

REZUMAT DE POLITICI NR.1

PROGRAMUL DE DEZVOLTARE A INFRASTRUCTURII DE PIAȚĂ PENTRU PRODUSELE AGROALIMENTARE ȘI ALOCAREA TERENURILOR PENTRU EDIFICAREA CENTRULUI AGROALIMENTAR: MOTIVAȚII ȘI IMPLICAȚII

23 mai 2011

Sumar: Această notă demonstrează inconsistența prevederilor Programului de dezvoltare a infrastructurii de piață pentru produsele alimentare și recomandă Comisiei Parlamentare pentru Economie, Buget și Finanțe să nu emită aviz pozitiv pentru proiectul de lege privind modificarea anexei la Legea nr.668-XIII din 23 noiembrie 1995 pentru aprobarea Listei unităților ale căror terenuri destinate agriculturii rămân în proprietatea statului, modificare prin care se solicită alocarea a 33 ha teren pentru construcția Centrului Agroalimentar Chișinău.

CONTEXTUL PROBLEMEI

Prin Hotărârea nr. 741 din 17.08.2010 Guvernul Republicii Moldova a aprobat Programul de dezvoltare a infrastructurii de piață pentru produsele agroalimentare (în continuare Programul) și a acceptat propunerea Ministerului Agriculturii și Industriei Alimentare (MAIA) de creare a Societății pe Acțiuni "Centrul Agroalimentar Chișinău". Fondatorul societății urmează a fi MAIA, care va administra pachet de acțiuni ale statului.

MAIA a primit sarcina de a identifica un lot de teren, proprietate publică a statului, pentru amplasarea Centrului, a asigura fondarea și înregistrarea societății pe acțiuni și de organiza și purta negocieri cu potențialii investitori locali, străini și organismele internaționale în vederea atragerii mijloacelor financiare pentru implementarea Programului.

Prin Proiectul Hotărârii Guvernului Republicii Moldova cu privire la aprobarea proiectului de lege privind modificarea anexei la Legea nr.668-XIII din 23 noiembrie 1995 pentru aprobarea Listei unităților ale căror terenuri destinate agriculturii rămân în proprietatea statului, MAIA propune excluderea din Legea nr. 668 a 33,03 ha teren (Stațiunea Didactică experimentală a Universității Agrare de Stat din Moldova, satul Ghidighici, mun. Chișinău) pe care urmează să fie construit Centrul. Ajuns în Parlamentul Republicii Moldova, acest proiect de lege a fost remis spre avizare în Comisia pentru Economie, Buget și Finanțe. Dl Veaceslav Ioniță, președinte al Comisiei Parlamentare pentru Economie, Buget și Finanțe a Parlamentului Republicii Moldova a solicitat Centrului Analitic Independent Expert-Grup analiza subiectului și implicațiilor acestei decizii.

DOCUMENTELE ANALIZATE

Această Notă Analitică vizează următoarele documente:

- Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la aprobarea Programului de dezvoltare a infrastructurii de piață pentru produsele agroalimentare nr. 741 din 17.08.2010;
- Proiectul Hotărârii Guvernului Republicii Moldova cu privire la aprobarea proiectului de lege privind modificarea anexei la Legea nr.668-XIII din 23 noiembrie 1995 pentru aprobarea Listei unităților ale căror terenuri destinate agriculturii rămân în proprietatea statului;
- Notă informativă cu privire la Proiectul Hotărârii Guvernului Republicii Moldova cu privire la aprobarea proiectului de lege privind modificarea anexei la Legea nr.668-XIII din 23 noiembrie 1995 pentru aprobarea Listei unităților ale căror terenuri destinate agriculturii rămân în proprietatea statului.

Totuși, atenția principală în cadrul acestei Note Analitice va fi acordată Programului, deoarece anume aceasta se află la originea problemei apărute. ***Din acest considerent, credem că și discuțiile în cadrul Comisiei Parlamentare pentru Economie, Buget și Finanțe ar trebui și ele să se concentreze anume asupra acestui Program, decizia cu privire la alocarea terenului fiind, de fapt, una secundară.***

ESENȚA DECIZIEI PROMOVATE

În cadrul Programului menționat, MAIA intenționează să creeze Centrul Agroalimentar din Chișinău – în esență, o piață agricolă pentru desfacerea angro a producției agroalimentare (hipermarket specializat) - și care să conțină următoarele componente/servicii:

- centre alimentare staționare dotate cu camere frigorifice;
- spații de comerț acoperite;
- spații de comerț neacoperite pentru vânzări directe din unități de transport;
- centre de vânzare cu amănuntul în cantități medii și mici;
- spații frigorifice pentru depozitarea și păstrarea produselor;

- echipament de sortare și ambalare;
- centre logistice și centre de management;
- servicii de asistență auxiliară (bănci, case de schimb valutar, parcare, pază, cantină etc.);
- laboratoare de control ale calității;
- săli de expoziții și birouri, edificii social-culturale;
- ghișeu unic pentru perfectarea documentelor de import/export.

De asemenea, urmează a fi creată câteva piețe similare regionale, despre structura și dotarea cărora în Program nu se vorbește, dar care aparent nu ar fi atât de generoase ca în cazul Centrului.

Privită în ansamblu, această inițiativă apare ca una total improprie și inoportună. Mai jos este explicat de ce.

ANALIZA PROGRAMULUI

Programul constată că Moldova are un potențial înalt în domeniul agroalimentar și că o bună parte din producție ar putea fi exportată. Totodată, se constată că potențialul existent nu este realizat pe deplin din cauza unor multiple probleme ce țin de:

- calitatea producției;
- promovarea insuficientă pe piețele externe și marketingul produselor agricole slab dezvoltat;
- lipsa infrastructurii de piață, în special, a întreprinderilor pentru efectuarea manipulărilor post-recoltă, a depozitelor dotate cu sisteme frigorifice performante pentru păstrarea îndelungată și livrarea eșalonată a producției horticoale, perisabile;
- organizarea [slabă a] producătorilor.

Acestea reprezintă probleme reale cu care se confruntă Republica Moldova și care sunt confirmate și de o serie de alte studii (World Bank, 2005; Banca Mondială 2009, Expert-Grup, 2009). Însă în pofida identificării corecte a barierelor care împiedică valorificarea potențialului agroalimentar al țării, soluțiile propuse în cadrul Programului sunt absolut eronate.

De fapt, ***documentul pretinde că panaceul pentru tot amalgamul de probleme identificate este crearea, la nivel național, a unui centru agroalimentar și, la nivel regional (local) – a piețelor agroalimentare pentru comercializarea cu ridicata și en detail a produselor agroalimentare.***

Această soluție suferă de o serie de carențe conceptuale:

- Nu este clar cum Centrul și piețele agroalimentare vor contribui la promovarea exporturilor acestor produse, ***deoarece designul conceptul al acestora este să servească piața internă și nu să facă activități de marketing extern.*** Totodată, dacă este vorba de exporturi, de ce Programul nu identifică roluri pentru alte agenții specializate, cum ar fi MIEPO?
- Această propunere reprezintă o intervenție publică într-un domeniu în care, după cum arată practica internațională, actorii privați se descurcă mult mai eficient. Dacă guvernul consideră că există un eșec al pieței sau că există careva probleme de coordonare care împiedică apariția infrastructurii de piață, acesta ar trebui să arate în mod clar unde eșuează piața și care este intervenția necesară și pentru ce perioadă. ***Or, crearea centrului și piețelor agroalimentare este o intervenție permanentă și nu una temporară și este o intervenție comercială directă pe piață și nu o intervenție de coordonare cu un scop clar stabilit.*** Cu alte cuvinte, din motive greu de înțeles Guvernul intenționează să substituie sectorul privat și să apară pe piață în calitate de vânzător al producției agricole.

- Pornind de la constatarea de mai sus, afirmația din Capitolul 1 al Programului, conform căreia acesta este elaborat în vederea implementării Prevederilor Legii nr.257-XVI din 27 iulie 2006 privind organizarea și funcționarea piețelor produselor agricole și agroalimentare (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2006, nr.142-145, art.700) și Strategiei naționale de dezvoltare durabilă a complexului agroindustrial al Republicii Moldova (2008-2015), aprobate prin Hotărârea Guvernului nr.282 din 11 martie 2008 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2008, nr.57-60, art.362) este o afirmație eronată. În realitate, **și Legea nr. 257, și Strategia de dezvoltare durabilă a complexului industrial pun accentul pe dezvoltarea piețelor și nicidecum nu pe substituirea actorilor privați cu cei publici pe aceste piețe.**
- În contextul în care politica economică în ultimii doi ani este reducerea prezenței directe a statului în economie și eliberarea resurselor economice pentru manifestarea mai pleneră a inițiativei private, **nu este clar de ce se propune crearea unei noi societăți pe acțiuni cu capital de stat și de ce nu se încurajează asumarea acestei inițiative de către sectorul privat.** Mai mult decât atât, deoarece societatea pe acțiuni urmează a fi creată de MAIA, care este și principala autoritate de politici în domeniu, **această decizie riscă să genereze un acut conflict de interese.** Totodată, aceasta este **contrar și Strategiei de reformă a administrației publice care promovează separarea funcțiilor de politici în raport cu cele de prestare de servicii.**
- Chiar dacă am admite că este necesară o intervenție directă pentru corectarea unor eșecuri de piață, nu este clar de ce este necesară constituirea unui hipermarket agroalimentar și nu dezvoltarea rețelei existente de centre comerciale. Și de ce guvernul dorește să creeze o „piață modernă de vânzare cu ridicata”, după cum în mod expres este numit Centrul în Program care va intra în competiție directă și acută cu rețeaua existentă de magazine și supermarketuri. În Program, la analiza SWOT în mod expres se recunoaște „concurența comercianților de pe piețele existente” ca fiind un factor de risc. **Dacă pe piață există concurență, atunci în mod fundamental nu este clar de ce guvernul intenționează să se angajeze în această competiție cu comercianții privați.**
- La partea de beneficii scontate, **Programul menționează o serie de aspecte care nu sunt nici reciproc consistente, nici compatibile cu scopul declarat al Programului.** Astfel, „prețurile mici și stabile pentru consumatori” ar putea să nu fie deloc compatibile cu un alt beneficiu urmărit – „prețuri competitive pentru producători”. Un alt beneficiu – „mecanism eficient de distribuție a produselor alimentare” – prea mult aduce a practici socialiste. „Mediul de afaceri transparent în condiții de competitivitate judicioasă (sic!)” este un alt aspect bifat de autori și care nu poate fi remediat prin construcția și activitatea unui centru comercial, ci numai printr-un cadru regulator adecvat.
- Programul menționează în mod expres că MAIA trebuie să organizeze și să poarte negocieri cu potențialii investitori locali, străini și organisme internaționale în vederea atragerii mijloacelor financiare necesare pentru implementarea Programului de dezvoltare a infrastructurii de piață pentru produsele agroalimentare. Careva activități consistente în acest sens nu au fost desfășurate, **prin urmare nu există nici o garanție că statul va fi capabil să identifice resursele financiare necesare pentru implementarea proiectului.** Mai mult decât atât, în analiza SWOT se recunoaște „interesul scăzut al investitorilor” ca fiind un risc esențial în adresa proiectului. Chiar dacă eșecurile pieței sunt atât de grave încât este necesară intervenția directă a statului, această intervenție trebuie să aibă loc în cadrul unui Parteneriat Public Privat, care nu poate fi lansat înainte de a clarifica interesul investitorilor privați față de acest proiect. Totodată, regulile de lansare ale Parteneriatelor Public Private sunt cu totul altele decât calea urmată până în prezent de MAIA în acest domeniu.
- O scăpare esențială constă în faptul că Programul estimează numai investițiile de instalare ale proiectului (630 milioane MDL construcția Centrului și circa 240 milioane

MDL construcția piețelor agroalimentare), dar nu ține cont și de costurile anuale de întreținere. Luând în considerație scara proiectului (33 ha pentru Centru și 1-5 ha în cazul piețelor agroalimentare regionale), **costurile de întreținere, după toate probabilitățile, vor fi foarte mari și deoarece nu a fost prezentat un plan investițional clar, acestea riscă să se transforme într-o povară financiară permanentă asupra bugetului de stat.**

- **Strategia de finanțare a proiectului și recuperare a investiției făcute de stat nu este clară.** Se planifică că inițial MAIA va fi deținătorul întregului pachet de acțiuni al SA Centrul Agroalimentar, contribuind numai cu terenul pentru construcție, proprietate publică. Dar conform estimărilor prezentate în Program, costul estimativ al terenului este de numai 30 milioane lei (33,03 ha), ceea ce reprezintă mai puțin de 5% din capitalul societății pe acțiuni. Se preconizează că vor fi atrase mijloace financiare de la vânzarea acțiunilor emise în scopul atragerii investitorilor autohtoni și străini, dar nu a fost întreprinsă nici o acțiune pentru a identifica interesul investitorilor față de acest proiect. Să menționăm aici că interesul lor ar putea să fie esențial redus de „prețurile mici pentru consumatori” pe care contează Programul. Cât privește ultima sursă de finanțare - mijloace financiare obținute de la instituțiile internaționale sub formă de credit sau grant – aceasta este cea mai puțin credibilă sursă de finanțare: bugetul de stat s-a îndatorat prea mult în ultimii 2 ani și mobilizarea unor resurse adiționale în condiții concesionale (care să nu încalce prevederile memorandumului cu FMI) este greu de imaginat. Mai ales că MAIA până în prezent nu a elaborat un studiu de fezabilitate și un plan investițional clar.
- **Obiectivele specifice asumate de Program sunt supra-ambicioase și urmărirea acestora poate avea consecințe grave pentru competiția pe piață.** În esență se propune constituirea unui hipermarket de produse agroalimentare (cu capacitatea de 180 mii tone anual, adică aproape 25% din totalul producției naționale), și nu este clar cum aceasta ar putea duce la „consolidarea (?) lanțului valoric pentru produsele cu valoare adăugată înaltă”, „creșterea veniturilor fermierilor prin facilitarea accesului primar la piața internă și cea externă și reducerea dependenței de intermediari”, „consolidarea relațiilor directe dintre producători și consumatori”. **Un asemenea centru comercial de fapt va genera distorsiuni grave de piață și va agrava și mai mult, în loc să soluționeze, problema veniturilor mici obținute de fermieri.**
- Programul denigrează în mod excesiv serviciile de intermediere comercială, chiar dacă acestea sunt parte intrinsecă a agrobusinessului din întreaga lume. De exemplu, se afirmă că „Centrul agroalimentar va asigura îmbunătățirea [...] capacității de rezistență a producătorilor mici și mijlocii față de concurența neloială a intermediarilor” (fără a ține cont de faptul că însuși Centrul Agroalimentar va fi în esență un intermediar). Dacă autorii consideră că o pondere prea mare din valoarea adăugată rămâne în buzunarele intermediarilor, atunci în mod clar există o problemă de aranjamente anti-competitive pe piață. **Aceasta problemă ar trebui să reprezinte un subiect de investigații din partea Agenției Naționale pentru Protecția Concurenței și de acțiune din partea organelor de ocrotire a legii și nu un subiect al intervențiilor comerciale din partea MAIA.**
- Mecanismele de monitorizare și raportare prevăzute în Program sunt defectuoase. Programul își asumă indicatori de progres și performanță improprii (gen „creșterea economică a sectorului”, evoluția căruia ar putea să nu aibă nici o legătură cu proiectul), ambigui (gen „funcționarea eficientă a piețelor”) sau care în general nu sunt indicatori de progres și performanță, ci mai degrabă obiective generale de politici (gen „asigurarea calității produselor la nivelul cerințelor de piață internațională”). **Activitățile de implementare, evaluare și raportarea sunt lăsate pe seama unui singur actor - MAIA – ceea ce reprezintă un evident conflict de interese.**

- **Programul nu ține cont de toate aspectele semnificative ale inițiativei propuse.** Edificarea unui hipermarket agricol care are pretenția de a absorbi și realiza un sfert din producția națională de produse horticultoare, amplasat la periferia capitalei, va genera în mod garantat un puternic impact asupra mediului ambiant, va duce la apariția unor efecte de congestie și ambuteiaje și va crea o presiune enormă asupra infrastructurii de transport.
- La partea care ține de crearea unor piețe agricole regionale (Bălți, Ocnița, Ungheni, Ștefan Vodă, Cahul, Leușeni și Comrat sau Ceadâr-Lunga (UTA Găgăuzia), se menționează că Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare, în comun cu Ministerul Construcțiilor și Dezvoltării Regionale și autoritățile administrației publice locale, vor acorda asistența necesară pentru desfășurarea următoarelor acțiuni: a) încurajarea parteneriatului public privat în vederea înființării unor centre de achiziționare, preluare și/sau procesare, ambalare, sortare; b) crearea piețelor regionale/locale care vor prelua produsele colectate și le vor sorta în centrele înființate. Finanțarea acțiunilor sus-menționate se va efectua cu sprijinul bugetelor locale, capitalului privat și donatorilor internaționali, precum și al unor proiecte și programe de dezvoltare regională promovate de UE. În același timp, **MAIA nu a depus nici un efort pentru a identifica interesul investitorilor privați față de Centrul Agroalimentar pe care intenționează să-l patroneze, nu a încurajat nici un fel de parteneriat public privat și nu a identificat nici o sursă clară de finanțare.**

IDEI SIMILARE CARE AU EȘUAT

Istoria recentă oferă cel puțin două exemple de inițiative similare prin care autoritățile moldovenești intenționau să îmbunătățească infrastructura comercială și care au eșuat lamentabil. În virtutea deficiențelor conceptuale identificate mai sus, Programul riscă să repete soarta celor două inițiative care nu au adus efectul scontat.

- **Piața agricolă din strada Tiraspol 5, mun. Chișinău (Piața UNO).** Piața respectivă a fost construită în municipiul Chișinău, nu departe de Gara Feroviară și a fost deschisă cu mult fast în anul 2003 de către conducerea țării. Lansată ca centru pentru desfacerea producției agricole direct de către producători, clădirea de trei etaje a ajuns să fie ocupată de o bancă, două localuri de alimentare publică și alte câteva companii specializarea cărora este departe de agricultură.
- **Strategia de susținere a dezvoltării comerțului interior din Republica Moldova pentru anii 2007-2009.** Una din sarcinile de bază ale Strategiei a fost crearea de întreprinderi în domeniul comerțului durabile și competitive, în particular în zona rurală. Pentru optimizarea amplasării centrelor comerciale de menire socială care practică comerț cu ridicata și cu amănuntul, Strategia propunea elaborarea unui proiect de program-pilot privind dezvoltarea lanțului de supermarketuri în Republica Moldova. Acest program trebuia să prevadă construcția pe întreg teritoriul țării, în special în zona rurală, a unui lanț de supermarketuri moderne de tip european pentru comercializarea produselor de importanță socială. Programul trebuia implementat în două etape. La prima etapă trebuiau construite centre comerciale mari în zonele geografice ale Republicii Moldova, stabilite în funcție de numărul populației și amplasare. La etapa a doua trebuiau să fie acoperite toate centrele raionale existente, precum și unele sate cu o populație mai mare de 8-10 mii locuitori. Toate supermarketurile urmau să fie construite pe baza tehnologiilor moderne și vor fi dotate cu utilaj și echipament comercial performant. Nici un supermarket până la urmă nu a mai ajuns să fie construit în cadrul acestei strategii.

CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

În forma propusă, costurile de oportunitate ale Programului de dezvoltare a infrastructurii de piață pentru produsele agroalimentare sunt foarte mari. Cu 630 milioane MDL planificate pentru

construcția Centrului Agroalimentar și 260 milioane MDL pentru piețele agricole regionale se pot rezolva multe alte priorități mai urgente în sectorul agricol: finalizarea sistemului de trasabilitate animalieră, dotarea cu echipament și reactiva a laboratoarelor pentru testarea conformității produselor agroalimentare, subvenționarea investițiilor în sectorul agricol etc.

Programul este inconsistent din punct de vedere a politicilor economice asumate de Guvern și este expus și unor riscuri de conflict de interese, de impact negativ asupra piețelor și de corupție greu de ignorat.

Ținând cont de deficiențele Programului, **recomandăm Comisiei Parlamentare pentru Economie, Buget și Finanțe să nu emită aviz pozitiv pentru proiectul de lege privind modificarea anexei la Legea nr.668-XIII din 23 noiembrie 1995 pentru aprobarea Listei unităților ale căror terenuri destinate agriculturii rămân în proprietatea statului.** Totodată, **recomandăm Comisiei să organizeze dezbateri asupra Programului de dezvoltare a infrastructurii de piață pentru produsele agroalimentare**, pentru aducerea acestuia în conformitate cu rigorile economiei de piață și cu prioritățile de politici la nivel național și sectorial.

Totodată, aspectele-cheie pe care ar trebui să le aibă în vedere Comisia și pe care ar putea să le recomande pentru îmbunătățirea infrastructurii de piață pentru produsele agroalimentare, ar fi următoarele:

- Identificarea unor instrumente de intervenție punctată, de scurtă durată și cu obiectiv clar pe piețele agricole;
- Dezvoltarea instrumentelor de plată prin intermediul telefoanelor mobile, ceea ce va simplifica enorm accesul fermierilor la piețe;
- Consolidarea capacităților Agenției Naționale pentru Protecția Concurenței pentru monitorizarea concurenței pe piețele agroalimentare;
- Promovarea formării consiliilor de produs și profesionale și consolidarea capacităților acestora în domeniul informării și protejării intereselor economice ale membrilor;
- Încurajarea formării cooperativelor fermierilor, și nu a coordonării la nivel central a activității acestora;
- Consolidarea capacităților Organizației de Atragere a Investițiilor și Promovare a Exportului din Moldova (MIEPO) pentru facilitarea proiectelor investiționale în domeniul agricol și promovarea exporturilor agroalimentare;
- Instruirea adecvată a funcționarilor Ministerului Agriculturii și Industriei Alimentare și a Direcțiilor Agricole raionale pentru supravegherea și monitorizarea piețelor agricole.

LISTA REFERINȚELOR BIBLIOGRAFICE:

Centrul Analitic Independent Expert-Grup, „MEGA: Analiza Creșterii Economice din Moldova”, ediția nr.1, 2009.

Banca Mondială, „Moldova: Note de Politici pentru Guvern”, Mai 2009.

World Bank, „Moldova: Agricultural Policy Notes – Agricultural Markets”, December 2005.