



**МИНИСТЕРСТВО СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
(Минсельхоз России)**

П Р И К А З

от 19 марта 2014 г.

№ 83

Москва

**Об утверждении отраслевой целевой программы
«Развитие хлебопекарной промышленности Российской Федерации
на 2014-2016 годы»**

В рамках реализации Стратегии развития пищевой и перерабатывающей промышленности Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17.04.2012 № 559-р (Собрание законодательства Российской Федерации 2012, № 18, ст. 2246), а также в целях достижения показателей по объемам производства хлебобулочных изделий диетических и обогащенных микронутриентами, установленных Государственной программой развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013-2020 годы, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 14 июля 2012 г. № 717 (Собрание законодательства Российской Федерации, 2012, № 32, ст. 4549, 2013, № 30, ст. 4110), п р и к а з ы в а ю:

1. Утвердить прилагаемую отраслевую целевую программу «Развитие хлебопекарной промышленности Российской Федерации на 2014-2016 годы» (далее – Программа).

2. Назначить ответственным за реализацию Программы директора Депагропрома М.О. Орлова.

3. Контроль за выполнением настоящего приказа возложить на заместителя Министра А.В. Волкова.

Министр

Н.В. Федоров

УТВЕРЖДЕНА
приказом Минсельхоза России
от « 19 » марта 2014г. № 83

**Отраслевая целевая программа
РАЗВИТИЕ ХЛЕБОПЕКАРНОЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ на 2014-2016 годы**

Москва, 2014 г.

ПАСПОРТ

отраслевой целевой программы

Наименование субъекта бюджетного планирования (главного распорядителя средств федерального бюджета)	Министерство сельского хозяйства Российской Федерации
Наименование программы	«Развитие хлебопекарной промышленности Российской Федерации на 2014-2016 годы»
Должностное лицо, утвердившее программу, (дата утверждения) или наименование и номер соответствующего нормативного акта	Приказ Минсельхоза России от «___»_____№
Цели и задачи программы	<p>Программа направлена на реализацию «Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации» с целью обеспечения населения страны хлебом и хлебобулочными изделиями, расширение ассортимента выпускаемой продукции, повышение конкурентоспособности отечественных хлебопекарных предприятий.</p> <p>Цели программы:</p> <p>Обеспечение населения качественными хлебобулочными изделиями в объеме и ассортименте, создающем возможности для здорового питания населения.</p> <p>Повышение конкурентоспособности отечественной хлебобулочной продукции.</p> <p>Комплексная модернизация отрасли и ускоренное внедрение инноваций.</p> <p>Повышение финансовой устойчивости хлебопекарной промышленности.</p> <p>Для выполнения поставленных целей необходимо решить следующие задачи:</p> <ul style="list-style-type: none"> - ускорить обновление основных производственных фондов отрасли, прежде всего машин и оборудования; - увеличить производство диетических и обогащенных различными микронутриентами хлебобулочных изделий (хлебобулочных изделий лечебного, профилактического и

	<p>функционального назначения) до 130 тыс. тонн в год;</p> <p>- увеличить объемы инвестиций в технико-технологическое развитие, научные исследования и разработки, совершенствовать систему информационного обеспечения;</p> <p>- в региональном разрезе ориентировать систему закупок хлебобулочных изделий для государственных нужд на цели здорового питания населения.</p>
Целевые индикаторы и показатели программы	<p>Показатели программы:</p> <p>Расширение ассортимента для здорового питания посредством доведения объемов производства диетических и обогащенных микронутриентами хлебобулочных изделий до 130 тыс. тонн в год.</p>
Характеристика программных мероприятий	<p>Совершенствование системы поддержки кредитования для модернизации основных производственных фондов, хлебопекарных предприятий; совершенствование системы привлечения инвестиций во вспомогательное оборудование, модернизацию производственных помещений, развитие логистической инфраструктуры.</p> <p>Улучшение возможностей привлечения кредитных ресурсов вследствие повышения прибыльности производства при совершенствовании ассортимента выпускаемых хлебобулочных изделий.</p>
Сроки реализации программы	2014 – 2016 годы
Объемы и источники финансирования	<p>Мероприятия по государственной поддержке в виде субсидирования процентной ставки по краткосрочным и инвестиционным кредитам, полученным в российских кредитных организациях, и займам, полученным в сельскохозяйственных кредитных потребительских кооперативах предприятиями хлебопекарной промышленности, будут осуществляться в рамках предусмотренных мер государственной поддержки организаций АПК.</p> <p>Объем субсидий на реализацию мероприятий по поддержке предприятий хлебопекарной промышленности определяется исходя из бюджетных ассигнований, предусмотренных</p>

	<p>Минсельхозу России на эти цели в текущем финансовом году и плановом периоде на 2015-2016 годы, с учетом особенностей оказания государственной поддержки предприятий хлебопекарной промышленности на федеральном уровне и уровне субъекта Российской Федерации.</p> <p>Общий объем финансирования реализации программы составляет 33120 млн. руб. в текущих ценах, в том числе по годам: 2014 - 10800 млн. руб. 2015 - 11016 млн. руб. 2016 - 11304 млн. руб.</p> <p>в том числе заемных средств 23184 млн. руб. по годам: 2014 – 7560 млн. руб. 2015 – 7711 млн. руб. 2016 – 7913 млн. руб.</p>
<p>Ожидаемые конечные результаты реализации программы и показатели социально-экономической эффективности</p>	<p>В результате реализации программы будет обеспечено к 2016 году:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Увеличение объемов производства диетических и обогащенных микронутриентами хлебобулочных изделий до 130 тыс. тонн в год приведет к улучшению пищевой ценности потребляемых населением хлебобулочных изделий, в том числе для различных групп потребителей – детей, лиц пожилого возраста, лиц, страдающих различными заболеваниями, проживающих в экологически неблагоприятных регионах. 2. Ускорение обновления основных производственных фондов на основе внедрения инновационного оборудования с доведением коэффициента обновления основных фондов в целом по отрасли до 12,2%. 3. Рост инвестиций в обновление основного и вспомогательного оборудования, логистическую инфраструктуру хлебопекарного производства за счет привлечения дополнительных заемных средств.

I. Характеристика текущего состояния хлебопекарной промышленности России, основные показатели и анализ развития отрасли

Объем розничного рынка продаж хлебобулочных изделий составил в 2013 году свыше 500 млрд. руб. По этому показателю она занимает 4-е место среди продовольственных товаров после мясных, молочных продуктов и кондитерских изделий.

Хлеб является уникальным пищевым продуктом, содержащим практически все компоненты, необходимые для поддержания жизнедеятельности и здоровья человека: белки, сложные углеводы, кальций, железо, фосфор, важнейшие витамины группы B, включая тиамин, ниацин и рибофлавин, при небольшом количестве жиров.

Хлебобулочные изделия содержат большое количество клетчатки. Кроме того, хлеб является удобным продуктом для обогащения его витаминами, микронутриентами и другими полезными для здоровья веществами.

Однако в настоящее время развитие хлебопекарной промышленности России сдерживается наличием ряда объективных и субъективных проблем. Начиная с 1992 года отмечается тенденция снижения объемов производства хлебобулочных изделий, которая продолжалась и в последние годы.

Таблица 1. Объемы производства хлебобулочных изделий
в Российской Федерации, тонн (данные Росстата)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013 (операт.)
Хлеб и хлебобулочные изделия - всего	7483276	7212657	7144214	7049112	6960756	6713238

В России в соответствии с данными Росстата, основанными на анализе бюджетов домохозяйств, в 2012 году потребление хлеба и хлебобулочных изделий составило 53,6 кг/чел, а объем учтенного статистикой производства на душу населения – 46,6 кг/чел. При этом в данных о потреблении домохозяйств не учитывается потребление вне дома, а также потребление хлеба и хлебобулочных изделий мигрантами.

Учитывая незначительный объем импорта и экспорта по экспертной оценке специалистов отрасли, можно предположить, что недостающая продукция производится на предприятиях малого бизнеса, которые не сдают статистическую отчетность, на пекарнях торговых организаций, которые не отчитываются по производственной деятельности в сфере общественного питания. По данным этих же источников хлебобулочные изделия не учитываются статистическими органами в объеме от 700 тыс. тонн до 2,5 млн. тонн в год.

Таблица 2. Объемы производства хлебобулочных изделий по отдельным ассортиментным группам, тонн (данные Росстата)

Наименования ассортиментных групп	2010	2011	2012
Хлеб и хлебобулочные изделия, всего	7144214	7049112	6960756
Итого, %	100	100	100
Хлеб и хлебобулочные изделия из муки ржаной и ржано-пшеничной, всего	2342279	2327162	2270072
в % к итогу	32,8	33,0	32,6
Изделия хлебобулочные из пшеничной муки	3378217	3384296	3315388
в % к итогу	47,3	48,0	51,8
в том числе			
пшеничной муки высшего сорта	1680883	1718977	1755965
пшеничной муки 1-го сорта	1669888	1469493	1416778
пшеничной муки 2-го сорта	148438	142843	142646
пшеничной муки с добавлением зернопродуктов	17088	22810	26539
Изделия хлебобулочные сдобные	327751	345712	342858
в % к итогу	4,6	4,9	4,9
Пироги, пирожки и пончики	56581	60041	69244
в % к итогу	0,8	0,9	1
Изделия хлебобулочные диетические и изделия для детей	102900	101594	95966
в % к итогу	1,4	1,4	1,4
Изделия сухарные, гренки	98395	101537	106822
в % к итогу	1,4	1,4	1,5
Изделия бараночные (бублики, баранки, сушки)	104699	105733	95401
в % к итогу	1,5	1,5	1,4
Хлебцы хрустящие выпеченные	7171	7496	6750
в % к итогу	0,1	0,1	0,1
Полуфабрикаты хлебобулочные	34475	35649	38419
в % к итогу	0,5	0,5	0,6
Хлебобулочные изделия прочие	691747	579892	593297
в % к итогу	9,7	8,2	8,5

Основную долю в производстве (около 80%) составляют массовые сорта хлеба с малой добавленной стоимостью.

Таблица 3. Динамика производства хлебобулочных изделий по федеральным округам, тонн (данные Росстата)

Федеральный округ	2010	2011	2012
Центральный	2095839	2076306	2025698
Северо-Западный	742705	714511	693313
Южный	728632	716931	713963
Северо-Кавказский	412362	414511	420976
Приволжский	1448337	1448820	1402341
Уральский	494467	493300	476959
Сибирский	927271	893670	876633
Дальневосточный	294601	291065	281841

Необходимо отметить, что в настоящее время производится недостаточное количество диетических хлебобулочных изделий.

Таблица 4. Динамика производства хлебобулочных изделий диетических, в том числе хлебобулочных изделий для детей, тонн (данные Росстата)

Наименование	2010	2011	2012
Изделия хлебобулочные бессолевые	201	264	274
Изделия хлебобулочные с пониженной кислотностью	74	75	73
Изделия хлебобулочные диабетические	3331	5410	4327
Изделия хлебобулочные с повышенным содержанием йода	28584	29113	25571
Изделия хлебобулочные с повышенным содержанием пищевых волокон	12864	14048	16914
Изделия хлебобулочные, обогащенные витаминными и минеральными веществами	35023	37541	33745
Изделия хлебобулочные функционального назначения прочие	13355	6782	7421
Изделия хлебобулочные для детского питания (для детей дошкольного и школьного возраста)	4524	3947	4071

Объемы производства лечебных, профилактических и функциональных сортов составляют не многим более 100 тыс. тонн в год при потребности 600-700 тыс. тонн. Более того, в последние два года наблюдается тенденция снижения их производства учтенного статистикой. В 2002 году только выпуск хлебобулочных изделий, обогащенных йодом, составлял 166 тыс. тонн.

Основные объемы выпуска диетических хлебобулочных изделий приходятся на Центральный и Северо-западный федеральные округа, особенно на города Москву и Санкт-Петербург.

Таблица 5. Распределение производства диетических хлебобулочных изделий, включая изделия для детей, по федеральным округам, 2012 год (данные Росстата)

Федеральный округ	Доля, %
Центральный	37,6
Северо-Западный	25,2
Южный	4,9
Северо-Кавказский	3,7
Приволжский	17,7
Уральский	7,2
Сибирский	5,6
Дальневосточный	2,2

В развитых странах объем производства этих изделий достигает 30% всего выпуска хлебобулочной продукции при постоянной тенденции к их росту.

Хлебопекарные предприятия в основном располагаются в непосредственной близости от потребителей. Поэтому территориальное распределение производственных мощностей по федеральным округам и субъектам Российской Федерации определяется численностью населения с учетом мигрантов и структурой спроса на продукцию, а также покупательной способностью.

Крупнейшим производителем и потребителем хлебобулочных изделий является Московский регион. Москва и Московская область обеспечивают свыше 17% розничного оборота хлебобулочных изделий.

Значительным фактором, влияющим на финансовую устойчивость хлебопекарной промышленности, является динамика цен на основные виды продовольственного сырья, прежде всего, муку.

К основным видам сырья относятся: мука ржаная и пшеничная различных сортов, дрожжи хлебопекарные, вода и соль. К дополнительным – сахар и сахаристые продукты, жиры животного или растительного происхождения, молочные продукты, яйца и яичепродукты, солод, а также различные пищевые продукты для начинок, пищевые ингредиенты, смеси, закваски, хлебопекарные улучшители и другие.

Основные виды сырья, за исключением некоторых видов дрожжей, производятся отечественными производителями, которые обладают необходимыми мощностями для удовлетворения спроса хлебопекарной промышленности. Динамика цен на основные виды сырья характеризуется высокой волатильностью.

Особенно негативно сказываются на работе хлебопекарного производства резкие и непредвиденные колебания цен на муку. В частности,

имел место резкий рост в течение 1-1,5 месяцев) в 2007-2008 годах, в июле-августе 2010 года, а с начала 2012 года по 1-й квартал 2013 года рост цен на муку составил около 100%. Фактически цены на муку в России превысили среднеевропейский уровень (350-400 евро за тонну), что существенно ухудшило финансовое состояние хлебопекарных предприятий.

В настоящее время крупные и средние предприятия имеют достаточные производственные мощности для удовлетворения потребностей населения в необходимом объеме и ассортименте хлебобулочных изделий с учетом сложившегося уровня потребления. Коэффициент использования мощностей находится на уровне 39%-41%.

В настоящее время четко прослеживается тенденция снижения мощностей в промышленном хлебопечении. В период с 2007 года по 2012 год они уменьшились с 13,8 до 11,4 млн. т в сутки. Снижение производственных мощностей происходит как в связи с их выводом при падении спроса, так и при ликвидации или перепрофилировании предприятий. Количество крупных и средних хлебопекарных предприятий также постоянно сокращается.

Таблица 6. Количество крупных и средних предприятий в хлебопекарной промышленности Российской Федерации (данные Росстата)

Год	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Всего	1287	882	868	818	769	751

Наряду с ними в Российской Федерации производством хлебобулочных изделий занимаются большое количество малых предприятий и индивидуальных предпринимателей, пекарни при предприятиях сетевой торговли и в сфере общественного питания, в системе потребительской кооперации.

По данным Российской гильдии пекарей и кондитеров в 2013 году в отечественном хлебопечении функционировало около 13000 субъектов предпринимательской деятельности, из них около 95% - малые предприятия. В системе Центросоюза России функционируют около 2500 хлебопекарных предприятий, большинство которых расположены в сельской местности. Кооперативное хлебопечение обеспечивает свежим хлебом отдаленные населенные пункты и районы.

Несмотря на наличие в отрасли ряда предприятий, оснащенных современным оборудованием, в целом состояние основных средств остается неудовлетворительным.

Таблица 7. Состояние основных производственных фондов хлебопекарной промышленности (данные Росстата)

	2008	2009	2010	2011	2012
Основные средства на конец года, остаточная стоимость, млн. руб.	27204	29187	31356	32793	33492
в т.ч. машины и оборудование	13484	13886	15847	15306	15759
Коэффициент износа основных средств всего, %	40,4	42,7	42,6	45,6	47,5
в т.ч. машин и оборудования	48,3	51,9	50	55,2	57,3
Полностью изношенные основные средства, полная учетная стоимость, млн. руб.	4241	4605	4765	5806	7647

Уровень износа машин и оборудования имеет тенденцию к росту и составляет свыше 55%. На отдельных предприятиях коэффициент износа достигает 80%. Значительная часть основных средств морально и физически устарела. Высокой степенью износа (54%) характеризуются также транспортные средства, что обуславливает постоянный рост транспортных расходов.

Проведенный ГНУ ГОСНИИХП РАСХН и Российским союзом пекарей анализ показал, что свыше 50% хлебопекарного оборудования в настоящее время приобретает по импорту. В последнее время отечественные машиностроительные предприятия улучшили ассортимент и качество выпускаемой продукции, но они пока не могут полностью удовлетворить потребности отрасли в основном технологическом оборудовании по всем стадиям технологического процесса.

Финансовое состояние отрасли не позволяет осуществлять расширенное воспроизводство отрасли. Вследствие чего происходит недостаточное обновление отрасли, и она теряет свою конкурентоспособность.

Недостаточными являются также инвестиционные ресурсы предприятий. Более 80% инвестиций финансируются за счет собственных средств, в то время как в среднем по экономике эта доля составляет около 50%. На многих предприятиях инвестиции осуществляются только в размерах начисленных амортизационных отчислений.

Таблица 8. Объем инвестиций в основной капитал в хлебопекарной промышленности (данные Росстата)

	2008	2009	2010	2011	2012
Объем инвестиций в производстве хлебобулочных и мучных кондитерских изделий, всего млн. руб.	10350	10200	11528	11628	9950
в том числе в производстве хлебобулочных и мучных кондитерских изделий недлительного хранения:					
объем инвестиций, млн. руб.	8226	6155	6222	6658,5	6240
начисленная амортизация, млн. руб.	3536	4576	4238	5201	5120
доля амортизации, %	42,99	74,35	68,11	78,11	82,52

Рентабельность продаж продукции и услуг остается низкой относительно среднеотраслевого уровня, а также ставки рефинансирования, что не дает возможности привлекать необходимые заемные средства и делает отрасль непривлекательной для инвесторов.

Таблица 9. Уровень рентабельности хлебопекарной промышленности, % (данные Росстата)

	2008	2009	2010	2011	2012
Рентабельность продаж (до налогообложения)	3,65	5,38	4,07	2,38	2,58

Динамика рентабельности имеет устойчивую тенденцию к снижению. В 90-х годах она составляла 12%-14%.

Практически отсутствуют источники собственных оборотных средств. По данным Росстата коэффициент обеспеченности собственными оборотными средствами последние 4 года характеризуется отрицательными значениями.

Таблица 10. Коэффициент обеспеченности собственными оборотными средствами хлебопекарных предприятий по России в целом, %

	2008	2009	2010	2011	2012
Производство хлеба и мучных кондитерских изделий недлительного хранения	-18,81	-10,99	-6,06	-2,7	- 6,1

В хлебопекарной промышленности работали в 2012 году свыше 293 тыс. работников. С 2008 по 2012 годы численность работающих сократилась на 13%.

Уровень средней заработной платы в отрасли в зависимости от региона и формы собственности на 25%-30% ниже средней по экономике в данном субъекте Российской Федерации.

Такой относительно низкий уровень заработной платы создает существенные риски в обеспечении отрасли квалифицированной рабочей силой.

Таблица 11. Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата в расчете на одного работника (данные Росстата)

	2008	2009	2010	2011	2012
Производство хлеба и мучных кондитерских изделий недлительного хранения, руб./мес.	11618	13349	14191	15563	16627

Для решения проблемы необходимо реализовать комплекс мер по повышению престижа профессии пекаря, совершенствованию профессиональных знаний и навыков работников отрасли, созданию региональных учебно-производственных центров.

Научно-техническим центром хлебопекарной промышленности является ГНУ Государственный научно-исследовательский институт хлебопекарной промышленности. Специалистами института разработан широкий спектр уникальных технологий производства хлебобулочных изделий с учетом национальных особенностей различных регионов России. Институт ведет НИОКР по основным направлениям инноваций в хлебопекарной отрасли, включая разработку новых современных технологий производства, новых видов продукции, оборудования, методов анализа и контроля сырья и готовой продукции, стандартизацию.

Однако инновационная восприимчивость предприятий отрасли является низкой, что препятствует внедрению разработок. Система государственного заказа ориентирована только на приобретение продукции по низким ценам. Государственные заказчики не учитывают, что в отрасли разработан широкий ассортимент лечебных и функциональных изделий, в том числе изделий для детей, лиц пожилого возраста (геродиетические), лиц страдающих различными заболеваниями. В большинстве регионов не реализуются государственные региональные программы по развитию их производства, доведению до населения и торговли информации об их полезных свойствах. Фактически функция рекламы данных изделий передается хлебопекарным предприятиям, которые не имеют для этого достаточных финансовых средств.

Требует совершенствования система технического регулирования в сфере обращения хлебобулочных изделий.

Действующая нормативная документация в сфере такой важной и перспективной ассортиментной группы как функциональные хлебобулочные изделия является несовершенной. Например, принятый 9 декабря 2011 г. Технический регламент Таможенного союза ТР ТС 021/2011 «О безопасности пищевой продукции» не содержит понятия функциональной пищевой продукции.

Нормы Таможенного союза (решение Комиссии Таможенного союза от 28 мая 2010 г. № 299 «О применении санитарных мер в Таможенном союзе») предполагают обязательную регистрацию диетических, лечебных и профилактических хлебобулочных изделий, что сопровождается существенными финансовыми затратами для предприятий. В случае приобретения предприятиями технической документации на продукцию, которая уже прошла все необходимые согласования, для ее производства требуется повторное проведение дорогостоящих испытаний.

Основным способом распределения хлебобулочных изделий является розничная торговля. Правоприменительная практика федерального закона от 28 декабря 2009 г. № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» показала, что взаимоотношения хлебопекарных предприятий и торговых сетей весьма сложные и приводят к существенным дополнительным расходам в форме выплаты различных премий, бонусов и иных платежей. Существенным условием развития хлебопекарных предприятий может стать формирование собственной фирменной торговли.

Покупательская способность населения существенно различается по субъектам Российской Федерации. В ряде регионов низкий уровень доходов населения не дает возможности для развития хлебопекарной отрасли, в частности, совершенствования ассортимента выпускаемой продукции.

Проведенный анализ состояния хлебопекарной промышленности позволяет сделать вывод, что перечисленные проблемы в совокупности оказывают негативное влияние на конкурентоспособность российских хлебопекарных предприятий и создают существенные риски для их устойчивого функционирования.

На рынке хлебопечения сохраняется тенденция сокращения крупных и средних предприятий, занятых в изготовлении хлебобулочных изделий недлительного хранения. Это свидетельствует о неразвитости конкурентной среды, а также неравномерности распределения предприятий по территориям регионов - особенно это характерно для большинства республик Северо-Кавказского федерального округа, где количество субъектов хлебопечения значительно ниже, чем в других субъектах Российской Федерации со схожей численностью населения.

В целях создания условий развития рынка хлебопечения, новых рабочих мест и, как следствие, повышения уровня конкурентной среды, необходимо создание и реализация региональных программ по развитию рынка хлебопечения с учетом специфики территории. Данные мероприятия

позволят регионам в полной мере удовлетворить потребности в хлебе и хлебобулочных изделиях, повысят уровень качества и ассортимента выпускаемой продукции.

Программные мероприятия, направленные на создание конкурентной среды на рынке хлебопечения, будут стимулировать приток инвестиций в создание новых бизнес структур с учетом потребности конкретного региона, а также создадут, во-первых, необходимые условия для развития конкуренции, территориальной и экономической доступности хлебобулочной продукции, а, во-вторых, новые рабочие места, в том числе в сельской местности и отдаленных населенных пунктах.

II. Цели и задачи программы

Цели программы:

- обеспечение населения качественными хлебобулочными изделиями в объеме и ассортименте, создающих возможности для здорового питания населения;
- повышение конкурентоспособности отечественной хлебобулочной продукции;
- комплексная модернизация отрасли и ускоренное внедрение инноваций;
- повышение финансовой устойчивости хлебопекарной промышленности.

Для достижения поставленных целей необходимо решить следующие задачи:

- ускорить обновление основных производственных фондов отрасли, прежде всего машин и оборудования;
- увеличить производство диетических и обогащенных различными микронутриентами хлебобулочных изделий (хлебобулочных изделий лечебного, профилактического и функционального назначения) до 130 тыс. тонн;
- увеличить объемы инвестиций, научных исследований и разработок, совершенствовать систему информационного обеспечения;
- в региональном разрезе ориентировать систему закупок хлебобулочных изделий для государственных нужд на цели здорового питания населения.

Государственная поддержка намечаемых программных мероприятий обеспечит повышение финансовой устойчивости хлебопекарной промышленности и ее инвестиционного потенциала с целью реализации направлений развития отрасли, сформулированных в нормативных правовых актах Правительства Российской Федерации.

III. Ожидаемые результаты и целевые индикаторы

Программа направлена на реализацию Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации, Стратегии развития пищевой и перерабатывающей промышленности Российской Федерации до 2020 года с целью повышения устойчивости работы хлебопекарной промышленности, обеспечения населения здоровым питанием, ускоренного инновационного развития.

Программой предусмотрен комплекс мер по обновлению основных производственных фондов отрасли, увеличению выпуска диетических и обогащенных микронутриентами хлебобулочных изделий с целью улучшения структуры питания населения, повышения финансовой устойчивости хлебопекарных производств.

В результате реализации программных мероприятий планируется обеспечить к 2016 году:

- ускорение обновления основных производственных фондов на основе внедрения инновационного оборудования с доведением коэффициента обновления основных фондов до 12,2%.

- увеличение объемов производства диетических и обогащенных микронутриентами хлебобулочных изделий, что приведет к улучшению пищевой ценности потребляемых населением хлебобулочных изделий, в том числе для различных групп потребителей – детей, лиц пожилого возраста, лиц, страдающих различными заболеваниями, и будет способствовать здоровому питанию;

- рост инвестиций в обновление основного и вспомогательного оборудования, логистическую инфраструктуру хлебопекарного производства за счет привлечения дополнительных заемных средств.

Таблица 12. Основные целевые индикаторы программы и их значения по годам

Целевой индикатор	2014	2015	2016
Производство хлебобулочных изделий диетических и обогащенных микронутриентами, тыс. тонн	110	120	130

Информирование населения через средства массовой информации о полезных свойствах функциональных хлебобулочных изделий создаст условия для роста их потребления, понимания, что хлебобулочные изделия являются наиболее здоровым и питательным продовольственным продуктом. Необходимо обеспечить расширение потребления сортов хлебобулочных изделий с использованием ржаной муки, в том числе за счет функциональных продуктов.

В области функционального питания важнейшее значение имеет разработка специального ассортимента для детей и лиц пожилого возраста

(геродиетическое питание) в связи с увеличением доли этих лиц в возрастной структуре населения в 2014-2016 годах и в последующие годы.

Учитывая, что значительная доля населения России проживает в экологически неблагоприятных районах, для этой категории населения должны разрабатываться специальные сорта хлебобулочных изделий.

Это потребует дальнейшего расширения ассортимента хлебобулочных изделий, обогащенных различными микронутриентами и иными веществами, полезными для определенных категорий потребителей. В частности, в качестве таких ингредиентов могут использоваться пищевые волокна (отруби пшеничные, соевые и другие), витамины, минеральные вещества и витаминно-минеральные премиксы (бета-каротин в растительном масле, биологически активные добавки, смеси витаминов и солей железа, пшеничные зародышевые хлопья, мука зародышей пшеницы, пророщенное и диспергированное зерно пшеницы, ржи, сои и других зерновых культур, сухие смеси – премиксы с включением муки различных зерновых культур, масличных, а также семена льна, кунжута, тыквы, сушеного лука, томатов и иных растений).

Развитие функционального и специализированного хлебопечения должны учитывать положения Основ государственной политики Российской Федерации в области здорового питания населения на период до 2020 года, утвержденных распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2010 г. № 1873-р и Концепции обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения путем развития функционального и специализированного хлебопечения в Российской Федерации до 2020 годца (Хлеб – это здоровье), утвержденной постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 14 июня 2013 г. № 31.

В области разработки хлебопекарного оборудования необходимо обеспечить снижение удельного расхода энергозатрат, а также совершенствование оборудования для приема, хранения и внутривозовского транспортирования жидких и сыпучих видов сырья.

IV. Перечень и описание программных мероприятий

Реализация поставленных задач будет обеспечена за счет выполнения следующих основных мероприятий:

1. Совершенствование системы поддержки кредитования для модернизации основных производственных фондов, полученных хлебопекарными предприятиями независимо от организационно-правовой формы в российских кредитных организациях, и займам, полученным в сельскохозяйственных кредитных потребительских кооперативах в 2014 – 2016 годах, на инвестиционные цели.

Основными направлениями инвестиций будут:

- обновление основных технологических линий по производству хлебобулочных изделий из ржаной и пшеничной муки, подлежащих замене в связи с физическим и моральным износом, что позволит обеспечить устойчивое снабжение населения и государственных заказчиков (медицинских и образовательных учреждений, силовых структур);

- приобретение и ввод новых технологических линий для выпуска функциональных и лечебных хлебобулочных изделий, изделий с длительными сроками хранения, в том числе замороженных полуфабрикатов и частично выпеченных хлебобулочных изделий, изделий с высокой добавленной стоимостью, что позволит обеспечить финансовую устойчивость предприятий;

- обновление вспомогательного оборудования общезаводского назначения (котельные, трансформаторные установки и другие);

- приобретение и ввод в действие новых комплексных автоматизированных технологических линий, включая все технологические стадии от хранения и доставки сырья в производство до упаковки и расфасовки готовой продукции, а также строительство новых производственных помещений для размещения современного оборудования.

Исходя из действующих сроков полезного использования основного технологического оборудования в хлебопечении 7-10 лет, учитывая высокий уровень износа, за 3 года необходимо обновить не менее 30% действующих производственных мощностей.

Инвестиции во вспомогательное оборудование, модернизацию производственных помещений, развитие логистической инфраструктуры должны составлять не менее 20% от стоимости основного технологического оборудования. Предполагается, что 70% инвестиций будет профинансировано за счет заемных источников финансирования. Улучшение возможностей привлечения кредитных ресурсов произойдет вследствие повышения прибыльности производства при совершенствовании ассортимента выпускаемых хлебобулочных изделий. Инфляция в расчете не учитывается.

Таблица 13. Основные показатели инвестиций в хлебопекарной промышленности

	2014	2015	2016	всего 2014-2016
Инвестиции всего, млн. руб.	10800	11016	11304	33120
в том числе:				
собственные источники	3240	3305	3391	9936
заемные средства	7560	7711	7913	23184

Для успешного достижения поставленных целей необходимо принятие следующих мер:

- внесение изменений в действующий порядок регистрации лечебных, профилактических и функциональных хлебобулочных изделий с целью снижения избыточных административных барьеров и затрат производителей;
- совершенствование механизма государственных закупочных интервенций на зерновом рынке в целях сглаживания колебаний цен на муку для хлебопекарных предприятий;
- проведение полного статистического учета производства хлебобулочных изделий, включая изделия, производимые в организациях сетевой торговли, общественного питания и малого бизнеса по всем ассортиментным группам, уточнение наименований классификационных ассортиментных групп и порядка отнесения к ним выпускаемой продукции;
- финансирование за счет государства социальной рекламы с целью доведения до населения объективной информации о полезных свойствах хлебобулочных изделий, прежде всего лечебного, профилактического и функционального назначения;
- внесение изменений в порядок государственных закупок с целью увеличения доли лечебных, профилактических и функциональных хлебобулочных изделий, приобретаемых государственными заказчиками, прежде всего образовательными и лечебными учреждениями в соответствии с Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»;
- создание условий для приобретения хлебопекарного оборудования по лизингу на условиях, предусмотренных ОАО «Росагролизинг»;
- совершенствование системы информирования населения о полезных свойствах хлебобулочных изделий.

2. Мероприятия программы по совершенствованию нормативного обеспечения производства и методов контроля качества продукции.

Нормативной документации отводится важная роль в обеспечении правовых основ деятельности хлебопекарной промышленности и стимулировании выпуска качественных и конкурентоспособных на рынке хлебобулочных изделий. В соответствии с Федеральным законом от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании» система нормативной документации в отрасли представлена национальными и межгосударственными стандартами.

С целью максимального охвата вырабатываемой продукции национальными стандартами, учитывая особенности работы предприятий в условиях рыночных отношений и роста глобальной конкуренции, основным направлением в стандартизации хлебобулочных изделий является разработка стандартов вида «общие технические условия».

В период 2004-2010 году ГНУ ГОСНИИХП Россельхозакадемии разработаны и утверждены Росстандартом следующие национальные стандарты:

ГОСТ Р 52462-2005 «Изделия хлебобулочные из пшеничной муки. Общие технические условия»;

ГОСТ Р 52697-2006 «Полуфабрикаты хлебобулочные замороженные и охлажденные. Общие технические условия»;

ГОСТ Р 52811-2007 «Изделия хлебобулочные жареные. Общие технические условия»;

ГОСТ Р 52961-2008 «Изделия хлебобулочные из ржаной и смеси ржаной и пшеничной муки. Общие технические условия»;

ГОСТ Р 53882-2010 «Изделия хлебобулочные бараночные. Общие технические условия»;

ГОСТ Р 54645-2011 «Изделия хлебобулочные сухарные. Общие технические условия».

Кроме того, в отрасли действуют 32 межгосударственных стандарта на продукцию, которые разработаны в период до 1990 года.

В настоящее время два документа находятся в разработке, в том числе проект межгосударственного стандарта ГОСТ «Изделия хлебобулочные. Термины и определения», принятие которого позволит использовать единую терминологию при разработке документации в сфере производства хлебобулочных изделий на территории Таможенного союза.

Как видно из приведенного выше перечня национальными стандартами охвачена большая часть ассортимента хлебобулочных изделий, вырабатываемого хлебопекарными предприятиями. Однако необходима разработка стандартов на весь ассортимент: палочки хлебные, соломку, хлебцы хрустящие и гренки. Работа в этом направлении должна быть продолжена.

Учитывая, что с момента принятия ГОСТ Р 52462-2005 «Изделия хлебобулочные из пшеничной муки. Общие технические условия» произошли изменения в правовых актах, и практика применения данного стандарта выявила ряд проблем, требуется пересмотр этого стандарта.

С целью обеспечения безопасности хлебобулочных изделий на стадии их обращения на рынке необходима разработка стандартов, регламентирующих вопросы укладки, хранения и транспортирования, а также правила приемки, методы отбора образцов, методы определения органолептических показателей и массы изделий.

В целях совершенствования правовой основы обеспечения безопасного производства в отрасли необходимо рассмотреть возможность разработки технического регламента Таможенного союза по безопасности производства хлебобулочных изделий.

V. Обоснование потребности в необходимых ресурсах

Мероприятия по государственной поддержке в виде субсидирования процентной ставки по краткосрочным и инвестиционным кредитам, полученным в российских кредитных организациях, и займам, полученным в

сельскохозяйственных кредитных потребительских кооперативах предприятиями хлебопекарной промышленности будут осуществляться в рамках предусмотренных мер государственной поддержки организаций агропромышленного комплекса.

Объем субсидий на реализацию мероприятий по поддержке предприятий хлебопекарной промышленности определяется исходя из бюджетных ассигнований, предусмотренных Минсельхозу России на эти цели в текущем финансовом году и плановом периоде на 2015-2016 годы, с учетом особенностей оказания государственной поддержки предприятий хлебопекарной промышленности на федеральном уровне и уровне субъекта Российской Федерации.

Общий объем финансирования реализации программы составляет 33120 млн. руб., в том числе по годам:

2014 - 10800 млн. руб.

2015 - 11016 млн. руб.

2016 - 11304 млн. руб.

в том числе заемных средств 23184 млн. руб. по годам:

2014 – 7560 млн. руб.

2015 – 7711 млн. руб.

2016 – 7913 млн. руб.

VI. Сроки и этапы реализации программы

Срок реализации отраслевой целевой программы по развитию хлебопекарной промышленности – 2014-2016 годы.

1-й этап реализации программы – 2014 год

Предусматривается увеличение производства диетических и обогащенных микронутриентами хлебобулочных изделий до 110 тыс. тонн в год, модернизация технологических линий с общим объемом инвестиций 10800 млн. рублей при коэффициенте обновления основных фондов в целом по отрасли 11,7 %.

2-й этап реализации программы – 2015 год

Предусматривается увеличение производства диетических и обогащенных микронутриентами хлебобулочных изделий до 120 тыс. тонн в год, модернизация технологических линий с общим объемом инвестиций 11016 млн. рублей при коэффициенте обновления основных фондов в целом по отрасли 12 %.

3-й этап реализации программы – 2016 год

Предусматривается увеличение производства диетических и обогащенных микронутриентами хлебобулочных изделий до 130 тыс. тонн в год, модернизация технологических линий с общим объемом инвестиций 11304 млн. рублей при коэффициенте обновления основных фондов в целом по отрасли 12,2 %.

VII. Описание социальных, экономических и экологических последствий реализации программы

1. Социальные, экономические и экологические последствия реализации программы.

Программа направлена на реализацию Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации, Стратегии развития пищевой и перерабатывающей промышленности Российской Федерации до 2020 года, Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013-2020 годы в части хлебопекарной промышленности и обеспечения экономической и физической доступности хлебобулочных изделий для населения, повышение качества рациона питания, увеличение потребления продукции лечебного, профилактического и функционального назначения.

Достижение целей программы позволит:

увеличить объемы производства и потребления диетических и обогащенных микронутриентами хлебобулочных изделий к 2016 году до 130 тыс. тонн, что приведет к улучшению пищевой ценности потребляемых населением хлебобулочных изделий, в том числе для различных групп потребителей – детей, лиц пожилого возраста, лиц, страдающих различными заболеваниями;

ускорить обновление основных средств на основе внедрения инновационного оборудования с доведением коэффициента обновления основных фондов в целом по отрасли до 12,2%;

создать условия для роста инвестиций в обновление основного и вспомогательного оборудования, для развития логистической инфраструктуры хлебопекарного производства за счет привлечения дополнительных заемных средств;

повысить устойчивость работы хлебопекарной промышленности, уровень обеспечения населения здоровым питанием, ускорить внедрение инновационного энергосберегающего и экологичного оборудования.

2. Оценка рисков реализации программы.

Реализация программных мероприятия отраслевой программы сопряжена с определенными рисками, связанными с социальными, макроэкономическими и макроэкономическими факторами, сезонными колебаниями цен на сельскохозяйственное сырье.

Демографические риски проявляются в изменении структуры населения, при которой происходит уменьшение численности населения трудоспособного возраста, являющихся основными потребителями хлебобулочных изделий. Вместе с тем происходит изменение структуры питания населения, при которой сокращается потребление массовых сортов хлебобулочных изделий в пользу других продуктов питания, в том числе других видов хлебопродуктов.

Финансово-экономические риски проявляются в относительно низком уровне доходности хлебопекарного бизнеса, который влечет за собой уменьшение количества игроков на рынке, вывод и перепрофилирование производственных мощностей, снижение инвестиций, снижение финансовой устойчивости предприятий.

Социально-политические риски проявляются в сложности обеспечения отрасли квалифицированными кадрами, низком уровне доходов населения, что не позволяет развивать производство хлебобулочных изделий с высоким уровнем добавленной стоимости, отсутствии необходимого правового регулирования и государственной промышленной политики в сфере хлебопечения.

Производственно-технические риски проявляются в высоком уровне износа машин и оборудования, недостаточной собственной базе машиностроения, высоком уровне зависимости от колебаний цен на сельскохозяйственное сырье.

VIII. Оценка эффективности программы

Оценку эффективности реализации программных мероприятий целесообразно проводить на основе использования целевых индикаторов, которые позволяют отслеживать динамику развития хлебопекарной отрасли на протяжении всего периода реализации программы посредством анализа динамики целевых индикаторов и объемов господдержки, а также привлечения инвестиций в развитие промышленности:

- роста производства хлебобулочных изделий диетических и обогащенных микронутриентами.

Оценка эффективности расходования бюджетных средств господдержки должна осуществляться ежегодно в течение всего срока реализации программы в соответствии с формами отчетности ГП-21.

IX. Методика оценки эффективности программы

Количественный метод: Оценка производится на основе анализа государственных статистических и ведомственных форм отчетности:

Форма 10-АПК «Отчет о средствах целевого финансирования» сводного годового бухгалтерского отчета;

Форма (код 0503160) из приложения к пояснительной записке квартальной бухгалтерской отчетности «Сведения о мерах по повышению эффективности расходования федеральных средств», «Сведения об

эффективности бюджетных расходов» (ф. 0503165), «Сведения об использовании целевых программ» (ф. 0503166).

Качественный метод:

Оценка производится по достижению плановых значений целевых индикаторов на основе статистических и ведомственных форм отчетности: Форма №1-натура «Сведения о производстве и отгрузке продукции».

Х. Система управления реализацией программы

Отраслевая целевая программа «Развитие хлебопекарной промышленности России на 2014-2016 годы» разработана на основе системного программно-целевого подхода с увязкой целей, средств их достижения. Она предполагает взаимодействие Минсельхоза России с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Для обеспечения своевременной реализации настоящей программы Минсельхоз России тесно взаимодействует с отраслевыми и региональными союзами и ассоциациями, работающими в сфере хлебопекарного производства.

Комплексное управление программой осуществляется субъектом бюджетного планирования – Минсельхозом России.

Подпись