

# Cum valorifică România reforma PAC

Comentariile CRPE asupra proiectului Programului Național de Dezvoltare Rurală 2014 - 2020 și a interacțiunii acestuia cu Pilonul I (plăți directe)

**Autori:**

Alexandra Toderiță

Cristian Ghinea

Lucian Luca

## CUPRINS

<b>Introducere .....</b>	<b>3</b>
<b>I.Oportunități fructificate în proiectul de PNDR 2014-2020 .....</b>	<b>4</b>
<b>1.1. Crearea unui subprogram pentru pomicultură.....</b>	<b>4</b>
<b>1.2. Sprijinul intensiv pentru “întinerirea” agriculturii .....</b>	<b>4</b>
<b>1.3. Susținerea în noul PNDR a formelor asociative ale agricultorilor .....</b>	<b>5</b>
<b>1.4. Sprijin pentru fermele mici.....</b>	<b>7</b>
<b>II. Oportunități ce nu trebuie ratate în actuala perioadă de programare .....</b>	<b>8</b>
<b>2.1 Implementarea <i>Schemei micilor fermieri</i> și includerea submăsurii     <i>Plăți de transfer</i> în PNDR 2014-2020 .....</b>	<b>8</b>
<b>2.2 Finanțarea instrumentelor care să faciliteze co-finanțarea proiectelor     prin PNDR .....</b>	<b>9</b>
<b>Comentarii privind procesul de consultare publică .....</b>	<b>9</b>

## Introducere

Reforma Politicii Agricole Comune (PAC) oferă un meniu variat de opțiuni de finanțare, însă lasă multe detalii de implementare la latitudinea statelor membre. Modalitatea în care fondurile europene pentru agricultură vor fi distribuite pentru perioada 2014 - 2020 ține în mare parte de modul în care fiecare țară membră UE alege și adaptează (acolo unde există posibilitatea) noua legislație europeană pe agricultură.

Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale (MADR) a trimis la Comisia Europeană în luna martie un prim proiect (*draft*) al Programului Național de Dezvoltare Rurală (PNDR). Analiza CRPE are în vedere acest document. Acolo unde a fost cazul am comentat și declarații publice ale oficialilor, specificând acest lucru.

***Ca o caracterizare generală, actuala formă a noului PNDR denotă o viziune mai conectată la necesitățile agriculturii românești***, precum și la direcțiile de dezvoltare a agriculturii în Europa: se urmărește consolidarea fermelor familiale cu șanse de a deveni competitive pe piață, se oferă stimulente tinerilor pentru a intra în agricultură, se dorește o abordare a nevoilor la firul ierbii (prin creșterea ponderii axei LEADER). Cuvintele-cheie care reies din proiectul PNDR și din modul în care guvernarea l-au comunicat ar fi: ***eficientizare, conectare la piață, flexibilitate și inovare.***

În analiza de față CRPE trece în revistă principalele elemente ale noului program de dezvoltare rurală și se oprește asupra câtorva aspecte ce țin de interacțiunea cu celălalt pilier al fondurilor europene pentru agricultură (pilonul I - plăți directe). Imaginea de ansamblu asupra dezvoltării agriculturii românești în următorii șapte ani se poate forma doar la confluența celor doi piloni. În ceea ce privește pilonul I, ne bazăm pe o estimare pe care MADR a făcut-o publică în comunicatul de presă din 14 ianuarie 2014, din care se pot deduce anumite aspecte. Pentru că unele dintre opțiuni interferează cu anumite măsuri (submăsuri) din viitorul PNDR, le vom discuta împreună.

În opinia CRPE, cel mai important obiectiv dintre cele asumate și de guvern - ridicarea agriculturii de mijloc - se va îndeplini doar dacă se vor folosi în mod combinat toate pârghiile pe care reforma PAC le pune la dispoziția țărilor membre. **Credem că Schema Micilor Fermieri trebuie luată în considerare în special din prisma posibilității ieșirii din agricultură a celor care nu practică agricultura în scopul desfacerii pe piață** și că ar reprezenta o completare bună pentru actuala configurație a Programului Național de Dezvoltare Rurală.

# I. Oportunități fructificate în proiectul de PNDR 2014-2020

## 1.1. Crearea unui subprogram pentru pomicultură

Una dintre cele mai importante oportunități deschise de reforma PAC pe care România le fructifică o reprezintă crearea unui subprogram tematic pentru pomicultură. Subprogramele reprezintă un instrument nou și interesant introdus de reforma PAC, care permite țărilor membre să se concentreze pe o anumită nevoie prioritară, și/sau să își aleagă un sector considerat a fi purtător de avantaje competitive, către care să direcționeze sume precise dintr-o selecție de măsuri naționale, însă cu o rată de co-finanțare din partea beneficiarului mai mică.

România a optat să includă în PNDR un astfel de subprogram, pe unul dintre sectoarele cu un considerabil potențial de dezvoltare, aflat “în suferință” în acest moment - pomicultura<sup>1</sup>.

Obiectivul (declarat de guvern) al acestui subprogram ar fi ca la final să existe peste 35.000 de hectare pomicole înnoite sau nou înființate. În acest scop, s-a constituit o anvelopă financiară distinctă, formată din trei măsuri din PNDR:

- a) Investiții în active fizice - un sfert din alocarea financiară totală dedicată submăsurii modernizare ferme și aproape 10% din suma alocată submăsurii de procesare va merge pe pomicultură;
- b) Cooperare - 53% din suma totală este alocată pomiculturii;
- c) Sprijin pentru înființarea grupurilor de producători - dat fiind faptul că această măsură nu a funcționat (din varii motive, expuse în raportul anterior al CRPE<sup>2</sup>) pe actuala perioadă de programare, s-a considerat oportună păstrarea acesteia doar pentru subprogramul de pomicultură, cu o alocare financiară substanțial mai mică (5 milioane euro).

## 1.2. Sprijinul intensiv pentru “întinerirea” agriculturii

În noul PNDR, instalarea tinerilor fermieri (definiți ca având vârsta sub 40 ani și cu o vechime ca șefi de exploatație de maxim 5 ani) se bucură de o alocare de peste 400 milioane de euro. Sprijinul va putea atinge valoarea de 50.000 de euro, acordat în două tranșe - 80% imediat după semnarea contractului, urmând ca după ce își va fi îndeplinit obiectivele la care s-a angajat să primească restul de bani.

---

<sup>1</sup> Din cele 300.000 de hectare de livezi existente după Revoluție, la momentul de față au mai rămas doar 50.000 de hectare, dintre care jumătate sunt îmbătrânite

<sup>2</sup> “De ce nu este atractivă asocierea? Sprijinul din fonduri europene pentru asocierea în agricultură”, Lucian Luca, Alexandra Toderiță, 2012, CRPE Policy Brief nr. 14

Acest obiectiv de întinerire a agriculturii este ținut în mod complementar și prin pilonul plăți directe printr-o plată suplimentară pe o perioadă de maxim 5 ani și reprezintă 25% din nivelul plății de bază. *Salutăm propunerea Ministerului Agriculturii de a stabili la un nivel rezonabil limita fermei - la 60 ha, pentru ca astfel măsura să fie adresată fermelor mici și medii.*

### **1.3. Susținerea în noul PNDR a formelor asociative ale agricultorilor**

CRPE a promovat ideea finanțării asociațiilor agricole prin bani europeni. Am demonstrat în rapoartele precedente că măsura de finanțare a grupurilor de producători a funcționat doar parțial.

Programul-pilot *“Dezvoltare rurală prin antreprenariat și asociere” al Romanian-American Foundation* arată că entități asociative agricole noi (cooperative, asociații agricole) care să pătrundă pe piață se pot forma doar printr-un efort de animare comunitară, organizare și consultanță (pentru înregistrare, marketing, vânzare).

Deși pare contraintuitiv, asociațiile nu cresc în natură ci trebuie investit în ele înainte de a produce rezultate. Statul român, în precedentul PNDR a considerat că vor exista asociații mature care vor putea profita de un ajutor financiar, ceea ce nu s-a întâmplat. Trebuie să facem un pas în spate și să investim în crearea, organizarea și consolidarea asociațiilor înainte de a aștepta ca ele să îmbunătățească accesul la piață și să ridice standardele de viață ale agricultorilor.

Această viziune propusă de CRPE se regăsește în câteva măsuri din draftul PNDR trimis la Bruxelles. Date fiind condițiile impuse de regulamentul european comun, elemente disparate au fost incluse în mai multe măsuri:

#### **a. măsura de cooperare - o noutate față de precedentul PNDR**

Conform draftului PNDR, aceasta vizează acordarea de ”sprijin pentru facilitarea cooperării actorilor implicați în dezvoltare rurală, pentru a-i ajuta să depășească probleme de natură socio-economică legată de dezvoltarea afacerilor și de asigurarea de servicii în zona rurală” (pg. 259)

Măsura de cooperare conține două submăsuri:

1. crearea de grupuri operaționale care să faciliteze accesul fermierilor la inovație;
2. susținerea cooperării pe orizontală și verticală între actorii din lanțul de aprovizionare (fermieri, ONG-uri, intermediari primari, consumatori), în vederea **stabilirii și dezvoltării de lanțuri scurte de aprovizionare**<sup>3</sup>. Această submăsură deschide oportunitatea finanțării proiectelor care să ofere **sprijin**

---

<sup>3</sup> Lanțurile scurte sunt definite în regulamentul european ca fiind acele lanțuri de desfacere a producției care implică cel mult un intermediar între producător și consumator

**individualizat pentru formarea de asociații și cooperative agricole orientate către piață**, pe tipul celor din programul "Dezvoltare rurală prin antreprenoriat și asociere" al Romanian – American Foundation.

Este menționat explicit faptul că se încurajează "realizarea de parteneriate cu organizații neguvernamentale și autorități publice", precum și că "utilizarea de abordări de tip parteneriat pentru dezvoltare de lanțuri scurte de aprovizionare și pentru consolidarea piețelor alimentare locale s-a dovedit a fi eficientă" (p. 264).

De asemenea, sunt considerate activități eligibile:

- elaborarea de studii și planuri, inclusiv studii de fezabilitate tehnică/economică și elaborarea de concepte pentru proiecte privind un lanț scurt de aprovizionare / piață locală;
- activități de animare;
- activități de funcționare ale cooperării;
- activități specifice aferente planului de proiect, de ex.: instruire pentru fermierii și organizațiile implicate, distribuție de noi produse alimentare, promovarea brand-ului pentru produsele locale, aderarea la scheme de calitate;
- promovare și de comunicare cu consumatorii pe "piețele locale", inclusiv târguri, testări de produse alimentare și alte activități de marketing.

O bună parte din cheltuielile eligibile propuse de CRPE în raportul "**O măsură inovatoare pentru finanțarea asocierii în agricultură: facilitare și asistență individualizată. Propunere pentru PNDR 2014-2020**"<sup>4</sup> au fost preluate în descrierea submăsurii propusă de minister.

În cadrul consultărilor cu societatea civilă pe marginea draft-ului acestei măsuri s-a luat în considerare la un moment dat posibilitatea de a stabili ca o condiție de eligibilitate obligativitatea de a include de la început în consorțiul de cooperare a unei entități de desfacere a producției – ex. *retailer*, supermarket, grup formalizat de consumatori (ASAT).

CRPE a arătat în rapoartele sale anterioare pe tema accesului micilor producători la piețe de desfacere<sup>5</sup> că aceștia ajung foarte greu să stabilească relații contractuale formalizate de succes cu mari lanțuri de magazine, asta chiar și atunci când asocierea (cooperativa) există deja. E greu să credem că un grup de fermieri va putea încheia de la bun început un contract cu un mare magazin, chiar înainte să se asocieze. Cine va negocia cu magazinul, când marketingul în sine și căutarea de contracte necesită abilități, timp și resurse de care fermierii individuali nu dispun? (asociațiile-pilot finanțate de RAF au reușit să încheie contracte cu mari magazine, dar numai după ce cooperativa a plătit oameni care să se ocupe de această latură a activității).

---

<sup>4</sup> Alexandra Toderiță, Cristian Ghinea, CRPE Policy Brief nr. 22

<sup>5</sup> "Asocierea în agricultură – calea produselor românești spre marile lanțuri de comercializare? Contractare și reglementare în relația producător-supermarket", Cornelia Alboiu, Alexandra Toderiță, CRPE Policy Memo nr. 37

*Astfel, CRPE consideră că a condiționa susținerea financiară a cooperativei de pre-existența unui contract de desfacere ar însemna, de facto, a face schema extrem de greu de implementat în practică.*

***Ultimele declarații ale decidenților MADR indică renunțarea la această condiție de eligibilitate.***

## **b) pe axa LEADER**

Există un angajament al MADR de a susține formarea asociațiilor prin intermediul Grupurilor de Acțiune Locală.

În drafatul actual, în fișa axei LEADER se specifică faptul că aici vor putea fi accesate măsuri care nu se regăsesc în PNDR-ul general - măsuri inovative, care sunt special concepute pentru necesitățile specifice fiecărei comunități. Astfel, sprijinirea constituirii de forme asociative orientate către piață ale agricultorilor se prefigurează a se realiza prin stimularea includerii în strategia fiecărui Grup de Acțiune Locală a unui mix de activități de animare comunitară, training, consultanță - pe modelul pilotului RAF.

## **1.4. Sprijin pentru fermele mici**

În noua programare se face clar distincția între mica gospodărie și ferma care produce pentru piață. Era și timpul, era și cazul. Ferma mică este definită ca acea exploatație a cărei valoare a producției se situează între 8000 și 15000 euro<sup>6</sup>.

În proiectul PNDR, acestei categorii îi este dedicată o submăsură din cadrul măsurii "Dezvoltarea exploatațiilor și a întreprinderilor", prin care ferma mică va primi 15 000 euro în două tranșe: 70% la primirea deciziei de finanțare, iar restul de 30% în maximum trei ani, cu condiția ca beneficiarul să fi implementat obiectivele stabilite prin Planul de Afaceri. *În cazul nerespectării planului de afaceri, se recuperează prima tranșă, proporțional, în raport cu obiectivele realizate.*

Totul este bine până aici, dacă ne uităm la definirea grupului-țintă, la intensitatea și modalitatea acordării sprijinului. Problemele apar însă dacă facem *zoom out* și privim în ansamblu tabloul exploatațiilor agricole din România.

Potrivit MADR, în România existau peste 1 milion de fermieri în zona de (semi)subzistență la finele anului 2013.

Pe actualul proiect PNDR, valoarea fondurilor totale alocate pentru submăsura ferme mici a scăzut de trei ori, de la 445 milioane de Euro, cât a fost bugetul în vechiul PNDR (măsura 141), la aproximativ 150 milioane de euro.

Un calcul simplu ne arată că dintre cei mai mari (cu exploatații între 5 și 30 ha), doar eșalonul superior al acestora, mai precis cei mai activi economic 10 000 de fermieri dintre aceștia vor putea accesa PNDR.

---

<sup>6</sup> 8.000 de euro SO pentru cultură de grâu, înseamnă 15 ha, dar la legume proaspete în spații protejate, tot cele 8.000 de euro înseamnă 0,2 ha

Deci sumele din PNDR pentru ferme mici sunt destinate acelor exploatații care au reușit deja să vândă pe piață.

Însă ce facem cu cele aproximativ 850 000 de gospodării/exploatații foarte mici? Le lăsăm pur și simplu ca până acum să ia subvenția și să rămână în zona de auto-consum și să vândă eventual surplusul la marginea drumului? Multe dintre ele nu au, într-adevar, potențialul de a trece de această etapă și ar trebui să fie stimulate să vândă sau să arendeze pământul.

Politica Agricolă Comună, așa cum a rezultat în urma reformei Cioloș, are o soluție.

## II. Oportunități ce nu trebuie ratate în actuala perioadă de programare

### 2.1 Implementarea *Schemei micilor fermieri* și includerea submăsurii *Plăți de transfer* în PNDR 2014-2020

Încă din 2011, înainte de conturarea reformei PAC, CRPE susținea argumentat această viziune și oferea și un exemplu deja testat de instrument de implementare: **politica rentei viagere agricole**. Renta viageră a fost o măsură finanțată de la bugetul național, introdusă în 2005, prin care persoanele fizice în vârstă de peste 62 de ani care dețineau terenuri agricole de până la 10 hectare puteau primi până la sfârșitul vieții o sumă de bani garantată de stat, dacă își vindeau sau arendau terenul agricol aflat în proprietate. La intrarea în UE, măsura a trebuit să fie renegociată, pentru că nu era conformă cu Politica Agricolă Comună, așa cum era aceasta la acel moment.

În raportul "*Cum putem resuscita renta viageră? - ca o măsură compatibilă cu Politica Agricolă Comună*", (Marie Luce Ghib, Lucian Luca, CRPE Policy Brief nr.11, 2011) CRPE demonstra că această măsură a condus la o reală ajustare a structurii exploatațiilor agricole în România (diminuarea numărului exploatațiilor între 1 și 10 ha), producând și alte efecte benefice colaterale precum actualizarea cadastrului și formalizarea arendării, prin încheierea de contracte și înregistrarea acestora.

Iată că noua Politică Agricolă Comună deschide oportunitatea adoptării unei noi politici care ar urmări aceleași obiective ca renta viageră și chiar mai mult decât atât (acoperă fermele mici, indiferent de vârsta proprietarului): submăsura *Plăți de transfer* (Pilonul II) pentru ieșirea din Schema Micilor Fermieri (pe pilonul 1). Cu alte cuvinte, fermierii mici primesc plățile directe din Pilonul I într-o formă simplificată, dar dacă doresc să se retragă din activitate prin vânzare/arendare ar urma să continue să primească banii (120%) din Pilonul II (plata transferată). Însă pentru a aplica submăsura de transfer trebuie ca MADR să adopte Schema Micilor Fermieri în sine, lucru încă nedecis în mod oficial (însă unele declarații recente lasă loc pentru introducerea ei)<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Declarațiile ministrului Daniel Constantin în cadrul conferinței *Mediafax Talks about Agriculture*, 3 aprilie 2014

## 2.2 Finanțarea instrumentelor care să faciliteze co-finanțarea proiectelor prin PNDR

Actualul PNDR nu cuprinde instrumente financiare (ex. fond de microcreditare accesibil și de către sectorul IFN, subvenționarea dobânzii, reducerea costului garanțiilor pentru tineri și *start-up-uri* etc.) care să vină în întâmpinarea nevoilor de cofinanțare ale fermierilor. Gradul mare de reziliere a proiectelor de investiții pe actualul PNDR a demonstrat faptul că agricultura reprezintă în continuare un domeniu greu finanțabil de către sistemul bancar, lucru valabil mai ales pentru fermierii mici. Fondul mutual reprezintă doar un instrument de acoperire a riscurilor de calamități naturale, fiind nevoie și de un fond de creditare/microcreditare care să introducă lichidități în piață - ce pot fi direcționate către acei agricultori care în condiții normale nu își pot acoperi necesarul de co-finanțare pe care îl implică accesarea fondurilor europene.

Mai mult, anumite studii din alte țări membre<sup>8</sup> arată că subvenționarea dobânzii la împrumuturile pentru dezvoltarea fermelor este mai eficientă decât acordarea unui grant pentru instalare sub formă de capital de lucru (pentru că impactul investițiilor este mai mare pe termen lung).

## Comentarii privind procesul de consultare publică

În materie de proces decizional (consultare), trebuie subliniat că pe tot parcursul perioadei în care au fost redactate documentele ce stau la baza PNDR și a proiectului de program în sine, Ministerul Agriculturii a organizat consultări cu fermierii și cu reprezentanții societății civile în cadrul Grupurilor de Lucru, ceea ce reprezintă un progres semnificativ pentru România la capitolul transparenței decizionale și a deciziei de politici bazate pe cunoașterea realităților din teren ("*evidence-based policy making*"). Deci pentru Pilonul II, progresele în ceea ce privește consultarea trebuie salutate. Este drept totuși că această consultare s-a concentrat pe meniul de măsuri, nu pe anvelopele financiare.

Pe de altă parte, în stabilirea distribuției sumelor din plăți directe între diverse categorii de ferme, consultarea a fost deficitară pentru că:

- nu au fost prezentate toate opțiunile, ci doar s-au anunțat opțiunile MADR (practic, a fost transmis un tabel cu cifre, fără o argumentare de fond. Numai cei foarte familiari cu subiectul au putut înțelege ce sume primește fiecare categorie de fermieri).

- la consultări au participat doar anumiți reprezentanți ai fermierilor (lăsând deoparte mai ales pe reprezentanții fermierilor mici). În plus, mediul academic și ONG-urile care au studiat aceste probleme nu au fost informați măcar, nicidecum să poată contribui.

---

<sup>8</sup> "How Effective are New Entrant Schemes for Farmers?" John Davis, Paul Caskie and Michael Wallace, 2013

În final, MADR nu și-a argumentat public opțiunile asupra cărora consideră că a obținut acordul fermierilor. Astfel, în contrast cu seria de consultări pe marginea PNDR, transparența dialogului social în materie de plăți directe a fost mult mai scăzută.

Anexa acestui raport cuprinde o explicație a modului în care distribuția asumată de MADR afectează diferitele categorii de ferme.

## Anexa „Efectele opțiunilor MADR cu privire la plățile directe asupra diferitelor categorii de exploatații”

	Exploatații de subzistență	Exploatații de semi-subzistență		Exploatații comerciale		
Plăți directe	NU	DA				
Dimensiunea exploatației	Minuscule (sub 1 ha)	Foarte mici (1-5 ha)	Mici (5-30 ha)	Medii (30-100 ha)	Mari (100-1000 ha)	Foarte mari (peste 1000 ha)
Plata pentru tinerii fermieri (suplimentară)		■	■	■ Limita maximă a exploatației de 60 ha		
Ajutor pentru instalarea tinerilor fermieri (sm 6.1)				■ Ajutor pentru instalarea tinerilor în ferme comerciale		
Ajutor pentru dezvoltarea fermelor mici (sm 6.3)			■ Stimularea orientării spre piață a fermelor care vor să se dezvolte ca afaceri			
Plăți redistributive (MADR)			■ Plată suplimentară pe seama celorlalte categorii de ferme	■	■	■
Degresivitatea plăților de bază (regulament)						■ Reducere de 5% din plățile care depășesc 150 000 euro pe an
Plafonarea plăților de bază (regulament)						■ Plafonarea plăților la 300000 euro pe fermă
Schema micilor fermieri (P1)		■ Regim simplificat de gestionare și control				
Plăți de transfer (sm 6.5)		■ Compensatie de 120% din plăți până în 2020, pentru transferul fermei				

**Legendă** : **opțiuni preluate din reforma PAC**  
**opțiuni nepreluate din reforma PAC**

Pentru mai multe detalii despre CRPE vizitați pagina [www.crpe.ro](http://www.crpe.ro)

© CRPE aprilie 2014  
Centrul Român de Politici Europene  
Știrbei Vodă nr. 29, Etaj 2  
București  
office@crpe.ro  
Tel. +4 0371.083.577  
Fax.+4 0372.875.089

[www.crpe.ro](http://www.crpe.ro)