко цивилизованные страны, в которых производитель по хлебу больше 20% рентабельности не может иметь. И тогда бы сегодня молдавские хлебопекарни выпускали 5-6 наименований наиболее дешевого массового хлеба с рентабельностью ниже 20% и даже на нуле в определенных объемах. Но зато на остальной хлеб они получили бы право поднять рентабельность до 30% и перекрыть потери по дешевым видам хлеба. Этот вопрос надо продумать вместе с производителями. Ведь в чем трагедия? У нас только в Кишиневе АО «Франзелуца» обеспечивает основные потребности населения в хлебе. А на периферии – тех же Страшенах, Калараше, Криулянах – действуют частные хлебопекарни. И что произошло: одни – та же «Франзелуца» - держит цены на хлеб, получая ежедневно огромные убытки, стоит на грани банкротства, а другие продают уже хлеб по новой, более высокой цене, но бедные у них хлеб не покупают. Пригородные села бросились в Кишинев за дешевым хлебом, объемы выпечки «Франзелуцы» возросли, убытки возросли прямо пропорционально, а частные хлебопекарни закрываются – вот и трагедия. Но это, как говорится, пожарный случай. В прошлом году мы по 60 банов пшеницу у производителя закупали. Что стоило тогда найти 30-40 млн. леев в бюджете, закупить дешевое продовольственное зерно и заложить в госрезерв! В результате произошло бы то, что мы называем государственной интервенцией в экономику. Но стратегически не продумывается вопрос»¹⁷.

¹⁷ Об особенностях национального ценообразования. Кишиневский обозреватель, 4.12.2003

4. Территориальные аспекты «хлебной проблемы»

4.1. Кишинев: АО «Франзелуца» как лидер на рынке хлеба

Осложнение ситуации с обеспечением населения хлебом в сезон 2003/2004 гг. (осень-весна) по новому выяснило роль АО «Франзелуца» не только как крупнейшего в стране промышленного производителя хлеба и хлебобулочных изделий, но и его роль в государственной политике цен и обеспечении хлебом малоимущих групп населения.

АО «Франзелуца» образовано путем объединения 4-х государственных предприятий и зарегистрировано Государственной регистрационной палатой при Министерстве юстиции 12.09.1995 г. Его уставный капитал составляет 37450 тыс. леев, в том числе доля государства – 55.2%. Основные виды деятельности: производство хлеба и хлебобулочных изделий, печенья, мучных и кондитерских изделий, розничная торговля хлебом. Собственного производства муки на предприятии не имеется.

Годовой объем производства хлеба на АО «Франзелуца» составляет 64.0 тыс. т. При среднесуточном объеме реализации хлеба в 170-175 тонн, основная часть его (160-165 тонн) реализуется в муниципии Кишинев, а около 10-13 тонн хлеба поставляется в другие населенные пункты.

Является ли АО «Франзелуца» монополистом на рынке хлеба? Если исходить из формального критерия, установленного законом «О защите конкуренции» - производство на одном предприятии более 35% определенного продукта, то не является. Поскольку годовой объем потребления хлеба в Республике Молдова (без Приднестровья) составляет 400-440 тыс. т., а доля АО «Франзелуца» в нем (при производстве 64.0 тыс. т.) не превышает 15.0%.

К такому выводу можно прийти, исходя из следующих расчетов:

- *потребление хлеба*, согласно принятым нормам, определено для одного человека в 350 г/сутки, что при населении в 3.6 млн. человек составляет в год около 440 тыс. т. (0.350 г. * 3.6 млн. чел. * 30 дней * 12 месяцев);
- *ежемесячно для производства хлеба необходимо 38 тыс. т. пшеницы*, в том числе 28 тыс. т. продовольственной пшеницы и 10 тыс. т. пшеницы 5-го класса. С учетом этого, *годовой объем пшеницы*, необходимый для обеспечения продовольственной безопасности страны, составляет 456 тыс. т. (38 тыс. т. * 12 мес.), в т.ч. продовольственной пшеницы – 336 тыс. т.;
- *объем муки*, получаемой из 456 тыс. т. пшеницы составляет 334 тыс. т.;
- согласно принятым нормам, из 1 тонны муки выпекается в среднем 1.30-1.35 т. хлеба, а из 334 тыс. т. – 440.9 тыс. т. хлеба, т.е. объем, необходимый для покрытия годовой потребности РМ (без Приднестровья) в хлебе.

Реалии сезона 2003/2004 гг. уже вносят некоторые корректировки в эту схему: для целей хлебопечения в Молдову помимо пшеницы импортируется в больших объемах мука; для производства определенных сортов хлеба используется мука из низкосортной пшеницы; в производстве хлеба используются различные добавки.

Если же 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.

Для сравнения обратимся к положению предприятия в благополучном 2002 году, когда объем чистых продаж (без НДС) предприятия составил 273.2 млн. леев, в том числе: от реализации хлеба – 258.5 млн. леев, или 94%. Себестоимость одного килограмма хлебобулочных изделий в 2002 году составила 3.23 лея, а цена реализации – 4.10 леев (без НДС). По итогам 2002 г. чистая прибыль предприятия составила 22.2 млн. леев, или на 19.4% больше, чем в 2001 г.

По иному складывалась ситуация для предприятия в 2003 г. Поначалу, в первом полугодии финансовые результаты у АО «Франзелуца» были относительно благополучны. Но уже итоги 9-ти месяцев, в связи с удорожанием муки, стали вызывать озабоченность (*Таблица 19*).

Таблица 19
Финансовые результаты АО «Франзелуца» за 9 месяцев 2003 г.

<i>Показатели</i>	<i>9 месяцев 2002 г.</i>	<i>9 месяцев 2003 г.</i>
Объем чистых продаж, тыс. леев	1975457	226170
Себестоимость продаж, тыс. леев	150824	194179
Валовая прибыль, тыс. леев	46722	31990
Рентабельность продаж, %	23,7	14,1
Чистая прибыль, тыс. леев	14101	74,0
Норма чистой прибыли, %	7,1	0,03
<i>Источник: ДСС</i>		

Если в 2002 г. за 9 месяцев чистая прибыль АО «Франзелуца» составила 14.1 млн. леев при 7% нормы чистой прибыли (14101 : 197547), то по итогам 9 месяцев 2003 г. чистая прибыль предприятия составила всего 74.0 тыс. леев при норме прибыли 0,03%. Столь резкое снижение рентабельности предприятия во второй половине 2003 года произошло из-за существенного увеличения цен на муку и другие ингредиенты. Если в 2002 г. цена одной тонны муки для предприятия в среднем составляла 2030 леев (1 сорт) и 1820 леев (2 сорт), то к ноябрю 2003 г. цена на муку почти удвоилась. Стало ясно, что если предприятие при производстве хлеба будет использовать муку по новым более высоким ценам (в среднем 4300 леев за тонну), а реализацию хлеба «Франзелуца» в коммерческих магазинах будет осуществляться по прежним ценам, то банкротства предприятию не избежать.

С учетом этой угрозы АО «Франзелуца» в середине ноября 2003 г. объявило о повышении цен на хлеб в среднем на 46%, а по отдельным видам – от 30% до 63% (*Таблица 20*).

Таблица 20

Изменение цен на хлеб, объявленное АО «Франзелуца» 17 ноября 2003 г.

леев

Наименование хлеба	Старая цена	Новая цена	Увеличение, %
Orășenească	2.15	3.25	51.2
Snop	2.80	3.90	39.3
Pâine albă pe vatră	2.10	3.10	47.6
Plai	2.15	3.50	62.8
Codru	2.15	3.40	58.1
Pâine neagră cu prune	2.30	2.90	26.1
Braniște	2.25	3.10	37.8
Pâine neagră Columna	3.00	4.25	41.7
Meleag	4.40	7.20	63.6
Joc	2.40	3.40	41.7
Bread rye fitness	2.50	3.75	50.0
Bread Mais	3.80	5.60	47.4
Twists	2.50	3.25	30.0

И только по одному виду хлеба – «Chișinău» (выпускается из муки I и II сорта) – цена была оставлена без изменений – 2.75 лея.

Неожиданное повышение АО «Франзелуца» цен на хлеб почти на 50% вызвало, как известно, негативную реакцию населения и оппозиции. Правительство «выразило удивление» действиями предприятия, собственником которого государство является (55.2% акций) и руководителем Правления которого является заместитель министра сельского хозяйства и пищевой промышленности. По рекомендации Президента РМ (19.11.2003 г.) АО «Франзелуца» вернулась к прежним, «низким» ценам на 3 вида хлеба („Chișinău”, „Codru” и „Alba”). Тем самым, был устранен шок от столь резкого скачка цен на «продукт первой необходимости», однако социальная адресность этого решения – на самых бедных – представляется отнюдь не очевидной.

Финансовый же аспект этой ситуации выразился в том, что по итогам 2003 г. АО «Франзелуца» получила убытки в 7.4 млн. леев по причине удорожания закупок пшеницы и того, что удельный вес дешевой, нерентабельной продукции в общем объеме производства хлеба составил 34.7%.

В рамках государственного регулирования цен и тарифов было принято также постановление Правительства № 1385 от 20 ноября 2003 г., в соответствии с которым торговая надбавка на хлеб для магазинов его продающих уменьшена с 20 до 10% (на срок до 1 сентября 2004 г.). Но это создало проблемы для торговых предприятий, поскольку 10%-я торговая надбавка к цене хлеба АО «Франзелуца» не покрывала их расходы на его транспортировку и оплату персонала. В связи с этим, часть магазинов сократила заявки на хлеб производства АО «Франзелуца». Для тех же, которые «дешевым хлебом» торгуют, возникли проблемы как с населением (такого хлеба мало), так и с Центром по борьбе с экономическими преступлениями, которому было поручено пресекать все нарушения в торговле «дешевым хлебом». Осуществлять такой контроль административно непросто, если учесть, что в муниципии Кишинев реализацией хлеба занимается 1200 экономических агентов, 80% которых продают хлеб, произведенный АО «Франзелуца».

Поэтому, в условиях, когда, согласно оценкам, доля населения, находящегося за чертой экстремальной бедности в Молдове, превышает 25%, а выпуск «дешевого

хлеба» составляет лишь 5-7% его производства в стране, правомерен вопрос: *не следует ли (временно, до 1 июля 2004 г.) ввести компенсации на хлеб для ряда категорий населения, как это имеет место, например, по потреблению электроэнергии и некоторых других коммунальных услуг?*

4.2. Ситуация в регионах: сельская местность

В отличие от городов, в которых имеется сеть не менее чем из 200 предприятий, производящих хлеб, для сельской местности Молдовы в настоящее время в основном присуще самообеспечение населения этим «продуктом первой необходимости».

В ряде крупных сел, с населением 7-12 тыс. чел. имеются частные пекарни, а также предприятия системы «Молдкооп». Многие села (частные магазины) закупают хлеб в близлежащих городах – районных центрах. При всем том, однако, большая часть хлеба, потребляемого сельским населением, производится в самих домохозяйствах.

График 8
Потребление муки домохозяйствами сельской местности



Источник: ДСС, Обследование бюджетов домашних хозяйств

Самообеспечение сельского населения хлебом основывается на том, что после земельной реформы 72.2% сельскохозяйственных угодий, в т.ч. 85.4% пашни находится в частной собственности¹⁸. Зерновые культуры (пшеница, ячмень, кукуруза и др.) занимают в последние годы 63-69% посевных площадей, в т.ч. озимая пшеница – 24-28% (см. § 2.2., Таблица 5). Большая часть земли, находящейся в собственности крестьян (не менее 2/3) сдана в аренду и используется арендаторами – предприятиями (ООО, АО, производственные кооперативы, ассоциации крестьянских хозяйств), а также «лидерами» – арендаторами земли для производства аграрной продукции на продажу. Преобладающей (на 80%) формой оплаты арендаемой земли является оплата натурой, в т.ч. зерном.

¹⁸ Anuarul statistic al Republicii Moldova, 2002. p. 321

Сейчас в сельскохозяйственных предприятиях нового типа, многие из которых работают на крупных массивах арендуемой у крестьян земли, сосредоточено около 40% площадей под зерновыми, однако большая часть таких земель находится в крестьянских хозяйствах (см. § 2.2., Таблица 7). Крупные предприятия стали после 2000 г. основными производителями зерна (пшеница, ячмень) на экспорт, в то время как крестьянские хозяйства значительную часть урожая (пшеницы и особенно кукурузы) оставляют для потребления в собственном хозяйстве.

Насколько велики запасы зерна у сельского населения? По этому вопросу существуют оценки – Министерства сельского хозяйства, Министерства экономики, Института селекции полевых культур (Бельцы). Для 2002 года эти оценки находились в пределах 150-200 тыс. т. пшеницы, а кукурузы – несколько больше – в основном на корм скоту и домашней птице. Неурожай 2003 года уменьшает эти оценки до 15-20 тыс. т. Значительную часть запасов зерна и муки сельские домохозяйства сохранили из урожая предыдущего года. Наряду с этим, проходило и пополнение домашних запасов зерна и муки из нового урожая. В каких объемах?

В качестве индикативной информации нами использованы результаты социологического опроса 345 крестьян – собственников земли и 302 предпринимателей, арендующих землю. Опрос проведен во всех 32 районах и АТО Гагаузия в период 14 – 28 ноября 2003 года в 302 селах, в т.ч. в Северном регионе – 115 сел, в Центральном – 86 сел и на юге страны – 101 село. Опрос реализован в рамках исследования «Аренда сельскохозяйственных земель», выполненного CISR по инициативе USAID/PFAP.

И крестьянам – собственникам земли (сдавшим ее в аренду), и арендаторам, использующим эту землю, было адресовано около 30 вопросов относительно условий и результатов их хозяйствования на земле. В анкете для крестьянина, сдавшего свою землю в аренду, среди других, присутствовал вопрос:

«A. 11. Mărimea plății de arendă pentru o cotă de teren?

1. Bani _____ lei,
2. Grâu _____ kg,
3. Porumb _____ kg,
4. Orz _____ kg,
5. Floarea soarelui _____ kg,
6. Altele (indicați) _____ .»

Результаты обработки данных по оплате аренды земли пшеницей крестьянам приведены в Таблице 21. Как видно, из 345 домохозяйств пшеницу получили в виде оплаты за аренду земли 303 домохозяйства, а 42, или 12.2% - не получили. Минимальный размер «оплаты пшеницей» - 15 кг, максимальный – 1500 кг.

Для контроля аналогичный вопрос присутствовал и в анкете для арендатора (предприятия или «лидера» - физического лица). Из 302 интервьюированных арендаторов 28, или 9.3% пшеницу как оплату аренды земли крестьянам не выдавали. 274 лидера (90.7%) такую выдачу производили в размере: минимум – 12 кг, максимум – 1200 кг.

Таблица 21

Количество пшеницы, полученной крестьянами в форме оплаты за аренду их земли

<i>Получено пшеницы, кг.</i>	<i>Количество крестьян</i>		<i>Мин./макс., кг</i>
	<i>Человек</i>	<i>%</i>	
Менее 50	31	9.0	15
От 51 до 150	62	18.0	-
От 151 до 300	86	24.9	-
Более 300	124	35.9	1500
Не получили пшеницу	42	12.2	-

Таблица 22

Количество пшеницы, выданной арендаторами крестьянам в форме оплаты за аренду их земли

<i>Получено пшеницы, кг.</i>	<i>Количество арендаторов</i>		<i>Мин./макс., кг</i>
	<i>Человек</i>	<i>%</i>	
Менее 50	20	6.0	12
От 51 до 150	46	15.2	-
От 151 до 300	82	27.2	-
Более 300	126	41.7	1200
Не получили пшеницу	28	9.3	-

Общий объем пшеницы, полученной группой из 302 крестьян, составил 91721 кг, или в среднем на одно домохозяйство – **298.8 кг**. Близкий к этому результату получен и после обработки информации арендаторов: по их данным на одного собственника земли в форме оплаты аренды земли они выдали в среднем по **313.7 кг**. пшеницы каждому из 302 собственников земли. 9.3% арендаторов оплату производили в другой форме – деньгами или кукурузой, подсолнечником и пр. Близки также в оценках и крестьян, и арендаторов и размеры минимального и максимального размера выдачи пшеницы.

Информация по зонам: меньше чем в других зонах оплата зерном производилась *на севере*, где 12.7% крестьян его не получили совсем, а из получивших пшеницу – только 1/3 получила более 300 кг., а остальные – меньше; *в центральной зоне и на юге* более 300 кг. получили около половины домохозяйств.

В условиях неурожая 2003 года отмечены случаи, когда оплата аренды земли производилась пшеницей, завезенной из других стран СНГ (Украины, России или Казахстана) по инициативе примаров сел или лидеров-арендаторов земли. На этом настаивали и крестьяне в случаях, когда именно оплата пшеницей была указана в контрактах на аренду земли.

Общий вывод: основная часть хлеба в сельской местности производится в домашних условиях; в большей части домохозяйств сельской местности пшеница и мука из нее имеются, однако в объемах меньших, чем в предыдущие годы. Их недостаток компенсируется, как правило, использованием кукурузной муки, а также зернобобовых (фасоли, гороха) и картофеля.

4.3. Действия администрации Приднестровья

Продовольственная безопасность Приднестровского региона Молдовы, начиная с 1990 года, обеспечивается его администрацией самостоятельно, как на основе внутренних ресурсов, так и – особенно в последние годы – за счет импорта

продовольствия во все возрастающих объемах. Нынешняя ситуация в сельском хозяйстве Приднестровья, прежде высокорентабельном (плодородные земли, 48% из которых – орошаемые), характеризуется как критическая. Имеют место: потери рынков сбыта, разрыв связей с хозяйствами Правобережья, долги и нехватка оборотных средств, необходимой техники и, как следствие, уменьшение площади обрабатываемой земли, увеличение доли убыточных хозяйств и снижение товарности аграрного сектора. За 90-е годы объемы производства сельскохозяйственной продукции сократились на 70%.

С середины 90-х г.г. в Приднестровье предпринимаются попытки реформирования аграрного сектора и его адаптации к условиям рынка, в том числе на основе разработанной Министерством сельского хозяйства «Концепции реформирования аграрно-промышленного комплекса ПМР» и Указа президента «О дальнейшем реформировании сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий аграрно-промышленного комплекса ПМР». Согласно этим документам начато преобразование коллективной (колхозной) собственности в коллективно-долевую посредством наделения колхозников и колхозных пенсионеров имущественным и земельным паем, что подтверждается выдачей соответствующего сертификата и образованием, на «добровольной основе», кооперативного сельскохозяйственного предприятия.

Кроме того, сформирован государственный резервный фонд (15% общей площади сельскохозяйственных угодий), за счет которого производится наделение землей лиц, желающих заниматься крестьянским (фермерским) хозяйством. Предусмотрено, что в пользование фермерскому хозяйству может быть выделено единым массивом от 30 до 200 га земель сельскохозяйственного назначения.

Согласно Конституции ПМР земля является собственностью государства, а вопрос о введении частной собственности на землю пока остался нерешенным. Проведенный в апреле 2003 г. референдум из-за низкой явки населения был признан несостоявшимся. Однако, принятый в 2002 г. Земельный кодекс фактически разрешает эту проблему: граждане, обладающие правами на земельные доли (земельные участки), имеют право: продать, подарить или передать по наследству свои права на земельную долю.¹⁹

Поскольку Приднестровье плотно заселено и отмечено дефицитом земельных ресурсов (на душу населения приходится 0.41 га сельскохозяйственных угодий и 0.33 га пашни) особую важность приобретает эффективность их использования. Законодательно установлены и критерии такой эффективности - минимально допустимый уровень урожайности возделываемых сельскохозяйственных культур (пшеница – 25 ц/га, ячмень – 20 ц/га, кукуруза – 30 ц/га) и ответственность хозяйствующих субъектов за нерациональное использование земель – штрафные санкции и как крайняя мера изъятие (частичное или полное) неэффективно используемой земли.²⁰ Решено, что вновь образуемые крестьянские (фермерские) хозяйства освобождаются от уплаты земельного налога по следующей схеме: в 1 год – 100%, 2 год – на 75% и 3 год – на 50%.²¹ Тем не менее, из-за депрессивного состояния аграрного сектора, отсутствия системы страхования урожаев ведение фермерского хозяйства, по мнению большинства фермеров, является

¹⁹ Земельный кодекс ПМР, ст. 36

²⁰ Положение по эффективному (рациональному) использованию земель сельскохозяйственного назначения, 14.12.2000

²¹ Закон о плате за землю, ст.6 (у)

малорентабельным, что является причиной отказа от аренды земли и возврата ее государству.

Для кооперативных сельскохозяйственных предприятий эта проблема частично решается через создание *концернов по производству зерновых и технических культур*. В настоящее время в регионе действуют 3 таких концерна: «Рыбницкий», «Бендерский» и «Тираспольский», созданные на базе 3 комбинатов хлебопродуктов и кооперативных сельскохозяйственных предприятий. В рамках концернов заключаются долгосрочные договора с хозяйствами-производителями зерновых культур, на основании которых составляются технологические карты под совместное производство. Согласно этим картам комбинаты хлебопродуктов обеспечивают хозяйства семенным материалом, горючим, удобрениями и пестицидами. В зависимости от затрат на выращивание и уборку, договором также устанавливаются доли, в соответствии с которыми полученный урожай распределяется между сторонами. В урожайном 2002 году предприятия, входящие в эти концерны, сдали в «централизованные фонды» более 90 тыс. тонн зерна.

На очереди (в 2004 году) принятие *Государственной программы реформирования и развития АПК*. Специально созданная межведомственная комиссия оценит ситуацию, в которой находится каждое хозяйство (всего их в регионе около 100). При этом, все они будут разделены на три группы: для одних, успешных, долги будут заморожены и реструктуризованы; другим, «небезнадежным», долги списут и таким образом дадут возможность развиваться; третьи будут подвергнуты процедуре банкротства и выставлены на продажу за символическую цену. Предприятия, перерабатывающие сельскохозяйственную продукцию включены в программу приватизации – это, прежде всего консервные заводы и предприятия мясо-молочной промышленности. *Комбинаты хлебопродуктов в программу приватизации не включены*.

Непризнанность ПМР и накопленный ею опыт «борьбы за выживание» вынуждает администрацию региона на протяжении всего периода автономного развития *жестко контролировать и регулировать вопросы продовольственной самодостаточности и снабжения населения продуктами питания и, прежде всего, хлебом*. По этой причине значительно изменена как структура посевных площадей в пользу зерновых и технических культур, так и структура зернового хозяйства – в сторону производства, в основном, озимой пшеницы.

Таблица 23

Приднестровье: производство зерновых культур

	1998	1999	2000	2001	2002
<i>Зерновые культуры – всего</i>					
посевные площади, тыс. га	96.9	83.7	86.7	83.0	91.3
валовой сбор, тыс. тонн	246.8	171.7	134.2	194.4	201.8
урожайность, ц/ га	25.5	20.5	15.5	23.5	22.1
из них:					
<i>пшеница озимая</i>					
посевные площади, тыс. га	49.1	50.4	50.8	48.4	57.2
валовой сбор, тыс. тонн	152.8	124.6	88.0	133.2	141.3
урожайность, ц/ га	31.1	24.7	17.3	27.5	24.6
<i>ячмень (озимый и яровой)</i>					
посевные площади, тыс. га	26.3	20.5	19.3	16.0	21.1
валовой сбор, тыс. тонн	55.1	32.2	22.4	36.5	42.4

	1998	1999	2000	2001	2002
урожайность, ц/ га	21.0	15.7	12.3	22.7	20.1
<i>кукуруза на зерно</i>					
посевные площади, тыс. га	17.2	8.5	12.6	12.5	8.0
валовой сбор, тыс. тонн	33.7	11.0	19.2	16.7	12.7
урожайность, ц/ га	19.6	13.0	15.2	13.4	16.0

Источник: Статистический ежегодник ПМР. Тирасполь, 2003, стр. 108-109

В регионе осуществляется жесткий государственный контроль за ценами на зерно, муку и хлебопродукты. Положением о ценообразовании ПМР устанавливается механизм регулирования, порядок формирования и применения цен (тарифов) на продукцию производственно-технического назначения, сельскохозяйственную продукцию, лекарственные средства и изделия медицинского назначения, нефтепродукты и уголь, товары народного потребления, работы и услуги, как производимые на территории республики, так и импортируемые в нее независимо от источника валютных средств (за централизованно выделяемую валюту или собственные валютные средства), либо закупленные на условиях консигнации, по товарообменным операциям (бартер), либо закупленные другими способами, а также на продукцию, реализуемую в фонд государственных нужд и из фонда государственных нужд.²²

Существуют два вида регулируемых цен: устанавливаемые президентом ПМР (цены на зерновые культуры (пшеница, рожь, ячмень), в том числе семенной материал) и устанавливаемые министерствами и администрациями городов (районов) - отпускные цены на муку для хлебопечения, а также отпускные и розничные цены на хлеб и хлебобулочные изделия. Контроль за регулируемыми ценами осуществляют межведомственная комиссия по ценам и тарифам и Министерство экономики.

Документально вся эта система излишне бюрократизирована. Так, в системе регулируемых цен действуют фиксированные, предельные и декларативные цены. Регулируемая – цена, которая может отклоняться от базисного уровня по правилам, устанавливаемым государственными органами. Цена фиксируемая – государственная регулируемая цена, твердо установленной величины. Цена предельная, ограниченная определенными размерами, которые устанавливаются органами государственной власти и управления, цена реализации может быть ниже предельного уровня, но не выше него. Закупочная цена – цена, по которой государство централизованно закупает продукцию для государственных нужд, формируется межведомственной комиссией. Закупочные цены устанавливаются, как правило, на уровне выше среднесложившегося на внутреннем рынке (например, при импорте продукции для государственных нужд за счет средств республиканского бюджета покрываются все затраты, связанные с ее приобретением, понесенные импортером как за пределами региона, так и на его территории).

Считается, что поддержание относительно низкого уровня себестоимости (базиса для установления регулируемых цен на товары местного производства) производимых зерна, муки и хлебобулочных изделий достигается за счет того, что от «налога на доходы организаций» сельскохозяйственные предприятия полностью освобождены, а предприятия мукомольно-крупяной промышленности

²² Указ об утверждении Положения о ценообразовании в ПМР, 13.07.2001

облагаются 3% ставкой. Кроме того, поставляемые сельхозпредприятиям горюче-смазочные материалы освобождены от акцизов и таможенных пошлин.

Положением установлены также *пределные уровни рентабельности* к полной себестоимости на:

- муку для хлебопечения - пшеничную высшего и первого сортов – 10%, пшеничную обойную и второго сортов – 5%, ржаную сеянную и обдирную – 5%;
- хлеб и хлебобулочные изделия - из муки пшеничной высшего сорта – 15%, из муки пшеничной первого сорта – 10%, из муки пшеничной обойной и второго сортов – 5%, из муки ржаной сеянной и обдирной, а также их смесей – 5%, хлебобулочные изделия – 25%.

Торговая надбавка на реализуемые хлеб и хлебобулочные изделия составляет 20%. Таким образом, *государственные закупки* могут рассматриваться как косвенные дотации государства, как местным производителям сельскохозяйственной продукции, так и ее импортерам.

По оценкам Министерства сельского хозяйства ПМР годовая потребность региона в зерне составляет порядка 60 тыс. т.²³ На протяжении последних 5 лет, независимо от колебаний погодно-климатических условий, этот минимум Приднестровью удавалось обеспечить, в том числе за счет жесткого государственного регулирования, включая ежегодные государственные закупки сельскохозяйственной продукции. Начиная с 1997 г. государственные закупки осуществляются на условиях предварительного финансирования – через выделение технических кредитов под поставку продовольственного зерна.

В неблагоприятные для сельского хозяйства годы, жесткие требования к государственным поставкам дополнялись и *административными мерами*. Например, в 2000 г. *Постановлением Правительства "О закупках сельскохозяйственной продукции и продовольственных товаров для государственных нужд в 2000 году"* были утверждены с разбивкой по районам: ассортимент и объемы государственных закупок, в том числе продовольственного зерна в количестве 60 тысяч тонн, из которых 90% - продовольственная пшеница.

Поставки продукции по госзаказу осуществлялись в счет задолженности предприятий по выделенным им ссудам, а также в счет задолженности по техническим и товарным кредитам, выданным в 1997-1999 годах. Помимо этого, в соответствии с распоряжением Президента «*О дополнительных мерах по недопущению незаконного вывоза зерна и зернопродуктов*» Министерством государственной безопасности и Государственным таможенным комитетом на период уборочных работ была организована круглосуточная работа пограничных отрядов и таможенных служб с целью недопущения «незаконного вывоза» зерна и зернопродуктов за пределы Приднестровья. При этом, в случае необходимости, часть техники для уборочных работ на контрактных условиях привлекалась и с правобережья Молдовы.

В 2003 г., начиная с мая, когда вопрос обеспечения зерном Приднестровья был рассмотрен его Верховным Советом, было инициировано заключение контрактов о закупке продовольственной пшеницы за границей. Договора были заключены на

²³ Olvia-press, 25.06.2002

поставку 35 тыс. тонн продовольственной пшеницы из России (Брянская, Курская и Белгородская области), стран Балтии, Белоруссии и Казахстана. Закупки осуществлялись за счет средств государственного бюджета, а поставки зерна начались с августа 2003 г. *Собственные ресурсы (урожай 2003 года) невелики – 16.4 тыс. тонн пшеницы.*

Несмотря на все предпринимаемые администрацией меры в Приднестровском регионе, равно как и в Молдове, *все последние годы имела место устойчивая тенденция повышения цен на хлеб.* Правды ради, следует отметить, что достаточно долго в результате жесткого регулирования цен на закупаемое для государственных нужд зерно и муку для хлебопечения, а также регулирования розничных цен на хлеб и хлебобулочные изделия, в Приднестровье практически до середины 2001 г. сохранялись низкие, (относительно цен, сложившихся в Молдове и близлежащих районов Украины), цены на хлеб. Цена хлеба, произведенного из муки, поставляемой из госфонда, составляла, в среднем, 1.5 лея, а так называемого «коммерческого хлеба» - до 3 леев.

Для «предотвращения вывоза хлеба» за пределы Приднестровья в 1998 – 2000 гг. регулирование цен на хлеб «подкреплялось» введением ограничений на его покупку: не более 2 кг хлеба и 0.5 кг хлебобулочных изделий на человека при предъявлении паспорта, удостоверяющего местную прописку, и усилением мер таможенного контроля. Однако, после относительного выравнивания цен к концу 2001 г (средняя цена 1 кг хлеба – около 3 леев) такие меры администрацией региона уже не практиковались.

Несмотря на то, что уже в феврале 2003 г. стало ясно, что на собственный урожай пшеницы в регионе рассчитывать нельзя, цены на основные сорта хлеба оставались неизменными до июня 2003 г. Затем - 20.06.2003 произошло первое подорожание хлеба в регионе. В зависимости от спроса и сорта цена на различные виды хлеба изменилась по-разному: батоны подорожали на 23%, хлеб первого сорта – на 13% и хлеб из муки первого и второго сортов – на 7%. В июле хлеб снова подорожал – в среднем на 11% относительно июньской цены и на 27% - относительно цен, сложившихся на начало 2003 года. Специально оговорено, что государственное регулирование цен на хлеб распространяется только на изделия из муки государственного фонда. Что касается частных производителей хлебобулочных изделий, то им предоставлено право самим устанавливать и уровень рентабельности, и цену на свою продукцию.²⁴ Столь резкий скачок цен на хлеб привел к повышению спроса на муку со стороны городского и сельского населения.

Для того, чтобы сгладить различия в ценах на муку хлеб в различных зонах Приднестровья и обеспечить снабжение «государственным» хлебом все районы, *государственный запас муки хранится на хлебокомбинатах Бендер, Тирасполя и Рыбницы.* Остальные районы Приднестровья прикреплены к одному из этих предприятий.

Оценивая возможность дальнейшего подорожания хлеба, министерство экономики считало, что «цены на хлеб в Приднестровье резко подниматься не будут, даже если цена за 1 тонну пшеницы возрастет до 150 долларов»²⁵. Но она поднялась больше 200 долл. США. И в силу этого, еще одно подорожание хлеба произошло в ноябре, после которого средняя цена хлеба составляет около 5 леев

²⁴ Olvia-press 18.06.2003

²⁵ Olvia-press 04.06.2003

(самый дешевый хлеб в Тирасполе – 4 лея, а самый дорогой в Рыбнице – около 6 леев). По мнению администрации региона, цены на хлеб и хлебобулочные изделия в Приднестровье «почти стабилизировались», а имеющихся государственных запасов продовольственного зерна и муки должно хватить для бесперебойного обеспечения населения хлебом и хлебопродуктами в течение 7 месяцев, т.е. до нового урожая.

5. Повышение цен на хлеб и бедные

Если определять продовольственную безопасность как такое состояние экономической системы страны, при котором устойчиво обеспечивается доступ (физический и экономический) каждого гражданина к минимальному набору продуктов питания, то с учетом того, что в Республике Молдова, согласно оценке Министерства экономики и UNDP-Moldova (Poverty and Policy Monitoring Unit)²⁶, 40.4% населения находится за чертой бедности, в том числе 26.2% - ниже черты экстремальной бедности, и это означает их пребывание в режиме биологического выживания, то становится очевидным, что такой экономической системы в стране пока не существует.

Бедные тратят большую часть своих доходов на еду. Исходя из обследований бюджетов домашних хозяйств в Молдове можно идентифицировать 4 социальные группы, в наибольшей мере подверженные риску от роста цен на хлеб: многодетные семьи; неполные семьи и одиночки; семьи с безработными родителями; некоторые категории пенсионеров. Эти социальные группы, в сравнении со всем населением, находятся в худшем положении – в доходах, в потреблении, в питании. И именно эта часть населения, живущая за чертой бедности, прежде всего страдает от любого повышения цен на продукты и услуги, входящие в минимальную потребительскую корзину, равно как и от инфляции. Несмотря на то, что в последние годы наблюдается тенденция сокращения доли расходов на питание в располагаемом доходе всего населения РМ: с 69% (4 квартал 1999 г.) до 57% (4 квартал 2003 г.), у 20% наиболее бедных более 60% располагаемого дохода в 2003 г. израсходовано на приобретение продуктов питания.

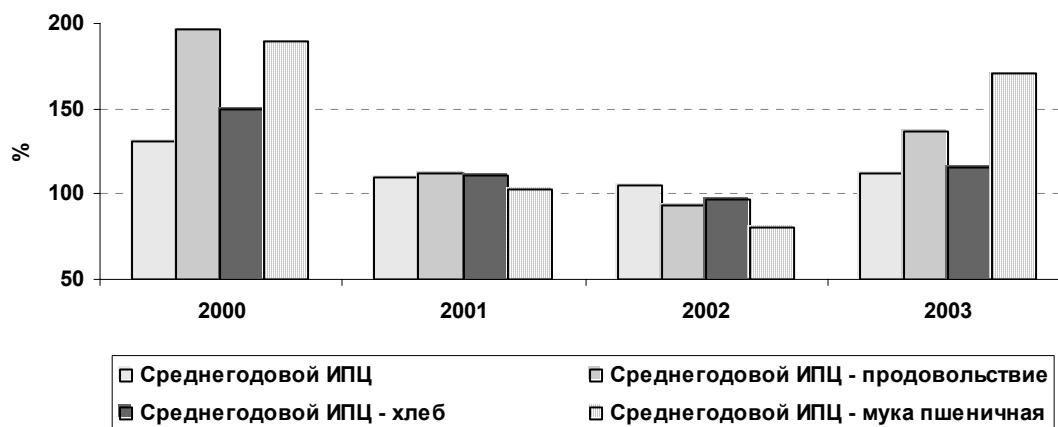
И это естественно, поскольку потребность в продовольствии, в пищевой энергии является первоочередной потребностью человека. С учетом этого, почти все используемые на практике подходы к определению черты бедности привязаны к пищевым потребностям. В пищевом рационе бедных достаточно весомую долю составляет группа «хлеб и хлебопродукты» при ограниченном потреблении мяса, рыбы, яиц и молока. При ежедневной норме FAO в потреблении пищи для стран с теплым климатом около 2100 калорий и фактического потребления в среднем по Молдове около 1800 калорий, не менее 10% населения страны, согласно оценкам UNDP-Moldova, потребляет менее 1500 калорий, что определяется FAO как недоедание.

В 2003 г. в Молдове, согласно оценке ДСС, имело место повышение на 19.5% стоимости минимальной потребительской корзины; уровень инфляции составил 15.7%. В наибольшей мере, в сравнении с ростом цен на непродовольственные товары и услуги, в прошлом году увеличились цены на продукты питания. Такая

²⁶ Strategia de creștere economică și reducere a sărăciei (2004-2006), Guvernul RM, 2003, p. 13

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%. В результате, если в 1995 г. среднемесячный душевой денежный доход позволял купить 65.4 кг. пшеничного хлеба, то в 2000 г. – 43.9 кг., то в 2003 г. – уже менее 40.0 кг. Соответственно, согласно данным ДСС, за этот период объем продаж хлеба и хлебобулочных изделий в розничной торговле в расчете на душу населения уменьшился в три раза.²⁷

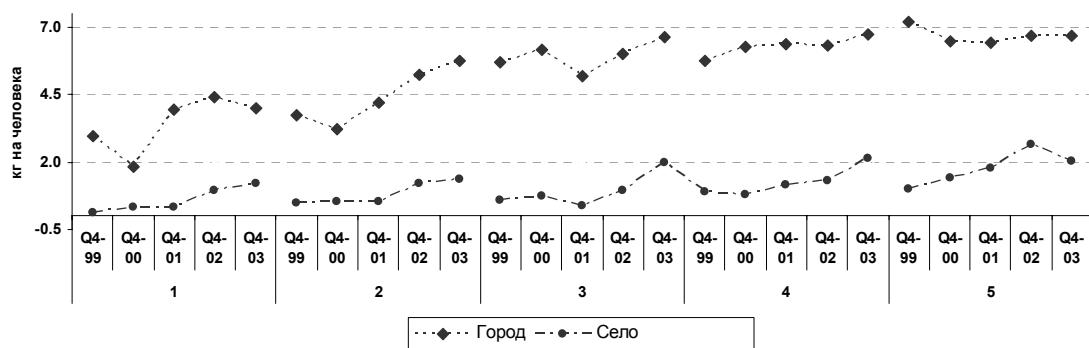
График 9.
Динамика цен в 2000 – 2003 гг.



Source: Annual Price Bulletins for 1999-2002, Monthly Price Bulletins for 2003, CISR calculations

Как видно из *графика 10*, особенно сильно пострадала от подорожания хлеба группа населения, относящаяся к двум наиболее бедным квантитям, в рационе которой доля хлебопродуктов особенно велика. И, прежде всего, – это население, живущее в малых городах.

График 10.
Среднемесячное потребление хлеба в 1999-2003 гг.



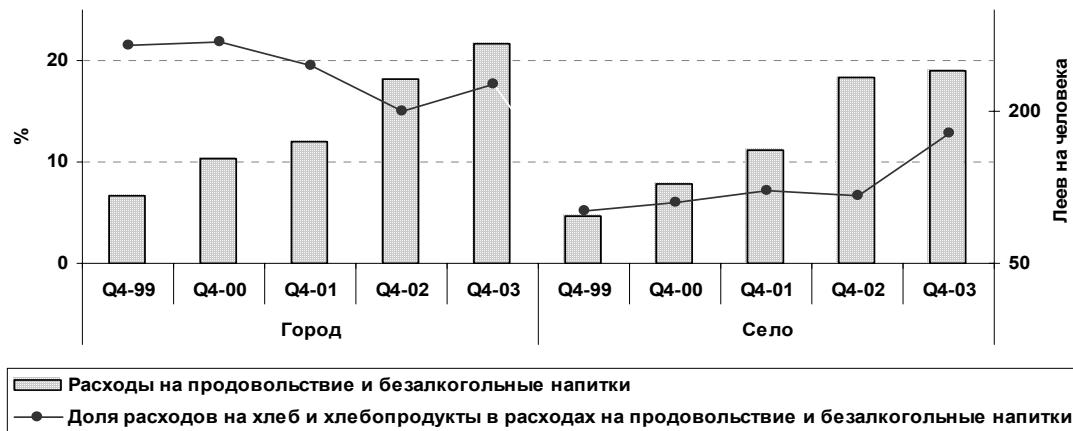
Источник: ДСС, Обследование бюджетов домашних хозяйств

Подорожание хлеба в IV квартале 2003 г. сказалось главным образом на снижении 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.

²⁷ Anuar statistic al Republicii Moldova, DSS, 2002, p.468

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

*График 11.
Динамика среднемесячных расходов на питание в 1999-2003 гг.*



Источник: ДСС, Обследование бюджетов домашних хозяйств, CISR

При нынешнем относительно низком уровне товарности сельскохозяйственного производства влияние, которое оказывает на бедных изменение цен на хлеб, различается в зависимости от их положения на рынке продовольствия: являются ли они нетто-производителями или нетто-потребителями продовольствия. Так, согласно обследованиям домохозяйств (2003 г.) в городах Молдовы 92.8% доходов населения формируется из денежных поступлений, в то время как в сельской местности 50.7% доходов домохозяйств поступает от занятости в сельском хозяйстве. С учетом этих обстоятельств в наиболее трудном положении сейчас, после повышения цен на хлеб, находятся жители малых городов (около 400.0 тыс. чел.), в домохозяйствах которых доля доходов от аграрной деятельности не превышает 20.0%, а значит, не срабатывает буфер собственного сельскохозяйственного производства в продовольственном обеспечении, велика безработица, а цены на хлеб выше, чем в муниципиях Кишинев, Бельцы или в сельской местности.

В сельской местности, как выявлено социологическим исследованием 302 сел (см. § 4.2.), 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 положение городских «групп риска», особенно это касается малых городов, будет близко к критическому.

Оценивая продовольственную безопасность беднейших слоев населения следует учитывать, что эта проблема не является производной только от ситуации в

агропромышленном секторе страны. Она может корректироваться за счет ресурсов, поступающих извне. Но для этого необходима действенная социальная служба продовольственной помощи этим категориям граждан. Из-за отсутствия такой системы поступающая в республику *гуманитарная продовольственная помощь* не достигает действительно нуждающиеся слои населения. Отсутствие транспарентности в распределении гуманитарного продовольствия является одной из причин поддержания коррупции. 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 контингентом населения. Поэтому административное решение о производстве АО «Франзелуца» не менее 1/3 ее продукции «дешевого хлеба» и реализация его по ценам ниже рыночных – это скорее патерналистская акция, предпринятая как «быстрая реакция» на ноябрьский 2003 г. скачок цен на хлеб. Экономические последствия такого решения для АО «Франзелуца» уже очевидны: убытки в 12 млн. леев за 2-ое полугодие 2003 г. и задолженность перед кредиторами и поставщиками в 70.0 млн. леев (на 1.01.2004 г.). Наращивание убытков АО «Франзелуца» продолжается и в 2004 г. Таким образом, попытка административного ограничения цен на хлеб (бюджетные ограничения не позволяют вводить дотации) не только не способствовала стабилизации обеспечения беднейшего населения хлебом по относительно доступной цене, но и создала реальную возможность его ухудшения уже в ближайшем будущем.

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 более широкого круга бедных против сокращения их реальных доходов.

Более эффективное нацеливание государственной поддержки на бедных возможно тогда, когда Правительство знает, где живут бедные или какие социальные группы в наибольшей мере нуждаются в государственной поддержке. Поскольку в условиях Молдовы нет явно выраженных регионов продовольственного бедствования, то внимание Правительства при принятии решений о помощи в связи с подорожанием хлеба должно быть обращено в первую очередь на определенные социальные группы. Правительство, в связи с повышение цен на хлеб, создало (19.11.2003) «специальную рабочую группу для разработки мер по защите лиц с низким уровнем дохода», о предложениях которой не сообщалось.

Решение, по-видимому, нужно искать посредством *введения на время (до нового урожая) адресных компенсаций для малообеспеченных*. Если оценивать ноябрьское решение о «дешевом хлебе» исходя из трех критериев: «охват» (доля бедных, получающих «дешевый хлеб»), «адресность» (доля «дешевого хлеба», поступающего бедным) и «эффективность» (доля расходов на приобретение «дешевого хлеба» в общих расходах бедных домохозяйств), то можно прийти к выводу, что выпуск такого хлеба, пусть и 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 (ДСС, 2003) также должен участвовать в увеличении ресурсов и стабилизации цен на продовольственную пшеницы, муку и хлеб. Для этого государством должна быть создана адекватная рынку конкурентная среда 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 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. 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 дополнительно 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 по пшенице в 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. 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, *социально-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, АО «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, включая нижеследующие ее компоненты:
 - a) *совершенствование законодательства и механизмов, регулирующих отношения на рынке зерна*. Прежде всего, по опыту других стран, целесообразно принятие Закона «*O 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, переработки зерна на давальческих началах, а также территорииальной сети пунктов закупок зерна у фермерских хозяйств и населения.
7. Целесообразно открыть в одном из коммерческих банков („Moldova-Agroindbank”? „Banca socială”?) при поддержке ЕБРР *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 после 1968 года Единой аграрной политики (Common Agricultural Policy), свидетельствует о необходимости системного подхода к развитию аграрного сектора 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.

Библиография

1. *Парламент Республики Молдова.* Закон о внесении изменений и дополнений в статью 4 Закона о введении в действие раздела III Налогового кодекса №1417-XIII от 17 декабря 1997 года; 31 июля 2003 года, №356-XV.
2. *Парламент Республики Молдова.* Закон о внесении дополнений в приложение 1 к Закону о таможенном тарифе №1380-XIII от 20 ноября 1997 года и изменений в статью 4 Закона о введении в действие раздела III Налогового кодекса №1417-XIII от 17 декабря 1997 года; 25 декабря 2003 года, №568-XV.
3. *Постановление Правительства Республики Молдова* №661 от 19 июля 2001 года «О закупке в государственный резерв от экономических агентов продовольственной пшеницы».
4. *Regulamentul privind modalitatea de efectuare a importurilor și comercializării în teritoriul țării a cantităților de produse cerealiere stipulate în Hotărâre Guvernului Republicii Moldova #1037 din 26 august 2003.*
5. *О зерне.* Закон Российской Федерации, 1993
6. *О зерне и рынке зерна в Украине.* Закон Украины, 2002
7. *Hotărâre Guvernului României* #864 din 17 iulie 2003 privind unele măsuri de reglementare a pieței grâului și exceptarea temporară de la plata taxelor vamale a importului de secară, orz și porumb destinate furajării animalelor. Monitorul Oficial, #548 din 30 iulie 2003
8. *EU Council Regulation #1784/2003 of 29 September 2003 on the Common Organization of the Market in Cereals*
9. *Prospects for Agricultural Markets in the European Union 2003-2010*, European Commission, DG Agriculture, June 2003
10. *EU Grain and Feed Semi-Annual 2003*, November 2003, USDA Foreign Agricultural Service
11. *FAO*. Food outlook preview, Sept.-Dec. 2003
12. *International Grain Council*. Grain Market Report, Aug.-Dec. 2003
13. *Ravallion Martin*, The Impact on Poverty of Food Pricing Reforms. Working Paper #88R, World Bank, 1999
14. *Kenne Maarten*, The Deepening Social Crisis and Poverty in Moldova: An Analysis of Income, Consumption and Nutrition in 1990s. South-East Europe Review, #1, 2001
15. *Poverty in the Republic of Moldova*. Ministry of Economy, UNDP-Moldova, 2003
16. *Демонополизация и приватизация в системе поставок и распределения зерна и хлеба.* USAID/CARANA Corp., Кишинев, 1996
17. *Particularitățile sectorului cerealier în Republica Moldova*, Ministerul agriculturii și industriei alimentare, 2003
18. *Strategia de creștere economică și reducere a sărăciei* (2004-2006), proiect, Chișinău, 2003
19. *Anuarul statistic al Republicii Moldova – 2003*, Departamentul statisticii și sociologiei, Chișinău, 2003
20. *Household Budget Survey (Quarterly)*, DSS 2000-2003
21. *Buletinul de prețuri*, DSS, ianuarie-decembrie 2003
22. *INFOTAG news on wheat crisis*, March-December 2003