



O măsură inovatoare pentru finanțarea asocierii în agricultură: facilitare și asistență individualizată

Propunere pentru PDR 2014-2020



Autori: Alexandra Toderiță
Cristian Ghinea
Policy Brief nr. 22
CRPE

CUPRINS

Premisele de cercetare ale propunerii	3
Ce propunem?	5
Design-ul măsurii inovatoare pentru finanțarea asocierii în agricultură: facilitare și asistență individualizată	5
Corelarea propunerii cu matricea legislativă europeană.....	7

Premisele de cercetare ale propunerii

- I. **În România există foarte puține forme asociative în agricultură, iar politicile statului de până acum nu au stimulat înființarea de noi cooperative/asociații/grupuri de producători.**

Timp de 15 ani, din 1989 până la apariția Legii cooperăției agricole 566/2004, practic nici nu a existat cadrul legal care să reglementeze asocierea în accepțiunea modernă (care respectă principiile democratice și participative de guvernare internă).

Astfel, la sfârșitul anului 2013, bilanțul asocierii în România arată astfel:

- Aproximativ 500 de cooperative agricole înregistrate la Oficiul Național al Registrului Comerțului DAR, conform uneia dintre cele mai recente cercetări cantitative asupra sectorului¹, din 284 de cooperative din toate regiunile de dezvoltare, doar 30% aveau propriu-zis activitate economică (înregistrau cifră de afaceri). Extrapolând - în jur de 160 de cooperative funcționale în total.
- Peste 1500 de asociații agricole, care însă derulează doar parțial activități economice;

- II. **Măsura 142 (Înființarea grupurilor de producători) din actualul Program Național de Dezvoltare Rurală nu a funcționat.**

Rezultatele, conform ultimelor rapoarte ale MADR², sunt grăitoare: s-au încheiat contracte doar pentru nouă milioane de euro, din aceștia doar aproximativ 120 000 euro au fost efectiv plătiți către grupurile de producători, în timp ce contracte în valoare de 1,5 milioane de euro au fost deja reziliate. Prin urmare, mai puțin de **0,5% din suma alocată 142 a fost efectiv cheltuită.**

Principala cauză pentru insuccesul măsurii 142 identificată de CRPE în cercetarea de teren și în cadrul consultărilor:

- III. **Măsura 142 a fost gândită și poate funcționa numai în cazul grupurilor mature, care se pot plia pe condițiile de recunoaștere și existență a grupurilor de producători referitoare la vânzarea producției (cel puțin 75% din producția membrilor trebuie vândută prin intermediul grupului, valoarea minimă a producției vândute prin grup - 10 000 euro).**

Aceste condiții sunt greu de îndeplinit pe termen mediu și lung. Există contra-stimulente puternice care anulează atracția măsurii 142 (explicitate în rapoartele anterioare ale CRPE) care vin atât din zona deficiențelor pieței (asimetria informațională, concurența

¹ Rezumatul tezei de doctorat "Cercetări privind perfecționarea activității cooperativelor agricole din România", USAMV, Florentin Bercu, 2012

² MADR, monitorizare PNDR, iulie 2013

neloială a importurilor nefiscalizate), a politicilor deficitare ale statului (lipsa unor stimulente fiscale pentru asociere, care să contracareze avantajul relativ al actorilor economici care încă operează pe piața neagră, lipsa unei infrastructuri logistice rurale adecvate) dar mai ales din social:

- nivelul de încredere scăzut între agricultori (capitalul social scăzut);
- lipsa unor competențe de business care să permită fermierilor să gestioneze trecerea de la o gospodărie individuală la administrarea unei forme asociative. Aceste deficiențe reprezintă de multe ori obstacole de neînlăturat în calea supraviețuirii organizației.

IV. Pentru a construi asociații viabile pe piață este nevoie de facilitare comunitară și asistență de business.

Orice demers asociativ începe cu un proces îndelungat și minuțios care poartă numele de facilitare comunitară și constă din aducerea fermierilor cu potențial, activi economic, la aceeași masă, pentru a discuta posibilitatea dezvoltării unei afaceri în comun, organizarea de activități care să conducă la coagularea propriu-zisă a grupului (training-uri pe teme agricole, contabile sau financiare, vizite de studiu în țară la asociații de succes etc.)

A fost nevoie de peste opt luni în care să se organizeze zeci de astfel întâlniri a organizațiilor experte în dezvoltare rurală din proiectul "Dezvoltare rurală prin antreprenariat și asociere" cu fermieri de pe raza a mai multor comune din județele Cluj, Iași, Dâmbovița, Teleorman, sesiuni de training pe managementul fermei și tehnici agricole, vizite de studii la diverse unități de procesare a fructelor și legumelor din țară, pentru ca în la începutul anului 2013 să se înregistreze oficial Cooperativa de Legumicultori „Lunca Someșului Mic” și Cooperativa "Legume de Vidra".

Consituirea legală a fost doar un prim pas. În continuare, munca intensivă a organizației-suport cu asociația/cooperativa s-a concentrat pe definirea unui set de obiective organizaționale, a unui plan de afaceri și pe intrarea propriu-zisă pe piață cu producția, găsirea celor mai potrivite mijloace de desfacere (ex. vânzări directe în cazul Vidra, încheierea de contracte cu lanțuri de hypermarket-uri în cazul cooperativei din județul Cluj, etc). Această etapă, de sprijin pentru implementarea planului de afaceri este și cea mai mare consumatoare de resurse de asistență individualizată, dar este etapa definitorie pentru consolidarea formei de asociere.

S-a dovedit că oferirea de sprijin prin consultanță pe aspecte particulare ale acestui proces, fără o perspectivă integrată nu a avut efecte – **măsura 143 "Furnizarea de servicii de consiliere și consultanță pentru agricultori" nefiind accesată de forme asociative.**

Fermierii nu accesează astfel de fonduri ca grup, dacă nu sunt ajutați să se constituie în sine ca grup și dacă nu sunt sprijiniți de-a lungul întregului proces de construcție a unei asocieri sustenabile, viabile pe piață.

Ce propunem?

Considerăm că această viziune asupra constituirii de forme asociative viabile în agricultură ar trebui asumată în viitorul Program de Dezvoltare Rurală 2014-2020, astfel încât să se extindă acest model de intervenție.

Este nevoie de o politică stimulativă integrată care să vizeze:

- a) o fază premergătoare etapei de funcționare (de organizare a grupului de inițiativă, înființare și consolidare acooperării), care va presupune activități de dezvoltare a capitalului social - facilitare comunitară și pregătire (plan de afaceri / studiu de fezabilitate, înregistrare legală). Vom numi această etapă Faza I. Este o etapă de constituire sau de reorganizare a formelor asociative (în cazul celor deja existente, dar fără activitate practică/consistență, folosite în prezent doar pentru eliberarea de adevăruri utile în accesarea altor măsuri din PNDR);
- b) asistență integrată în primii ani de funcționare (Faza II), care să însoțească atragerea de finanțare pentru proiecte de investiții (actual acoperite prin măsura 142).

Design-ul care urmează a rezultat din procesul de consultare organizat de Centrul Român de Politici Europene și Romanian-American Foundation împreună cu PACT, CIVITAS, FDSC, CMSC și CEED – organizații care au dezvoltat proiecte pilot de cooperative în zonele: Vidra-Ilfov, Apahida-Cluj, Prisăceni-Iași, Suhaia-Teleorman. Estimările și propunerile vin ca urmare a experienței de lucru cu aceste cooperative.

Design-ul măsurii inovatoare pentru finanțarea asocierii în agricultură: facilitare și asistență individualizată

FAZA I – constituire sau reorganizare

Perioadă de timp: 6 – 12 luni

Estimare buget per proiect: 40.000 – 50.000 euro.

Categoriile aplicanți eligibili:

Varianta 1: În măsura în care Regulamentul CEE privind FEADR permite, cea mai potrivită formulă de aplicare este un parteneriat între o organizație - suport cu un grup formal/informal de fermieri. Parteneriatul va trebui obligatoriu să includă:

1. O organizație-suport: ONG cu experiență de lucru în formare, dezvoltare comunitară, organizațională și de afaceri a unor forme asociative de fermieri / organizații reprezentative ale fermierilor, organizații de ramură, patronate;
2. Reprezentanți ai fermierilor: grupuri de inițiativă (limită minimă de membri – 5 persoane); asociații, asociații agricole; societăți agricole, cooperative, societăți comerciale recunoscute ca grupuri de producători;

Varianta 2: Dacă nu este posibilă Varianta 1, propunem ca solicitant eligibil organizația - suport - ONG cu experiență de lucru în dezvoltare comunitară, organizațională și de afaceri a unor forme asociative de fermieri.

Granturile se acordă acestor organizații care urmează să deservească grupuri formale sau informale de fermieri (maxim 3 grupuri per organizație) dintr-o comunitate sau mai multe comunități. MADR poate propune beneficiarilor sau solicitanților altor măsuri includerea în programul de incubare ca posibilitate sau condiție obligatorie.

Cheltuieli eligibile / Activități desfășurate: facilitare comunitară (întâlniri regulate între potențialii membri în care se agreează regulile de funcționare); elaborare modele de intervenții în comunitate; furnizarea de expertiză / asistență individualizată pentru fiecare comunitate; elaborare planuri de afaceri; comunicații; echipamente de birou; schimburi de experiență; training; analize de laborator tehnico-chimice; cheltuieli cu înregistrarea noilor entități juridice;

Livrabilul care va fi evaluat la finalul acestei faze: plan de afaceri/proiect de aplicație la o măsură din PDR;

Atenție: Pentru a încuraja numai proiectele unde membrii formei asociative manifestă un interes real pentru asociere, capitalul inițial **NU** trebuie să fie eligibil, a.î să constituie contribuția obligatorie a fermierilor.

FAZA II – Consolidare și funcționare

Perioadă de timp: 3 ani

Estimare buget: 50.000 – 80.000 euro / an + cheltuieli de investiții

Categorii aplicanți eligibili: Entități asociative deja constituite, preferință acordată parteneriatelor cu organizații care au dezvoltat FAZA I.

Cheltuieli eligibile / Activități desfășurate: investiții în active; consultanță pe promovare, desfacere; training; resurse umane (management, marketing-vânzări, cenzori / audit); funcționare birou; dezvoltarea unui plan de menținere, fidelizare a membrilor, dar și de atragere de noi membri.

În această fază, grupul de fermieri va fi asistat în punerea în practică a planului de afaceri realizat în faza 1 (indicator de rezultat faza 1, acordând o marjă de eroare de 15 – 20% și posibilitatea revizuirii planului după 1 an).

Structura de cheltuieli este proprie fiecărui caz în parte. De pildă, unele forme asociative din programul - pilot au angajat manager, altele doar reprezentant de vânzări. În designul măsurii, ar trebui introduse anumite praguri bugetare, care pot fi minimale sau maxime: de pildă, cheltuielile salariale să nu depășească mai mult de X% din buget, restul reprezentând cheltuieli de investiții, ca până acum, pe măsura 142.

Important: formele asociative agricole susținute din bani publici trebuie să fie constituite pe principiul *open membership* (să permită prin statut accesul oricărui fermier din comunitate care îndeplinește anumite condiții) și să fie obligate să returneze comunității o parte din profit (într-o formă agreeată de membri, care poate fi: lucrări publice, burse, activități cultural-artistice etc).

Corelarea propunerii cu matricea legislativă europeană

Documentele Comisiei Europene referitoare la programarea fondurilor europene de dezvoltare rurală indică în mod explicit faptul că fiecare stat membru are posibilitatea de a-și construi măsurile din PDR 2014-2020 în funcție de obiectivele particulare ale fiecărei țări.³

Astfel, dintre **prioritățile globale ale politicii UE de dezvoltare rurală 2014-2020, corelate cu Cadrul Strategic Comun**, propunerea acestei măsuri integrate de stimulare a asocierii răspunde Priorității 3 – ”Promovarea organizării lanțului agro-alimentar și a managementului riscului în agricultură”.

Prioritatea 3: Promovarea organizării lanțului agro-alimentar	
(a) O mai bună integrare a producătorilor agricoli în lanțul agro-alimentar prin intermediul schemelor de calitate, promovarea în piețe locale și în lanțuri alimentare scurte, a grupurilor de producători și a organizațiilor interprofesionale.	3. Creșterea competitivității IMM-urilor din sectorul agricol, pescuit și acvacultură

Pentru fiecare din aceste priorități, Comisia propune un set de măsuri posibile. De remarcat că ”setting up of producer groups” poate fi cuplată cu o serie de măsuri suport, dintre care cea mai relevantă și care ar putea fi utilizată în contextul propunerii de față este **măsura de cooperare – articolul 36**, dar și **articolele 15 și 16 din Rural Development Toolkit 2014-2020 - training** și respectiv **consiliere**.

Subliniem faptul că aceste măsuri acționează pe toate cele cinci priorități ale PDR 2014-2020. Astfel, crearea unui pachet integrat ar facilita crearea unor grupuri mature, capabile să răspundă la **Prioritatea 3: Promovarea organizării lanțului alimentar și nealimentar**, dar și la **Prioritatea 2. Creșterea competitivității tuturor tipurilor de agricultură și creșterea viabilității exploatațiilor și Prioritatea 6: Promovarea incluziunii sociale, reducerea sărăciei și susținerea dezvoltării economice în zonele rurale din analiza SWOT a PDR 2014-2020**.

Articolul 36⁴ din Propunerea de regulament pe dezvoltare rurală, care definește măsura de cooperare, prevede oferirea de sprijin grupurilor operaționale formate din minim două entități care pot lucra împreună în vederea atingerii obiectivelor și priorităților viitoarei politici de dezvoltare rurală.

Aceste grupuri operaționale pot fi formate din fermieri, ONG-uri, consultanți activi în sectorul agro-alimentar, care pot iniția și derula proiecte-pilot, pot dezvolta procese de lucru, activități de cooperare orizontală și verticală în vederea dezvoltării de lanțuri scurte de aprovizionare și a agriculturii sprijinite de comunitate.

În ceea ce privește costurile eligibile, toate elementele propunerii de față se regăsesc în lista acestei măsuri:

- Realizarea de studii zonale, studii de fezabilitate, a planurilor de afaceri;
- Animarea comunităților, activități de training, de consolidare a grupurilor de fermieri;
- Costuri de funcționare a cooperării;
- Costuri directe generate de implementarea planului de afaceri;

³ ”Flexible programming of measures in function of the goals the RDP intervention should achieve”, Comisia Europeană, Working Paper ”Elements of strategic programming for the period 2014-2020”, Decembrie 2012

⁴ A se vedea anexa nr. 2

ANEXA 1 – Matricea de măsuri programul de dezvoltare rurală a UE 2014-2020

	P2 îmbunătățirea competitivității fermei		P3 promovarea organizației și riscului lanțului alimentar		P4 restaurarea, conservarea și consolidarea ecosistemelor			P5 promovarea eficienței resurselor și trecerea la emisii reduse de dioxid de carbon și rezistență la schimbările climatice					P6 promovarea incluziunii sociale, reducerea sărăciei și dezvoltarea economică în zonele rurale		
	2A restrucțurarea	2B reînnoirea generațiilor	3A integrarea lanțului alimentar	3B managementul riscului	4A biodiversitate	4B apă	4C sol	5A eficiența apei	5B eficiența energiei	5C energie regenerabilă	5D reducerea emisiilor de dioxid de carbon	5E sechestrarea carbonului	6A diversificare	6B dezvoltare regională	6C ICT
art. 15 transferul de cunoștințe și acțiuni de informare	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
art. 16 servicii de consultanță, managementul fermei și exploatație	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
art. 36 cooperare	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X

art. 31 (CRP) sprijin pentru fondurile CSF pentru dezvoltarea locală (CLLD)															X	
art. 18 investiții în active fizice	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		
art. 20 dezvoltarea fermei și a afacerilor	X	X	X							X			X			
art. 21 serviciile de bază și renovarea satelor în zonele rurale			X		X					X				X	X	
art. 19 refacerea potențialului de producție agricolă / prevenire				X												
art. 22 investițiile în dezvoltarea zonelor forestiere și					X	X	X			X		X	X			

viabilitatea pădurilor															
art. 17 sisteme de calitate pentru produse agricole și alimentare			X												
art. 28 înfiițarea de grupuri de producție			X												
art. 37 managementul riscului				X											
art. 29 climatul agro-mediului					X	X	X	X			X	X			
art. 30 agricultura ecologică					X	X	X								
art. 31 plățile cătore Natura 2000 și Water Framework Directive					X	X	X								
art. 32 plăți pentru zonele care se					X	X	X								

confruntă cu constrângeri naturale sau alte specifice															
art. 35 mediul forestier, servicii climatice și conservarea pădurilor					X	X	X								
art. 34 bunăstarea animalelor			X												

ANEXA 2 – Articolul 36 din ”Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural development (EAFRD) - Consolidated draft regulation”

Article 36

Co-operation

1. Support under this measure shall **be granted in order to** promote forms of co-operation involving **at least two entities** and in particular:
 - (a) co-operation approaches among **different actors in the Union agriculture sector, and food chain and forestry sector and among other actors** that contribute to achieving the objectives and priorities of rural development policy, **including producer groups, cooperatives and inter-branch organisations;**
 - (b) the creation of clusters and networks;
 - (c) the establishment and operation of operational groups of the EIP for agricultural productivity and sustainability as referred to in Article 62.

Article 62

Operational groups

1. EIP operational groups shall form part of the EIP for agricultural productivity and sustainability. They shall be set up by interested actors such as **farmers, researchers, advisors and businesses** involved in the agriculture and food sector, **who are relevant for achieving the objectives of the EIP.**
2. Co-operation under paragraph 1 shall relate, in particular, to the following:
 - (a) pilot projects;

- (b) the development of new products, practices, processes and technologies in the agriculture, food and forestry sectors;
- (c) **co-operation among small operators in organising joint work processes, and sharing facilities and resources and for the development and/or marketing of tourism services relating to rural tourism;**
- d) horizontal and vertical co-operation among supply chain actors for the establishment **and development** of ~~logistic platforms to promote~~ short supply chains and local markets;
- (e) **promotion activities in a local context relating to the development of short supply chains and local markets;**
- (f) joint action undertaken with a view to mitigating or adapting to climate change;
- (g) **joint** approaches to environmental projects and ongoing environmental practices, **including efficient water management, the use of renewable energy and the preservation of agricultural landscapes;**
- (h) horizontal and vertical co-operation among supply chain actors in the sustainable **provision** of biomass for use in food **and** energy production and industrial processes;
- (i) implementation, in particular by **groups of** public- **and** private partnerships other than those defined in Article 28(1)(b) of Regulation (EU) No [CSF/2012], of local development strategies **other than those defined in Article 2(16) of Regulation (EU) No [CPR]** addressing one or more of the Union priorities for rural development;
- (j) drawing up of forest management plans or equivalent instruments.
- (ja) diversification of farming activities into activities concerning health care, social integration, community-supported agriculture and education about the environment and food.**

3. Support under **point (b) of** paragraph 1(~~b~~) shall be granted only to newly formed clusters and networks and those commencing an activity that is new to them.
Support for operations under **points (a) and (b) of** paragraph 2(~~b~~) may be granted also to individual actors where this possibility is provided for in the rural development programme.
4. The results of pilot projects **under point (a) of paragraph 2** and operations **under point (b) of paragraph 2 carried out** by individual actors **as provided for in paragraph 3** shall be disseminated.

5. The following costs, linked to the forms of co-operation referred to in paragraph 1 shall be eligible for support under this measure:
- (a) studies of the area concerned, feasibility studies, and ~~costs for~~ the drawing up of a business plan or a forest management plan or equivalent or a local development strategy other than the one referred to in Article 29 of Regulation EU (No) [CSF/2012];
 - (b) animation of the area concerned in order to make **feasible** a collective territorial project **or a project to be carried out by an operational group of the EIP for Agricultural Productivity and Sustainability as referred to in Article 62.** In the case of clusters, animation may also concern the organisation of training, networking between members and the recruitment of new members;
 - (c) running costs of the co-operation;
 - (d) direct costs of specific projects linked to the implementation of a business plan **an environmental plan, a forest management plan or equivalent**, a local development strategy other than the one referred to in Article 29 of Regulation (EU) No [CSF/2012] or ~~an~~ other actions targeted towards innovation, including testing;
 - (e) ~~costs of~~ promotion activities.
6. Where a business plan **or an environmental plan** or a forest management plan or equivalent or a development strategy is implemented, Member States may grant the aid either as a global amount covering the costs of co-operation and the costs of the projects implemented or cover only the costs of the co- operation and use funds from other measures or other Union Funds for project implementation.
- Where support is paid as a global amount and the project implemented is of a type covered under another measure of this regulation, the relevant maximum amount or rate of support shall apply.**
7. Co-operation among actors located in different regions or Member States shall also be eligible for support.
8. Support shall be limited to a maximum period of seven years except for collective environmental action in duly justified cases.