



UNIUNEA EUROPEANĂ  
Fondul Social European



GUVERNUL ROMÂNIEI  
Ministerul Administrației  
și Internelor



Instrumente  
Structurale  
2007-2013

# Fonduri europene pentru agricultură

## opțiunile României pentru plățile directe (2014 - 2020)



## CUPRINS

<b><i>Introducere</i></b> .....	<b>3</b>
<b><i>Cadrul general al reformei plăților directe</i></b> .....	<b>3</b>
<b><i>Posibilități de redistribuire internă a plăților directe (rezultatele unei consultări a experților)</i></b> .....	<b>5</b>
<b><i>Chestionarul I</i></b> .....	<b>6</b>
<b><i>Chestionarul II</i></b> .....	<b>10</b>
<b><i>Recomandări</i></b> .....	<b>14</b>

## Introducere

Reforma PAC post 2013 în cadrul Pilonului 1, după cum rezultă din propunerea legislativă a Comisiei Europene, a urmărit (și în mare măsură a atins) două obiective majore:

- plăți directe **mai echitabile** (convergența nivelului plăților între state și în interiorul acestora, inclusiv prin redistribuire);
- un mai mare accent pe **dezvoltarea durabilă** (prin acordarea de plăți pentru practici agricole benefice pentru climă și mediu).

Acestora li se adaugă o flexibilizare a instrumentelor de implementare a plăților directe, prin introducerea unor **opțiuni naționale**, în încercarea de a acoperi diversitatea situațiilor din agriculturile statelor membre, în special diferențele dintre structurile agricole.

Dacă inițiativa legislativă a aparținut (ca și în trecut) Comisiei Europene, procesul de reformă în curs de finalizare a fost influențat de mecanismul **codeciziei** Consiliu UE – Parlament European, prin care Consiliul a trebuit să țină cont de poziția Parlamentului pe parcursul dezbaterii propunerilor legislative. Astfel, compromisul politic la care s-a ajuns în urma negocierilor din iunie 2013 a fost obținut în urma unui „dialog” între Comisie, Consiliu și Parlament, influențat (unde a fost cazul) și de concluziile Consiliului European din februarie 2013.

## Cadrul general al reformei plăților directe

Principala noutate privind caracterul plăților directe în perioada post 2013 o reprezintă introducerea **înverzirii** acestora, prin alocarea obligatorie a 30% din plafonul național al plăților directe. Restul de 70% din plafon este alocat teoretic așa numitelor **plăți de bază**. Plățile pentru înverzire sunt condiționate de respectarea de către fiecare fermă (cu anumite excepții prevăzute de regulament) a unor practici agricole benefice pentru climă și mediu, fiind astfel recunoscut rolul fermierilor de furnizori de bunuri publice de mediu. Nerespectarea cerințelor de înverzire este penalizată cu sume care depășesc nivelul plăților pentru înverzire (adică fermelor în culpă li se va reține și o parte din plata de bază).

Cele **trei condiții** de eligibilitate pentru înverzire (care pot fi și echivalate în funcție de specificul fiecărui stat) se referă la:

- menținerea pășunilor permanente (în cazul existenței acestora, cu referire la fermele de animale);
- diversificarea culturilor (cel puțin două dacă terenul arabil al fermei depășește 10 ha și cel puțin trei dacă depășește 30 ha);
- menținerea unor zone de interes ecologic pe cel puțin 5% din suprafața arabilă a fermei (7% în 2017), adică arbuști, garduri vii, zone împădurite etc. (pentru fermele mai mari de 15 ha).

În afara sumelor rezervate pentru înverzire, regulamentul negociat mai prevede alocarea unor sume din plafonul național al plăților directe pentru anumite **plăți suplimentare** ce se acordă fermierilor de către toate statele sau de cele care optează pentru ele. Obligatorie este acordarea unui supliment de 25% din

plățile directe de bază **pentru tinerii fermieri** (sub 40 de ani) care s-au instalat în agricultură de mai puțin de 5 ani (sau care se vor instala), fără însă a depăși, pe total, 2% din plafonul național. Suplimentul de plată se acordă pentru un număr maxim de hectare, stabilit de fiecare stat, care trebuie să fie cuprins între 25 ha și 90 ha. Opționale pentru fiecare stat sunt plățile suplimentare **pentru zonele cu constrângeri naturale** (până la 5% din plafonul național). De asemenea opțională este introducerea unei **plăți redistributive** pentru primele 30 ha ale fiecărei exploatații, pe seama reducerii sumelor plătite pentru următoarele hectare (peste 30), în limita a 30% din plafonul național.

Tot opționale, dar nu suplimentare plăților de bază (ci înlocuindu-le pe acestea), sunt plățile **cuplate de producție** (până la 13% din plafon în cazul României, plus un supliment de 2% pentru culturile proteice), plăți acordate pentru anumite sectoare (sensibile) din anumite regiuni (afectate de efectele adverse ale convergenței interne).

Alternativ schemei plăților de bază, orice stat membru poate introduce o schemă de plată **pentru micii fermieri** (cei care primesc mai puțin de 1250 euro plăți directe pe an), prin care li se oferă celor înscriși voluntar un regim simplificat de înregistrare, o scutire de la cerințele de înverzire și o plată forfetară unică la nivel național de minimum 500 euro pe fermă (pentru care nu trebuie utilizate, pe total, mai mult de 10% din plafonul plăților directe). Există și posibilitatea de calculare individuală a sumei convenite fiecărei exploatații, în acest caz sumele folosite nemaifiind limitate la 10% din plafon.

**Nivelul efectiv** al plăților de bază (ca sumă pe hectar) va fi influențat de suma totală disponibilă, rezultată după scăderea din plafonul național al plăților directe a sumelor dedicate tuturor măsurilor enumerate anterior (în caz că se optează pentru cele a căror implementare este voluntară). De aceea este important de reținut că orice opțiune pentru plăți suplimentare (sau cu rate mai mari) implică o anumită redistribuire.

Tot în legătură cu nivelul plăților, privit acum ca sumă totală ce revine unei exploatații, în urma compromisului politic s-a conturat soluția unei **reduceri procentuale obligatorii** cu minimum 5% (statele pot propune mai mult) a tranșelor care depășesc 150 mii euro și o **plafonare voluntară** (opțiunea statelor) la 300 mii euro pe exploatație.

În ce privește implementarea concretă a schemei plăților unice pe fermă, a fost generalizat modelul regional de distribuire a plăților directe (vechile state membre care aplică modelul istoric trebuie să renunțe la acesta), însă a fost convenită **posibilitatea menținerii schemei simplificate de plată pe suprafață (SAPS)** până în 2020<sup>1</sup>, în caz că statele (noii membri) care o utilizau doresc acest lucru. În plus, statelor care mai acordă plăți directe naționale complementare (CNDP) li s-a permis să continue să le acorde (într-o manieră degresivă, ajungându-se ca aceste **plăți naționale tranzitorii** să reprezinte în 2020 maximum 50% din nivelul lor din 2013 (pornind de la 75% în 2015). În ce privește situația agențiilor de plăți, nu există obligativitatea reducerii numărului acestora.

---

<sup>1</sup> Cu ocazia intrării într-o nouă perioadă de programare financiară, începând cu 2014, autoritățile responsabile din România pot modifica pragul inferior de eligibilitate pentru plățile directe (aflat acum la 1 ha pe exploatație, format din parcele de minimum 0,3 ha). Responsabilii MADR chiar au inițiat o propunere de ridicare a acestuia la 1,5 ha, cu parcele de minimum 0,5 ha, fără a se ajunge însă la o decizie.

O altă opțiune aflată la dispoziția statelor, care depășește sfera plăților directe (dar influențează nivelul efectiv al acestora), este cea legată de **flexibilitatea între pilonii PAC**, ceea ce înseamnă pentru România posibilitatea de a transfera până la 15% din fondurile Pilonului 1 (plăți directe) către Pilonul 2 (dezvoltare rurală), sau – invers – până la 25% din fondurile Pilonului 2 către Pilonul 1.

### **Posibilități de redistribuire internă a plăților directe (rezultatele unei consultări a experților)**

Consultarea desfășurată sub egida CRPE privind eventuala redistribuire a plăților directe prin intermediul unor elemente ale politicilor propuse pentru perioada 2014-2020 s-a realizat în principal prin intermediul a două chestionare trimise unui număr limitat de experți<sup>2</sup> interesați de problematica echității și eficienței plăților acordate fermierilor din România. Prin alegerea tipologiilor, aceștia reproduc, la scară mică, opțiunile posibile din societate, scopul acestui exercițiu<sup>3</sup> fiind găsirea punctelor de consens (în cazul în care se poate ajunge la un consens).

Consultarea a debutat exact în perioada desfășurării negocierilor dintre Comisia Europeană, Parlamentul European și Consiliul Uniunii Europene de la sfârșitul lunii iunie 2013. De aceea, întrebările primului chestionar se referă la anumite aspecte ale propunerii de regulament așa cum a fost inițial elaborată de Comisia Europeană, dar și la unele elemente aflate în negociere, asupra cărora se conturase posibilitatea obținerii unui consens între negociatorii instituțiilor europene. În cazul chestionarului I, tematica a cuprins schema micilor fermieri și plafonarea veniturilor fermelor mari. Chestionarul II a fost aplicat după aflarea rezultatelor negocierilor și a analizat opțiunile rezultate ca urmare a compromisului politic, din perspectiva României, inclusiv posibilitatea introducerii unor plăți redistributive pentru primele hectare deținute de o fermă dată. Ulterior a avut loc o discuție între organizatorul consultării și experții implicați pentru clarificarea unor puncte de vedere și armonizarea pozițiilor exprimate de aceștia, în vederea obținerii unui consens asupra măsurilor opționale care merită să fie implementate, din perspectiva nevoilor de dezvoltare ale agriculturii românești. Răspunsurile la întrebările formulate în chestionarul I (ca de altfel și în chestionarul II) au fost măsurate cu ajutorul unor scale care nu permit răspunsuri neutre (pentru a forța o poziționare pro sau contra). Astfel, pentru fiecare tip de întrebare au fost definite patru poziții pe respectiva scală, care au primit scoruri de la 1 la 4, unde 1 înseamnă acord total, iar 4 dezacord total. De exemplu, în cazul unei întrebări despre dezirabilitatea unei opțiuni, răspunsul „foarte dezirabil” primește scorul 1, „dezirabil” primește scorul 2, „indezirabil” scorul 3, iar „foarte indezirabil” primește scorul 4. În cazul unei întrebări despre fezabilitatea unei măsuri, răspunsul „sigur fezabil” primește scorul 1, „posibil fezabil” primește scorul 2, „probabil nefezabil” scorul 3, iar „nefezabil” primește scorul 4. O medie mai mică sau egală cu 2 înseamnă că există un consens al experților (sau al unui grup) în favoarea acelei măsuri, iar o medie mai mare sau egală cu 3 un consens împotriva respectivei măsuri. O valoare medie a scorurilor aflată între 2 și 3 arată o situație indecisă, care trebuie investigată mai departe pentru a înțelege argumentele pro și contra. Cum mediile scorurilor celor 11 respondenți<sup>4</sup> la primul chestionar nu indicau vreun consens asupra întrebărilor cheie, am calculat medii pe diferite grupuri ale acestora. Întâi am

---

<sup>2</sup> Pentru lista participanților la consultare, vezi anexa.

<sup>3</sup> Bazat pe metodologia anchetelor Delphi pentru politici.

<sup>4</sup> Chestionarul I a fost trimis la 21 de persoane, selectate de organizatorul consultării astfel încât să fie asigurată diversitatea opiniilor și echilibrul între susținătorii diferitelor poziții. În timpul limitat acordat pentru răspunsuri au avut disponibilitatea de a participa 11 experți. Chestionarul II a fost trimis acestor 11 participanți la prima etapă.

separat participanții în două categorii definite ad-hoc pe baza caracteristicilor profesionale ale respondenților: „decidenți informați” (5 persoane) și „fermieri interesați” (6 persoane), asimilând categoriei potrivite unele persoane care nu se autodefiniseră în respectivele categorii. Cum nici această linie de demarcație nu indica o structurare a răspunsurilor, am regrupat participanții după răspunsurile la întrebările I.5 și I.8, în funcție de preferințele tari pentru o opțiune sau alta (cele cu scorurile 1 sau 4). Cei fără preferințe tari au fost considerați neutri (2 persoane). Au rezultat două grupuri omogene, pe care le-am definit „suporterii fermelor mari” (4 persoane) și „suporterii fermelor mici” (5 persoane). Cu alte cuvinte, o selecție echilibrată a experților consultați. La chestionarul II au răspuns doar 6 persoane, dintre care una neutră, trei susținătoare ale fermelor mici și două susținătoare ale fermelor mari. Analiza răspunsurilor la fiecare chestionar este prezentată în continuare.

## Chestionarul I

### ***O distribuție mai echitabilă***

Punctul de plecare al dezbaterii problematicii redistribuirii plăților directe a fost fixat în recomandarea Curții de Conturi Europene, care a recomandat deopotrivă pentru vechile state membre<sup>5</sup> și pentru noile state membre<sup>6</sup> o distribuție mai echitabilă, o accentuare a modulării și eventual o plafonare a plăților individuale care au niveluri înalte. Comisia Europeană a căutat să țină cont de recomandarea Curții de Conturi și a făcut o propunere de regulament în consecință. De altfel, Curtea de Conturi Europeană a și recunoscut eforturile Comisiei pentru simplificarea prevederilor PAC (model unic de implementare, schema micilor fermieri) și a apreciat pozitiv propunerea unei distribuiri mai echitabile a plăților directe între beneficiarii acestora. Prima întrebare adresată experților naționali a căutat să stabilească șansele acestei propuneri de a trece cu succes de cele două entități care împart decizia adoptării regulamentului (Consiliul Uniunii Europene și Parlamentul European), în viziunea respondenților. Răspunsurile primite arată scepticismul ajungerii la o soluție favorabilă recomandării Curții de Conturi Europene, indiferent că acesta se datorează anticipării (corecte) a dificultății atingerii unui consens între statele membre sau neîncrederii experților în capacitatea de analiză economică a Curții de Conturi. Consensul nu a fost atins nici măcar de-a lungul vreunei dintre liniile de demarcație a respondenților (respectiv în cadrul grupului susținătorilor fermelor mici, de exemplu).

*Întrebarea I.1:* Curtea de Conturi Europeană a recomandat Comisiei Europene să încerce o **distribuție mai echitabilă a plăților directe** în interiorul statelor. Credeți că părțile implicate în reforma PAC (Consiliu, Parlament) vor ține cont de această recomandare?

<i>Medie toate răspunsurile</i>	<i>Medie decidenți informați</i>	<i>Medie fermieri interesați</i>	<i>Medie suporterii ferme mari</i>	<i>Medie suporterii ferme mici</i>
<b>2,27</b>	2,20	2,33	2,25	2,20

<sup>5</sup> Special Report No 5/2011 – *Single Payment Scheme (SPS): Issues to be Addressed to Improve its Sound Financial Management*.

<sup>6</sup> Raportul special nr. 16/2012 – *Eficacitatea schemei de plată unică pe suprafață, ca sistem tranzitoriu de sprijin pentru fermieri în noile state membre*.

A doua întrebare a vizat determinarea importanța temei sprijinului diferențiat în funcție de mărimea exploatației. Răspunsurile arată aparent o acceptare a importanței temei redistribuirii de către toți respondenții, dar de fapt media ascunde importanța deosebită pe care o acordă acestei problematici suporterii fermelor mici.

*Întrebarea 1.2:* Comisia Europeană a propus **rate diferite de sprijin**, prin plățile directe de bază, pentru anumite categorii de exploatații, respectiv o rată mai mare pentru exploatațiile mici și o rată de sprijin mai mică pentru exploatațiile mari. Considerați importantă această propunere pentru agricultura României?

<i>Medie toate răspunsurile</i>	<i>Medie decidenți informați</i>	<i>Medie fermieri interesați</i>	<i>Medie suporteri ferme mari</i>	<i>Medie suporteri ferme mici</i>
<b>1,73</b>	<b>1,40</b>	<b>2,00</b>	<b>2,50</b>	<b>1,00</b>

### **Schema micilor fermieri**

Schema micilor fermieri a reprezentat una din surprizele propunerii de regulament (din 2011) a Comisiei Europene. Introducerea acesteia în dezbaterile europene a fost salutăată de diferite organizații non guvernamentale și asociații ale fermierilor. În România, raportul CRPE din 2011, "Subvenție multianuală, declupată de suprafață: o propunere românească pentru viitorul fermelor mici din Europa" insista asupra necesității existenței unui mecanism care să permită ieșirea din agricultură a fermierilor care doresc acest lucru. Soluția propusă de Comisie prevedea o simplificare drastică a cerințelor administrative adresate fermelor mici, inclusiv acordarea unei plăți forfetare, unice pentru toți beneficiarii schemei. Totalul sumelor plătite micilor fermieri nu putea depăși totuși 10% din alocarea națională pentru plăți directe.

Așa cum a fost propusă de Comisie, schema era obligatorie pentru statele membre (trebuia implementată în toată Uniunea Europeană), dar participarea fermierilor era voluntară. Un element deosebit de important era **complementaritatea cu o submăsură din propunerea de regulament pentru dezvoltarea rurală** care prevedea acordarea unei **compensații în valoare de 125% din plata primită de micii fermieri** la ieșirea din agricultură. Propunerile făcute ulterior de Parlamentul European au schimbat perspectiva efectelor introducerii schemei micilor fermieri: se propunea ca schema să fie opțională pentru state, dar obligatorie pentru fermierii din statele care optau pentru schemă. Consiliul UE (reuniunea miniștrilor agriculturii din statele membre) înclina spre o soluție de introducere opțională.

În acest context, întrebarea adresată experților căuta să măsoare dezirabilitatea schemei micilor fermieri pentru situația României, luând în considerare obligativitatea introducerii acesteia și redistribuirea care se producea prin acordarea unei sume forfetare de 500 euro pe exploatație (era nivelul minim propus de Comisie). Răspunsurile arată susținerea fermă a suporterilor fermelor mici și opoziția moderată a suporterilor fermelor mari, ceea ce duce pe total la o acceptare a măsurii, în viziunea experților consultați.

**Întrebarea 1.3:** Comisia Europeană a propus introducerea obligatorie a **schemei micilor fermieri**, prin care s-ar acorda o sumă forfetară de 500 euro pe exploatație (în cazul României), superioară sumei rezultate din plata la hectar, pentru cele mai multe din micile exploatații (de 2-3 ha) înregistrate la APIA. Considerați dezirabilă această măsură?

<i>Medie toate răspunsurile</i>	<i>Medie decidenți informați</i>	<i>Medie fermieri interesați</i>	<i>Medie suporteri ferme mari</i>	<i>Medie suporteri ferme mici</i>
<b>1,82</b>	2,00	<b>1,67</b>	2,50	<b>1,40</b>

Totuși, o problemă care putea să aducă complicații în implementare era depășirea plafonului de 10% reglementat de Comisie, fapt care nu-și găsea rezolvarea în propunerea inițială, dar care în propunerea Parlamentului conducea la o reducere liniară a sumei forfetare unice permise de fiecare fermă participantă la schemă. Aceasta ar fi putut să diminueze stimulentele de participare la schemă. Întrebarea care evalua această dificultate măsura gradul de realizabilitate al schemei, în opinia experților. Se vede că speranțele într-o rezolvare rezonabilă a situației ipotetice generate de depășirea plafonului se regăseau numai în categoria suporterilor fermelor mici.

**Întrebarea 1.4:** În situația în care **sumele necesare schemei micilor fermieri** ar depăși limita propusă de Comisie (10% din alocarea națională pentru plăți directe), introducerea schemei este realizabilă în România?

<i>Medie toate răspunsurile</i>	<i>Medie decidenți informați</i>	<i>Medie fermieri interesați</i>	<i>Medie suporteri ferme mari</i>	<i>Medie suporteri ferme mici</i>
2,55	2,60	2,50	2,75	<b>2,00</b>

Testarea acceptabilității alternativei introducerii opționale a schemei a dat posibilitatea suporterilor fermelor mari de a-și exprima dezacordul cu această schemă și, de fapt, cu caracterul redistributiv al acesteia.

**Întrebarea 1.5:** Dacă schema micilor fermieri va fi **opțională**, pentru oricare din statele membre, credeți că introducerea ei este o opțiune fezabilă pentru România?

<i>Medie toate răspunsurile</i>	<i>Medie decidenți informați</i>	<i>Medie fermieri interesați</i>	<i>Medie suporteri ferme mari</i>	<i>Medie suporteri ferme mici</i>
2,27	2,60	<b>2,00</b>	<b>3,50</b>	<b>1,60</b>

## Plafonarea și reducerea progresivă a plăților directe

Dând curs recomandărilor Curții de Conturi Europene, Comisia Europeană a propus în 2011 plafonarea plăților la 300 mii euro pe fermă. Această propunere venea în continuarea abordării tradiționale a Comisiei, care a militat cu prilejul fiecărei reforme din ultimii 20 de ani pentru diminuarea progresivă a plăților directe primite de fermele mari. Cum, de-a lungul timpului, statele (Consiliul) s-au opus unei plafonări, ceea ce se realizase era o modulare (transferul fondurilor provenite din reducerea liniară a plăților directe, de la Pilonul 1 la Pilonul 2), cu anumite elemente de progresivitate (rate de transfer mai mari pentru sumele mai mari). România, ca urmare a negocierilor de la momentul aderării și, ulterior, din cadrul Health Check<sup>7</sup>, care includeau și creșterea treptată a nivelului plăților directe (la fel ca pentru toate noile state membre) până în 2015, a fost scutită de la introducerea modulării.

În 2011 Comisia a propus înlocuirea, începând cu 2014, a modulării curente (care se aplică tuturor fermelor care primesc mai mult de 5 mii euro) cu o reducere progresivă, conform unor tranșe de venit, aplicabilă numai fermelor care primesc peste 150 mii euro. Astfel, sumele cuprinse între 150 mii și 200 mii euro ar fi trebuit reduse cu 20 %, cele cuprinse între 200 mii și 250 mii euro cu 40%, cele cuprinse între 250 mii și 300 mii euro cu 70%. De asemenea, a fost propusă o plafonare la 300 mii euro a sumei primite de o fermă într-un an calendaristic. Întrebarea legată de dezirabilitatea plafonării a surprins un dezacord major dintre suporterii fermelor mari și ai celor mici. Surprinde parțial poziția atât de fermă a suporterilor fermelor mici (deși acestea nu beneficiază direct de fondurile economisite prin plafonare), dar probabil că este mai degrabă o susținere a poziției Comisiei, decât o dorință de penalizare a fermelor mari.

**Întrebarea 1.6:** Pentru limitarea veniturilor fermelor foarte mari, Comisia Europeană a propus o **plafonare a plății de bază** primite de o exploatație la 300 mii euro și o reducere progresivă a plăților cuprinse între 150 mii și 300 mii euro pe exploatație, fondurile astfel economisite fiind folosite tot în România, prin măsurile de dezvoltare rurală. Considerați dezirabilă această măsură?

Medie toate răspunsurile	Medie decidenți informați	Medie fermieri interesați	Medie suporterii ferme mari	Medie suporterii ferme mici
2,27	2,20	2,33	<b>3,50</b>	<b>1,20</b>

Întrebarea următoare investighează acceptabilitatea unei reduceri procentuale obligatorii, care să înlocuiască propunerea de reducere progresivă cu una liniară, pentru toate fermele care primesc peste 150 mii euro. Aceasta era soluția care avea potențialul de atingere a unui consens la începerea negocierilor dintre Comisie, Consiliu și Parlament din 24-26 iunie 2013. Între experții români nu s-a ajuns la un consens, deși pozițiile s-au mai armonizat, suporterii fermelor mari considerând probabil că nivelul de 20% este prea mare.

<sup>7</sup> Evaluarea direcțiilor de evoluție a Politicii Agricole Comune, realizată de Comisia Europeană în 2008.

**Întrebarea 1.7:** Considerați că o **reducere procentuală obligatorie** (de exemplu, cu 20%) a plăților directe de bază care depășesc 150 mii euro este realizabilă în România?

<i>Medie toate răspunsurile</i>	<i>Medie decidenți informați</i>	<i>Medie fermieri interesați</i>	<i>Medie suporterii ferme mari</i>	<i>Medie suporterii ferme mici</i>
2,73	2,60	2,83	<b>3,00</b>	2,40

Cum problema plafonării a generat dezbateri aprinse (inclusiv în România), fermele mari și-au găsit apărători în miniștrii care reprezintă statele în cadrul Consiliului UE. Totuși, nu au reușit să convingă și Parlamentul European (care are drept de co-decizie) să le sprijine poziția de respingere a plafonării. Astfel, au intervenit în dezbateri șefii de state sau de guverne (reuniți în cadrul Consiliului European), care au căzut de acord ca plafonarea să fie opțională. Cum Consiliul European nu are un rol formal în adoptarea regulamentelor, dar deciziile lui sunt prin tradiție deasupra celor ale Consiliului UE, se pare că e pe cale să se producă un precedent care să ducă la prevalența deciziilor Consiliului European și asupra Parlamentului. Experților români consultați li s-a cerut să aprecieze fezabilitatea unei introduceri opționale a plafonării. Cum era de așteptat, nu s-a putut atinge un consens: suporterii fermelor mari sunt împotriva, suporterii fermelor mici sunt pentru plafonare.

**Întrebarea 1.8:** Dacă plafonarea plăților directe la 300 mii euro va fi **opțională** pentru state, credeți că este o opțiune fezabilă pentru România?

<i>Medie toate răspunsurile</i>	<i>Medie decidenți informați</i>	<i>Medie fermieri interesați</i>	<i>Medie suporterii ferme mari</i>	<i>Medie suporterii ferme mici</i>
2,27	2,20	2,33	<b>3,50</b>	<b>1,20</b>

## Chestionarul II

Compromisul politic la care s-a ajuns pe 26 iunie 2013, în ce privește problemele reformei PAC nerezolvate până atunci, a adus anumite noutăți exact în domeniul chestiunilor de interes pentru consultarea noastră, respectiv:

- propunerea de implementare alternativă a schemei micilor fermieri;
- renunțarea la obligativitatea plafonării;
- acordarea posibilității introducerii plăților redistributive pentru primele hectare și în statele care aplică schema simplificată (SAPS).

Chestionarul II a căutat să contureze poziția experților consultați asupra respectivelor noutăți, dar și să identifice un consens (previzibil) asupra rolului fiecărui tip de exploatare existent în România (ferme mici, ferme mari și ferme mijlocii), prin întrebările II.3, II.6 și II.9.

### **Schema micilor fermieri**

Dacă transformarea schemei micilor fermieri din una obligatorie în una opțională era previzibilă în urma negocierilor de la Luxemburg și Bruxelles, problema eventualei depășiri a plafonului prevăzut pentru schemă și-a găsit o rezolvare oarecum surprinzătoare (și binevenită). A fost adăugată o nouă opțiune de calcul a sumei pe care o vor primi micii fermieri, și anume aceeași sumă pe care ar primi-o dacă nu ar opta pentru schemă. Astfel dispăre caracterul redistributiv al schemei, dar și riscul de a depăși plafonul alocat (pentru această formă de calcul suma totală va fi rezultatul însumării plăților convenite tuturor participanților). Pot opta pentru schemă toate fermele care primesc mai puțin de 1250 euro pe an. Celelalte avantaje ale participării la schemă (cerințe de eco-condiționalitate mai lejere, exceptarea de la înverzire, simplificarea formalităților administrative) rămân valabile.

Întrebarea formulată în legătură cu tematica micilor fermieri se referă la formula alternativă de calcul a plăților pentru participanții la schemă. Răspunsurile au evidențiat un consens obținut după clarificarea unor poziții ale anumitor respondenți.

*Întrebarea II.1: Ar fi dezirabilă pentru România aplicarea unei **formule alternative** de calcul a plăților pentru exploatațiile din schema micilor fermieri, care nu ar implica o redistribuire (micii fermieri primind *exact aceeași sumă pe care* pe care ar primi-o în afara schemei și pe care o primesc și fermele mai mari)? (Media scorurilor tuturor răspunsurilor: **1,83**)*

Întrebarea a doua a căutat să verifice dacă percepția organizatorului consultării, care consideră că mecanismul de ieșire din schema micilor fermieri este esențial pentru ajustarea structurii exploatațiilor din România<sup>8</sup>, este împărtășită și de experții participanți la consultare. Media scorurilor răspunsurilor acestora nu indică obținerea consensului, probabil pentru că un astfel de proces de ajustare este supus anumitor incertitudini.

*Întrebarea II.2: Considerați fezabilă ajustarea structurilor agrare din România care ar rezulta ca urmare a **mecanismului de ieșire** definitivă din agricultură (contra compensațiilor de 120% finanțate din Pilonul 2) a micilor fermieri înscriși în schema propusă? (Media scorurilor tuturor răspunsurilor: 2,33)*

În ce privește rolul socio-economic al fermelor de subzistență și semi-subzistență, consensul experților consultați este atins, ceea ce reprezintă un pas important în acceptarea existenței unor programe de genul schemei micilor fermieri, cel puțin într-o țară ca România.

*Întrebarea II.3: Credeți că fermele de (semi)subzistență au o contribuție importantă la echilibrul social din mediul rural, prin asigurarea **consumului alimentar din resurse proprii** al gospodăriilor? (Media scorurilor tuturor răspunsurilor: **1,67**)*

<sup>8</sup> Vezi și studiul *Consolidarea exploatațiilor agricole* (autori: L. Luca, C. Cionga și D. Giurca), Editura Economică, 2012, realizat în cadrul proiectului SMIS 27153, finanțat prin PODCA.

### **Plafonarea și reducerea procentuală**

Soluționarea, în cadrul compromisului politic, a problemelor legate de plafonarea plăților primite de fermele mari a fost obținută relativ greu (iar o decizie a Parlamentului European, care să definitiveze formula la care s-a ajuns, abia urmează să fie adoptată). Compromisul la care s-a ajuns a ținut cont de propunerea Consiliului European ca plafonarea să fie opțională. În schimbul acestei cedări a Parlamentului, Consiliul UE (miniștrii agriculturii) a acceptat o reducere liniară obligatorie cu minimum 5 % a plăților care depășesc 150 mii euro pe fermă.

Întrebarea adresată experților a căutat să măsoare dezirabilitatea introducerii plafonării în condițiile în care aceasta ar fi opțională, dar sumele reținute ar fi direcționate tot către marile ferme de la care provin, sub forma unor programe de investiții în proiecte inovative. Răspunsul este surprinzător, prin acceptarea unei astfel de soluții de către susținătorii fermelor mari, ceea ce dovedește înțelegerea rolului esențial al investițiilor (și al inovării) în creșterea competitivității.

*Întrebarea II.4: Ar fi dezirabilă opțiunea pentru plafonare în România, dacă sumele astfel „economisite” ar fi direcționate exact către exploatațile de la care provin (prin intermediul investițiilor din Pilonul 2)? (Media scorurilor tuturor răspunsurilor: 1,67 )*

În legătură cu fezabilitatea unei reduceri procentuale mai mari de 5% (procentul minim negociat de Consiliu și Parlament), participanții la consultare sunt sceptici.

*Întrebarea II.5: Credeți că este fezabilă o reducere a plăților de bază ce depășesc 150 mii euro, cu un procent mai mare decât cel minim obligatoriu de 5%? (Media scorurilor tuturor răspunsurilor: 3,17)*

Cu privire la rolul fermelor mari în asigurarea securității alimentare a României, prin furnizarea de materii prime pentru procesare, opiniile sunt consensuale.

*Întrebarea II.6: Considerați important rolul marilor ferme în asigurarea necesarului de materii prime pentru procesare și, implicit, al consumului alimentar din mediul urban? (Media scorurilor tuturor răspunsurilor: 1,83)*

### **Plata suplimentară pentru primele 30 ha**

Un rezultat, neanticipat pentru România, al ultimelor negocieri referitoare la reforma plăților directe vine din zona convergenței interne a plăților directe.

Cum în unele dintre vechile state membre era acută nevoia convergenței interne, s-a reușit renunțarea la modelul istoric de calcul al plăților directe și generalizarea la nivelul UE a modelului regional, care presupune egalizarea, în timp, a plăților la hectar primite de fermieri (în prezent fermele mai mari având rate mai mari, conform modelului istoric). Pentru a preîntâmpina problemele care puteau apărea în cursul tranziției de la modelul istoric la cel regional, respectiv o redistribuire a plăților de la fermele

specializate în creșterea animalelor către cele specializate în cultivarea cerealelor, Franța a propus în cadrul dezbaterilor din cadrul Comisiei de agricultură a Parlamentului European anumite amendamente prin care se lua în considerare diversitatea exploatațiilor agricole referitoare la dimensiunea economică, specializarea producției și ocuparea forței de muncă.

Astfel, a fost introdusă o schemă opțională pentru statele membre, care dădea posibilitatea acordării unor plăți suplimentare, limitate la 50 ha în fiecare fermă. Negocierile ulterioare cu Consiliul UE au redus limita superioară la 30 ha (sau media exploatației, dacă depășește 30 ha). Nivelul maxim al sumelor care pot fi folosite pentru aceste plăți s-a convenit a fi de 30% din plafonul național.

În urma compromisului politic, posibilitatea utilizării acestui instrument de redistribuire a plăților a fost extinsă și la statele care aplicau SAPS (o plată uniformă la ha, care nu avea nevoie de corecții), devenind astfel un instrument pur de transfer al fondurilor de la marile exploatații la cele mici (respectiv mijlocii, ținând cont de dimensiunile exploatațiilor din România). În compensație, se pare că regulamentul va prevedea că statele care aplică acest mecanism pot să renunțe la aplicarea reducerii procentuale de 5% pentru sumele de peste 150 mii euro. Opțiunea pentru un procent ridicat de redistribuire poate duce la un transfer important de fonduri de la fermele mari către cele mici, în interiorul Pilonului 1. Rămâne de văzut care poate fi rostul unei astfel de redistribuiri, pe termen scurt și pe termen lung, pentru fermele din România.

Întrebarea pentru participanții la consultare a testat dezirabilitatea acestei măsuri, iar consensul nu a fost obținut, nici pentru acceptarea, nici pentru respingerea unei astfel de intervenții. Totuși, este de reținut opinia unui respondent conform căruia „suplimentarea plăților ar avea efecte în cazul fermelor mijlocii (de 30-50 ha sau chiar 100 ha) și acestea trebuie ajutate mai mult pentru că ele sunt motorul dezvoltării

*Întrebarea II.7: Este dezirabilă pentru România **suplimentarea plății de bază pentru primele 30 de ha** ale fiecărei exploatații (pe seama reducerii plăților pentru suprafețele care depășesc 30 ha)? (Media scorurilor tuturor răspunsurilor: 2,50)*

economice”. În legătură cu fezabilitatea alocării unui procent mare (spre 30%), de asemenea nu există o acceptare sau o respingere din partea experților consultați, ceea ce arată că dezbaterile<sup>9</sup> pe această temă trebuie să scoată la iveală obiectivele unei asemenea redistribuiri, urmând ca procentul să fie adaptat obiectivului.

*Întrebarea II.8: Credeti că este fezabilă **alocarea unui procent mare** (maximul este 30%) din plafonul național al plăților directe pentru aceste plăți redistributive? (Media scorurilor tuturor răspunsurilor: 2,83)*

Deși nu există un consens asupra sprijinirii fermelor mai mici prin redistribuirea plăților, există unul în ce privește sprijinirea fermelor familiale comerciale, după cum rezultă din răspunsurile la întrebarea de mai jos.

---

<sup>9</sup> Între timp, MADR a preluat inițiativa și a organizat în data de 16 iulie 2013 o dezbatere asupra diferitelor niveluri posibile ale redistribuirii, în urma căreia pare a se fi ajuns la concluzia că o redistribuire a 7,5% din plafonul plăților directe către primele 30 ha ar fi acceptabilă pentru majoritatea reprezentanților fermierilor care au fost invitați la dezbatere (conform [www.recolta.eu](http://www.recolta.eu)).

**Întrebarea 11.9:** Considerați importantă **sprijinirea fermelor familiale** comerciale pentru apropierea structurilor agrare românești de cele ale vechilor state membre UE? (*Media scorurilor tuturor răspunsurilor: 1,50*)

Am putea trage concluzia că modalitatea de sprijinire a fermelor mijlocii nu a fost încă identificată. Experiența derulării Măsurii 141 a PNDR 2007-2013 sugerează că acordarea unei plăți suplimentare (care nu poate fi prea mare), prin schema de redistribuire, nu va contribui la stimularea integrării pe piață a exploatațiilor de semi-subsistență.

Cu privire la echilibrul între sprijinirea fermelor mici și a celor mari, consultarea experților ne conduce spre următoarele concluzii: suporterii fermelor mici vor redistribuire, dar înțeleg că schema micilor fermieri are efecte pozitive care pot fi separate de redistribuire și de aceea consideră dezirabilă și formula de calcul alternativ (care este acceptată și de către suporterii fermelor mari); la rândul lor, suporterii fermelor mari sunt împotriva plafonării, în general, dar au înțeles că o plafonare care ar fi urmată de direcționarea sumelor economisite către investiții chiar în cadrul fermelor mari ar fi în avantajul acestora, menținându-le astfel în eșalonul exploatațiilor competitive la nivel european (iar suporterii fermelor mici sprijină această abordare, care ar însemna nu o plafonare absolută, ci o „obligare” a fermelor mari să investească). Desigur, este importantă identificarea concretă a modalității de direcționare a sumelor obținute din plafonare (sau din reducerea procentuală) către fermele mari. O alternativă la această sursă de investiții ar putea fi măsura de creștere a procentului obligatoriu de reducere (stabilit acum la 5% din plățile de bază), în condițiile aceleiași direcționări către fermele de la care provin banii. Ipoteza nu a fost investigată în cadrul consultării noastre, dar are șansele de a obține o acceptabilitate chiar mai mare decât plafonarea și ar putea fi mai adaptată realităților agricole românești.

Elaborarea raportului de față, inclusiv a recomandărilor care urmează (recomandări care au ținut cont de pozițiile exprimate de participanții la consultare, dar și de alte opinii și rezultate ale unor studii de specialitate) nu înseamnă că responsabilitatea propunerilor făcute nu ar aparține autorului. Însă dezbateră poate continua pe baza soluțiilor conturate, până la luarea unei decizii de către factorii responsabili, eventual prin lărgirea participanților la consultare cu alți experți interesați de subiect sau chiar prin organizarea de către MADR a unei dezbateri naționale.

## **Recomandări**

Faptul că distribuirea plăților directe acordate prin Politica Agricolă Comună lasă loc unei multitudini de opțiuni la nivel național, legate de scopurile acestora și de modalitatea de implementare adecvată condițiilor locale, nu înseamnă că România trebuie să uzeze de toate instrumentele posibile, deoarece scopurile lor pot fi contradictorii.

Chiar dacă agricultura României este una rămasă în urmă din punct de vedere tehnologic, comparativ cu vechile state membre, asta nu înseamnă că trebuie să folosească instrumentele cele mai conservatoare ale actualei Politici Agricole Comune (de exemplu, un nivel ridicat al plăților directe, sau abuzul de plăți cuplate, ori o redistribuire a plăților care nu urmărește o finalitate economico-socială).

După cum rezultă din analiza sumară de mai sus, propunerile noastre sunt următoarele:

- ❖ continuarea distribuirii plăților directe prin intermediul schemei simplificate (SAPS) folosite și în prezent, dar realizarea în primii doi ani a unui **studiu care să evalueze efectele introducerii schemei de plată pe fermă** și a distribuirii drepturilor de plată către fermieri (cu avantaje, dezavantaje și costurile transformării schemei);
- ❖ **menținerea limitei inferioare a exploatației și a parcelei eligibile** pentru plăți directe la dimensiunile actuale – respectiv exploatația de cel puțin 1 ha, formată din parcele de cel puțin 0,3 ha – urmând ca ieșirea din agricultură să se facă benevol prin intermediul schemei micilor fermieri (subliniem acest lucru, dat fiind că a existat o intenție a MADR de a crește acest prag, în ideea forțării ieșirii acestei categorii de mici fermieri din agricultură);
- ❖ **introducerea schemei micilor fermieri** în varianta de calcul a plății pe care o vor primi participanții la schemă care nu implică o redistribuire a sumelor, ci **primirea aceleiași sume pe care ar fi primit-o dacă ar fi fost în afara schemei** (stimulentul pentru intrarea în schemă fiind reprezentat de formalitățile mai simple de înregistrare, de controalele simplificate și, în special, de posibilitatea de ieșire din agricultură în schimbul unei compensații finanțate din fondurile Pilonului 2);
- ❖ activarea **opțiunii pentru plafonarea veniturilor** fermelor ce primesc mai mult de 300 mii euro din plăți de bază , în condițiile în care se va identifica formula de **utilizare țintită a banilor** astfel economisiți exact de către marile ferme de la care provin, pentru finanțarea unor proiecte care aibă o contribuție semnificativă la inovația din agricultură (prin intermediul PNDR), alături de fondurile rezultate din reducerea procentuală de 5% aplicată fermelor care primesc peste 150 mii euro ;
- ❖ ALTERNATIV recomandării anterioare (în cazul în care nu se optează pentru plafonare, fiindcă va fi o opțiune dificil de luat), **stabilirea unui prag mai înalt (de exemplu, 15%)** pentru reducerea uniformă a tranșelor din plățile de bază care depășesc 150 mii euro și utilizarea sumelor în același scop (investiții în inovație de care să beneficieze fermele mari);
- ❖ acordarea **plății suplimentare de 25% pentru tinerii sub 40 de ani**, instalați de mai puțin de 5 ani (de altfel, obligatorie pentru toate statele), dar **eventual nu și în cazul preluării societăților comerciale** (ci doar la preluarea fermelor de către persoane fizice, inclusiv cele autorizate);
- ❖ acordarea **plăților naționale tranzitorii numai pentru animale** (bovine și ovine, eventual sub forma plăților cuplate pentru fiecare dintre specii) și nu pentru sectorul vegetal, iar finanțarea acestora să fie asigurată, pe cât posibil, din **fondurile transferate de la Pilonul 2** și nu din fondurile furnizate de bugetul de stat;
- ❖ **neutilizarea opțiunii** de introducere a plăților redistributive suplimentare, **pentru primele 30 ha** sau mai puține (această suplimentare nu are un obiectiv bine determinat în cazul agriculturii românești, iar stimularea integrării pe piață se poate face mai bine ținând printr-o submăsură a viitorului PNDR, similară măsurii curente 141);
- ❖ **neutilizarea opțiunii** de introducere a plăților suplimentare pentru exploatațiile din **zonele cu constrângeri naturale** (urmând ca aceste exploatații să fie compensate prin plățile furnizate prin intermediul Pilonului 2).

În concluzie, modalitatea de distribuire a plăților directe în România trebuie să își găsească justificarea în obiective de restructurare a agriculturii. O concentrare numai pe absorbția fondurilor (care, într-adevăr este mai ușoară în cazul atribuirii către toate fermele a unor sume cât mai mari și cu condiții cât mai ușor de îndeplinit) sau pe mulțumirea tuturor clienților bugetului (fie ei ferme mari sau ferme mici) nu mai poate ghida o bună alegere a opțiunilor aflate la îndemâna decidenților. Distribuirea plăților directe ar putea fi justificată, de exemplu, de nevoia de ajustare a structurii exploatațiilor (prin utilizarea compensației de ieșire din schema fermelor mici) și de nevoia de modernizare a agriculturii comerciale prin adoptarea celor mai inovative tehnologii de către fermele capabile de acest efort (fermele mari se află în această poziție și, paradoxal, plafonarea și/sau reducerea procentuală a plăților de bază pot crea oportunitățile pentru anumite investiții cu rol determinant în creșterea competitivității agriculturii românești).

## **Anexă**

### **Lista participanților la consultarea privind posibilitățile de redistribuire a plăților directe**

Lucian Buzdugan, director general TCE 3 Brazi, Insula Mare a Brăilei

Alin Bogdan Buzescu, președinte, Confederația Asociațiilor Țărănești din România

Tiberiu Cazacioc\*, coordonator „Târgul Țăranului”, DC Communication

Adriana Chirea, director la Direcția Măsuri de Piață, APIA

Cristu Chirfot, consilier la Departamentul de Afaceri Europene, MAE

Andrea Feher\*, asistent universitar, Facultatea de Management Agricol, USAMVB Timișoara

Daniela Giurca\*, consultant politici agricole

Nicolae Hristea\*, director executiv, Asociația profesională Agrobiotechrom

Valentin Lazea\*, economist șef, Banca Națională a României

Elena Mierlea\*, director la Direcția Măsuri de Sprijin și IACS, APIA

Ginu Costel Toma, președinte, Federația Agricultorilor Fermierul

\*Participanți care au răspuns la chestionarul I și la chestionarul II.

Notă: Opiniile participanților la consultare au fost exprimate în nume personal și nu reprezintă pozițiile oficiale ale instituțiilor sau organizațiilor de care aparțin.

Acest raport apare în cadrul proiectului "**Dezbatem Politici, Creștem Expertiza**", cod SMIS 40667, derulat de Centrul Român de Politici Europene, proiect co-fințat din Fondul Social European, prin PODCA.

Conținutul acestui material nu reprezintă în mod obligatoriu poziția oficială a Uniunii Europene sau a Guvernului României. Opiniile exprimate nu implică automat poziția tuturor experților afiliați CRPE sau a altor instituții și organizații partenere CRPE.

**Credit foto copertă:** Alexandra Toderiță

© CRPE august 2013

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

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