



De ce nu este atractivă asocierea?

Sprijinul din fonduri europene pentru asocierea în agricultură

Autori:

Lucian Luca

Alexandra Toderiță

CRPE Policy Brief nr. 14

Iunie 2012

Cuprins

| | |
|--|----|
| PREAMBUL | 3 |
| AXA PRIORITARĂ 1 DIN PNDR – CREȘTEREA COMPETITIVITĂȚII SECTORULUI AGRICOL | 4 |
| INTERACȚIUNEA CU MĂSURILE DE SPRIJIN A INVESTIȚIILOR..... | 6 |
| MĂSURA 141 – SPRIJINIREA FERMELOR AGRICOLE DE SEMI- SUBZISTENȚĂ | 8 |
| MERITĂ SĂ FACI PASUL SPRE ECONOMIA FORMALIZATĂ? | 9 |
| MĂSURA 142 - ÎNFIINȚAREA GRUPURILOR DE PRODUCĂTORI | 10 |
| CE CUPRINDE PROPUNEREA DE REGULAMENT DE DEZVOLTARE RURALĂ – 2014 – 2020 | 12 |
| CONCLUZII..... | 13 |
| RECOMANDĂRI..... | 14 |
| UPDATE | 15 |

Preambul

Comisarul european pentru Agricultură și Dezvoltare Rurală, Dacian Cioloș a declarat recent¹ că, în viziunea sa, trei sunt aspectele-cheie pentru care România trebuie să găsească soluții pentru a putea beneficia pe deplin de oportunitățile Politicii Agricole Comune în următorul exercițiu financiar 2014-2020: asocierea producătorilor agricoli, fiscalizarea agriculturii, servicii de consiliere și consultanță agricolă.

Acest raport se oprește asupra primei probleme – *asocierea producătorilor agricoli din România, văzută ca o metodă de integrare pe piață a acestora*.

Cooperarea în agricultură are un prost renume în România. Când aud de cooperative, cei mai mulți se gândesc la CAP-uri și la ce au reprezentat ele pentru agricultura din România. Dar povestea a început mai de demult. Fragmentarea extremă a suprafețelor agricole nu este o noutate post-1989, România interbelică se confrunța cu aceeași problemă. Marea reformă agrară de după Primul Război Mondial a agravat această problemă² într-un mod surprinzător de asemănător cu redistribuția terenurilor agricole după 1990. Problema structurală constă în faptul că o agricultură fragmentată nu poate avea o poziție solidă pe piață, mai ales pe una globalizată cum e cea de acum. Valoarea adăugată nu poate fi creată în gospodării cu o medie de aproximativ 3,5 hectare, cât indică recensământul agricol din 2010. Problema structurală ar putea fi rezolvată printr-o soluție structurală: asocierea. Statul român interbelic a avut câteva legi pentru încurajarea asocierii și pentru capitalizarea agriculturii. În mare parte au eșuat.

Suntem acum în fața unei situații asemănătoare. Europeanizarea agriculturii românești (noul nume al paradigmei de modernizare) ar trebui să se facă prin fondurile puse la dispoziție prin Programul Național de Dezvoltare Rurală (PNDR), finanțat de Uniunea Europeană. Suntem acum la începutul procesului de pregătire a viitorului PNDR, corespunzător exercițiului financiar 2014 – 2020 al UE. Este important să punem întrebările corecte și să tragem lecțiile convenite din actualul PNDR, astfel încât să-l pregătim mai bine pe cel viitor.

Acest raport reprezintă o analiză a PNDR din perspectiva măsurilor care trebuiau să încurajeze asocierea și integrarea pe piață a micilor producători. Au reușit aceste măsuri comparativ cu obiectivele propuse? Ce a mers și ce nu a mers în aceste politici? Pot fi gândite soluții care să sporească asocierea doar în interiorul PNDR sau e nevoie de politici publice mai ample, care nu țin de PNDR și nici măcar de Ministerul Agriculturii (de pildă spinoasa problemă a fiscalizării)? Încercăm câteva răspunsuri la aceste întrebări.

¹ "Dacian Cioloș: România trebuie să aibă ca priorități asocierea fermierilor, serviciile de consiliere și consultanță agricolă, fiscalizarea agriculturii", Revista Recolta, 23 mai 2012

² Bogdan Murgescu, "România și Europa. Acumularea decalajelor economice", Polirom 2010

Le mulțumim experților care au participat la întâlnirea consultativă organizată de CRPE și RAF, persoanelor care au răspuns la interviuri și chestionare, precum și membrilor Rețelei Naționale de Dezvoltare Rurală care ne-au furnizat feed-back.

Axa prioritară 1 din PNDR – Creșterea competitivității sectorului agricol

Rata absorbției fondurilor PNDR (martie 2012) este de circa 35%. Aceasta înseamnă că PNDR se află pe un traseu care îi permite o absorbție integrală până la sfârșitul perioadei de implementare (2015, conform regulii n+2).

Programul Național de Dezvoltare Rurală este structurat pe patru axe prioritare ce vizează următoarele domenii:

1. Creșterea competitivității sectoarelor agricol și forestier
2. Îmbunătățirea mediului și a spațiului rural
3. Calitatea vieții în zonele rurale și diversificarea economiei rurale

La acestea se adăugă și axa LEADER, care sprijină implementarea strategiilor grupurilor de acțiune locală. Acest raport analizează două dintre măsurile Axei 1 care au un impact direct și indirect asupra constituirii și dezvoltării asociațiilor agricole:

Măsura 142 – Înființarea grupurilor de producători este cea care vizează nemijlocit constituirea acestor asociații.

Măsura 141 – Sprijinirea fermelor agricole de semi-subsistență – susține indirect asocierea prin acordarea unui număr de puncte în plus beneficiarilor la dosarele de finanțare dacă intrau într-o formă de asociere.

Poate paradoxal, măsura 141 este considerată de succes și fondurile au fost în mare parte accesate, în timp ce măsura 142 (care privea direct asocierea) a avut rezultate mult sub așteptări. Diferența de angajare a fondurilor între 141 pe de o parte și 142, de cealaltă parte, este grăitoare în acest sens (vezi Fig. 1).

Fig. 1. Situația implementării măsurilor Axei 1 la 15 oct. 2011

| Codurile măsurilor implementate | Numărul proiectelor contractate | Valoarea contractelor (mil. euro) | Ponderea din suma alocată măsurii (%) | Valoarea plăților efectuate (mil. Euro) |
|--|---------------------------------|-----------------------------------|---------------------------------------|---|
| Măsura 112 (tineri fermieri) | 5641 | 115.6 | 34 | 73.2 |
| Măsura 141 (ferme de semi-subzistență) | 33156 | 248.6 | 52 | 55.7 |
| Măsura 142 (grupuri de producători) | 15 | 1.6 | 1.2 | 0.2 |
| Schemele XS13, XS28, NS578 (ajutor de stat pt. IMM) | 387 | 192.9 | 46 | 66.8 |
| Măsura 121 (modernizarea exploatațiilor agricole) | 1803 | 685.0 | 75 | 303.3 |
| Măsura 123 (creșterea valorii adăugate produse agricole) | 495 | 498.2 | 85 | 127.8 |

Sursa: Minuta reuniunii Comitetului de Monitorizare pentru PNDR din decembrie 2011

Paradoxul este întărit de faptul că măsura 142 nu presupune o procedură de selecție - toate grupurile recunoscute puteau cere ajutorul prevăzut prin această măsură. Totuși, doritorii sunt puțini. În același timp, ajutorul pentru fermele de subzistență presupune o formă de selecție, și totuși acolo cererea este mult mai mare.

Măsura privind grupurile de producători și cea privind fermele de subzistență au fost unele tranzitorii, introduse în regulamentul de dezvoltare rurală special pentru statele nou aderate în 2004 și 2007. Ele au fost menite a grăbi integrarea pe piață a fermelor de dimensiuni mai mici, rezultate în urma proceselor de restructurare a sectoarelor agricole din fostele țări socialiste.

Prin măsura 141 fermele de semi-subzistență sunt sprijinite pentru a se restructura individual, pe baza unui plan de dezvoltare care presupune o mai bună integrare pe piață, câtă vreme prin măsura 142 se acordă ajutor pentru o activitate colectivă de integrare (grupuri de producători) pe

piață, prin comercializarea comună a produselor. Cele două trasee de evoluție pot rămâne separate, dar se pot și combina: **teoretic, e de dorit ca beneficiarii sprijinului pentru fermele de semi-subzistență să fie membri ai unui grup de producători, crescându-și astfel șansele unei prezențe stabile pe piață.**

Interacțiunea cu măsurile de sprijin a investițiilor

PNDR prevede o inter-relaționare între diferite măsuri ale Axei 1, în ideea realizării unei sinergii a diferitelor forme de sprijin pentru exploatațiile agricole. Această intenție pozitivă a autorităților, pusă în practică inclusiv prin definirea mecanismului de selecție a beneficiarilor măsurii 141, a avut în practică **efecte în general benefice** (mulți beneficiari sunt membri ai unor forme asociative), **dar sub așteptări din punct de vedere calitativ** (cele mai multe asociații sunt de reprezentare profesională și nu de acțiune comercială directă). În cazul măsurii 142, unde nu există procedură de selecție, este prevăzut explicit faptul că atât membrii cât și grupul pot depune proiecte pe alte măsuri.

În ce privește interacțiunea dintre măsurile tranzitorii (141 și 142) și cele de sprijinire a investițiilor (121 - Modernizarea exploatațiilor agricole și 123 - Creșterea valorii adăugate a produselor agricole), o analiză detaliată realizată de Autoritatea de Management pentru Dezvoltare Rurală, pe baza datelor de la sfârșitul anului 2010, arată că din cele 1964 de proiecte finanțate prin măsura 121, 1447 sunt ale unor fermieri membri ai formelor asociative (însă nu neapărat grupuri de producători, ci mai ales organizații profesionale), iar 80 de proiecte sunt ale asociațiilor (însă cel mai probabil ale asociațiilor de producție), în timp ce 96 de proiecte erau derulate în exploatații de semi-subzistență. De asemenea, și în cazul măsurii 123 (inclusiv schemele de ajutor de stat), din 1504 proiecte finanțate 114 aparțin formelor asociative (aici, alături de asociații de producție se regăsesc și grupuri de producători).

Spre sfârșitul anului 2011, concentrarea eforturilor pentru asigurarea unui traseu de succes beneficiarilor măsurilor 141 și 121, a atins apogeul prin debutul a două noi măsuri ale Axei 1: măsura 111 „*Formare profesională (training), informare și difuzare de cunoștințe*” (15 contracte în valoare de 13 milioane Euro) și măsura 143 „*Furnizarea de servicii de consiliere și consultanță pentru agricultori*” (7 contracte în valoare de 12 milioane Euro).

”Începând cu anul 2010 și consultanța a început să-și spună cuvântul. Fiind o măsură la care documentația era aproape gratuit realizată de cei de la Consultanța Agricolă – mai puțin a fost implicată consultanța privată. În schimb informația a circulat.

De asemenea, formatorii (furnizorii de formare profesională) au fost un factor dinamizator. Dorința de a afla, de a accesa, criza apărută la începutul anului 2009 ce a făcut ca mulți dintre cei care nu doreau să știe de aceste fonduri să înceapă să le analizeze, că altă soluție nu aveau. Și atunci, în numeroasele cursuri de informare, diseminare efectuate de formatorii atât publici, dar mai ales privați, această măsură ca și celelalte ale PNDR – ului au fost promovate.” Consultanț agricol

Dacă avem în vedere concepția care a stat la baza PNDR, se poate considera că **abia din 2012 măsurile Axei 1, și în special cele care vizează ajustările structurale, au ajuns să se potențeze reciproc**, prin furnizarea acestui sprijin informațional complementar (training și consiliere pentru potențialii beneficiari).

În 2012 a devenit funcțională Rețeaua Națională de Dezvoltare Rurală (RNDR), ceea ce a reprezentat un sprijin real în atingerea obiectivului unei absorbții cât mai mari a fondurilor pentru dezvoltare rurală. Referitor la obiectivele integrării pe piață a fermelor mici, RNDR a organizat două grupuri de lucru tematice care țintesc cele două domenii de acțiune specifice măsurilor 141 și 142, anume grupul „Suport pentru ferme mici și mijlocii” și grupul „Asociere și cooperare”. Activitatea acestora caută să îmbunătățească implementarea curentă a măsurilor tranzitorii, dar poate constitui și o sursă de sugestii pentru definirea măsurilor viitorului program de dezvoltare rurală.

Implementarea măsurilor 141 și 142 este asumată direct de către Direcția Generală de Dezvoltare Rurală, care este și Autoritatea de Management pentru PNDR (AM-PNDR).

Fig. 2. Proiectele înregistrate la 7 iunie 2012

| Cod măsură | Nr. proiecte depuse | Nr. proiecte selectate | Nr. proiecte contractate | Valoarea contractelor (mil. EUR) | Plățile efectuate (mil. EUR) |
|--|---------------------|------------------------|--------------------------|----------------------------------|------------------------------|
| Măsura 141 (semi-subzistență) | 64722 | 48512 | 46070 | 345.5 | 97.2 |
| Măsura 142 (grupuri de producători) | 40 | 40 | 34 | 5.0 | 0.7 |

Sursa: AM-PNDR

Măsura 141 – Sprijinirea fermelor agricole de semi-subzistență

Prin măsura 141 sunt sprijinite exploatațiile agricole a căror producție este destinată în principal consumului propriu, dar care comercializează o parte din producție. Scopul este o mai mare integrare pe piață a acestor fermieri.

Structura agriculturii românești ar fi trebuit să facă această măsură una foarte căutată. România avea în 2007 în total 3,9 milioane exploatații agricole. Conform Eurostat, circa 3 milioane nu depășeau dimensiunea economică de 1 ESU³. Din cele 866 de mii de exploatații rămase, 64% produceau în principal pentru consumul propriu, iar 35% produceau în principal pentru vânzări directe (care de obicei nu sunt înregistrate). Dintre aceste 866 de mii de exploatații se selectează beneficiarii măsurii 141.

Condițiile de eligibilitate pentru măsura 141 sunt legate de statutul beneficiarului (persoană fizică de până la 62 de ani, care însă trebuie să devină persoană fizică autorizată până la semnarea deciziei de finanțarea) și de caracteristicile exploatației:

- exploatație înregistrată în Registrul agricol, cu o dimensiune economică cuprinsă între 2 și 8 UDE⁴ și
- care comercializează o parte din producția agricolă obținută.

Reprezentanții unor organizații nonguvernamentale care au asistat fermierii să acceseze măsura 141 (consultați de CRPE) consideră că și îndeplinirea acestei condiții minimale de 2 UDE a reprezentat o provocare pentru un număr consistent dintre potențialii beneficiari.

La acestea se adaugă prezentarea unui plan de afaceri pentru 5 ani (perioada pentru care se primește ajutorul). Din planul de afaceri trebuie să rezulte, după primii 3 ani, o creștere cu 20% a producției comercializate și o creștere cu 3 UDE a dimensiunii economice a exploatației, eventual ca urmare a unor investiții.

Criteriile de selecție, în număr de cinci, favorizează fermierii care

- a) sunt membri ai unor forme asociative (maxim 20 puncte);
- b) primesc plăți de agro-mediu prin măsura 214 a Axei 2 (15 puncte);
- c) au exploatația într-o zonă defavorizată (30 puncte);
- d) au sub 40 de ani (30 puncte);
- e) realizează o investiție (maxim 30 puncte).

³ European Size Unit

⁴ Unitate de Dimensiune Economică, echivalent ESU în România

Odată beneficiarul selectat, sprijinul concret primit de acesta constă în alocarea anuală a sumei de 1500 Euro până la verificarea de la sfârșitul anului al treilea, urmând ca în cazul îndeplinirii criteriilor de dezvoltare să primească sprijinul încă doi ani, până la sfârșitul perioadei de 5 ani. Dacă nu îndeplinește criteriile, nu trebuie să returneze sumele primite.

În unele puncte, intențiile regulamentului european și condițiile ce țin de stadiul de dezvoltare al agriculturii noastre nu s-au materializat în cel mai potrivit mecanism de selecție a beneficiarilor. De exemplu, este salutară introducerea criteriului de apartenență la o formă asociativă, dar diferența de punctaj dintre grupurile de producători (20 puncte) și o asociație profesională (15 puncte) este prea mică. În opinia noastră **apartenența la un grup de producători trebuia să fie criteriul de selecție decisiv pentru acordarea sprijinului**, datorită complementarității celor două acțiuni. Acesta ar fi trebuit să fie mai important decât criteriul investițiilor propuse (pentru că sunt doar propuse), și poate chiar celui al vârstei. După cum criteriul plăților de agromediu sau cel pentru amplasarea în zone defavorizate nu par a fi relevante pentru obiectivul măsurii.

Merită să faci pasul spre economia formalizată?

Așa cum am precizat, înregistrarea ca PFA este o condiție pentru primirea banilor pe această măsură. În cadrul interviurilor noastre am întâlnit des remarcă potrivit căreia formalizarea comercializării producției duce la costuri mai mari pentru producători decât banii primiți în cadrul măsurii. Practic, în loc să vândă produsele pe marginea drumului sau în tot soiul de tranzacții informale, oamenii trebuie să vândă în sistemul formalizat. Evident, un dezavantaj competitiv față de alți producători, care nu intră în sistemul formalizat. Acest dezavantaj nu este compensat întru totul, conform percepției, de suma de 1500 de euro primită în cadrul măsurii.

Totuși, măsura 141 rămâne o măsură solicitată: numărul beneficiarilor a crescut de la cca. 16.000 la sfârșitul anului 2010 la cca. 46 de mii în iunie 2012. Dintre beneficiarii din 2010, **76% erau exploatații sub 5 ha**, 15% exploatații între 5 și 10 ha, iar 9% exploatații peste 10 ha, de unde rezultă că există un interes al fermelor mici pentru integrarea pe piață. Repartizarea pe județe a plăților cumulate (iunie 2012) scoate în evidență trei județe cu plăți de peste 5 milioane Euro (Alba, Bistrița - Năsăud și Vrancea) și 7 județe cu plăți de peste 3 milioane Euro. Aceste diferențe se datorează unui mix de factori în care consilierea oferită de autorități joacă un rol important (este cazul camerei agricole din Vrancea), dar este influențată și de puterea exemplului și, cel puțin parțial de posibilitatea îndeplinirii unor criterii de selecție (grupuri de producători, plăți de agro-mediu).

Măsura 112 „Instalarea tinerilor fermieri” este asemănătoare măsurii 141, în principal datorită sprijinului forfetar, care însă nu mai este alocat anual ci în două tranșe de 60% în primul an și de 40% la sfârșitul celui de-al treilea an după verificarea îndeplinirii condiției de creștere a dimensiunii economice cu 4 UDE. Neîndeplinirea angajamentelor duce la returnarea sumelor. Această alocare eşalonată a făcut ca cei care au accesat măsura 112 să devină cu adevărat activi pe piață, pentru a evita returnarea sumei primite.

”În ultimul an au existat multe cereri ale celor plecați în străinătate (Italia de exemplu), care au dorit să acceseze această măsură. Pentru ei reprezintă o oportunitate de a se întoarce acasă pentru a pune pe picioare o fermă, în același timp schimbându-și și statutul social. Ne așteptăm ca aceste efecte să se facă simțite în următorii ani.”

Consultant agricol

Beneficiarii măsurii 112 sunt fermierii:

- a) sub 40 de ani, care
- b) se instalează pentru prima dată într-o exploatație cu dimensiunea între 6 și 40 UDE și
- c) devin persoane fizice autorizate.

Suma totală primită este cuprinsă între 12.000 și 40.000 Euro (în funcție de mărimea exploatației). Bani pot fi ceruți înapoi de către stat după verificare dacă planul de afaceri propus nu este respectat.

Măsura 142 - Înființarea grupurilor de producători

Măsura 142 încurajează înființarea grupurilor de producători din sectorul agricol, a căror contribuție la structurarea filierelor agro - alimentare din România se poate dovedi decisivă. Chiar dacă declarațiile autorităților și ale reprezentanților agricultorilor în sprijinul asocierii au devenit un loc comun în ultimii anii, ele nu au avut ecoul așteptat în rândul fermierilor.

Asocierea în producția agricolă rămâne oarecum limitată la consolidarea entităților create la începutul anilor 1990 (recensământul general agricol din 2010 înregistra 1390 de exploatații organizate ca societăți sau asociații agricole, operând în total în jur de 550 mii ha). În același timp, logica de funcționare a PNDR a vizat mai degrabă **concentrarea ofertei prin asociere**, deci încurajarea comercializării în comun a producției. Măsura 142 e gândită să răspundă acestui obiectiv.

Rezultatele sunt încă sub așteptări și unul din motivele realizării acestui raport este și înțelegerea cauzelor care împiedică dezvoltarea grupurilor de producători.

La sfârșitul anului 2010 erau sprijinite prin măsura 142 doar 14 grupuri de producători (având în total 801 membri), specializate astfel pe produse: 6 grupuri pe culturi de câmp, 4 pe lactate, 2 pe animale ierbivore și 2 grupuri pe păsări de carne. Până la sfârșitul anului 2011 situația era staționară (16 grupuri de producători erau beneficiare ale măsurii 142), însă în anul 2012 am multe grupuri au făcut demersurile pentru a beneficia de sprijinul oferit prin această măsură (în iunie 2012 aveau semnate contracte de finanțare 34 de grupuri de producători).

De altfel, până în aprilie 2012 primiseră avize de recunoaștere din partea MADR cca. 140 de grupuri de producători. Dintre acestea aproximativ 100 reprezintă potențialii beneficiari ai măsurii 142. Alte 34 de grupuri, pe legume - fructe, au fost recunoscute preliminar (în vederea transformării în organizații ale producătorilor de legume - fructe). Grupurile de producători din sectorul legume-fructe nu sunt ajutate prin măsura 142 a PNDR, ele fiind sprijinite din alt fond (FEGA – Fondul European de Garantare Agricolă), în baza altui regulament, prin intermediul APIA.

Ajutorul acordat prin măsura 142 este sub forma unui quantum forfaitar plătit în tranșe anuale pentru 5 ani de la data recunoașterii grupului. Sprijinul este degresiv: în primii doi fiind de 5% din valoarea producției comercializate (VPC), scăzând apoi cu câte un punct procentual pe an până la 2% în anul a cincilea. Pentru valori ale producției de peste 1 milion Euro este redus la jumătate pentru partea care depășește respectivul prag al VPC. De asemenea, sprijinul este plafonat la 100.000 de Euro în primul an, plafonul fiind redus treptat până la 50.000 în anul al cincilea.

Cum pentru măsura 142 nu se aplică o procedură de selecție, grupurile care vor să beneficieze de ajutorul descris anterior, trebuie doar să fie recunoscute conform legislației naționale (O.G. 37/2005 cu modificările și completările ulterioare) și să propună un plan de afaceri.

Condițiile de recunoaștere cer ca grupul de producători să fie persoană juridică (societăți comerciale, societăți agricole, cooperative, sau chiar asociații și fundații), înființată la inițiativa producătorilor agricoli, având ca scop comercializarea în comun a produselor agricole. Grupul de producători trebuie să fie format din cel puțin 5 membri și să comercializeze cel puțin 75% din producția membrilor. În plus, trebuie să dețină un sistem de contabilitate, facturare și înregistrare a producției membrilor și să dovedească prin evidența contabilă că valoarea producției comercializate depășește 10 000 EUR.

În cazul sectorului de legume - fructe, condițiile de recunoaștere sunt asemănătoare, însă grupurile de producători sunt recunoscute preliminar în vederea transformării în decurs de cinci ani în organizație de producători. Condiția pentru transformarea în organizație este ca valoarea producției comercializate să depășească 1 mil. lei. Planul de recunoaștere al organizației (derulat

în maxim 5 ani), este monitorizat de APIA, iar sprijinul forfetar anual se acordă după implementarea fiecărei etape.

În plus, se acordă sprijin pentru investițiile prevăzute în planul de recunoaștere, dar li se cere și constituirea unor fonduri operaționale din contribuțiile membrilor. Asta naște probleme de coeziune a grupurilor (unii membri refuză sau nu pot să contribuie).

Până în aprilie 2012 beneficiau de sprijin prin APIA 34 de grupuri de producători și o organizație de producători de legume – fructe. În 2013 ar urma ca 4 grupuri să devină organizații.

O diferență importantă față de sprijinul alocat prin măsura 142 o constituie posibilitatea recuperării ajutoarelor primite în cazul în care APIA decide oprirea finanțării pentru deficiențe sau nereguli în implementarea măsurilor din planul de recunoaștere. În anul cinci de la acordarea finanțării, grupul de legume-fructe trebuie să devină organizație. Dacă nu se întâmplă asta, ar trebui să dea banii înapoi. Va fi interesant de văzut cum va putea aplica APIA această măsură (care dintre membri vor plăti și cum va funcționa răspunderea în solidar a membrilor). Această problemă nu se pune la măsura 142, care nu prevede recuperarea banilor în caz de eșec.

Recent (iunie 2012) a fost deschisă o consultare publică pe opțiunile de politici privind regimul sectorului fructelor și legumelor din UE. După recunoașterea a patru mari slăbiciuni în organizarea producției (rata redusă de organizare, dimensiunea redusă a organizațiilor de producători, acoperirea limitată pentru anumite produse, lipsa managementului profesionist), se propun opțiuni alternative de politici, luându-se în considerare posibilitatea transferului parțial sau total al măsurilor de sprijinire a organizațiilor de legume – fructe la Pilonul 2 (dezvoltare rurală).

Ce cuprinde propunerea de Regulament pentru dezvoltare rurală 2014 – 2020

Propunerea legislativă a Comisiei Europene privind Regulamentul de dezvoltare rurală pentru perioada 2014-2020 oferă prin măsurile propuse anumite oportunități pentru continuarea acțiunilor de integrare pe piață a fermierilor mici, în cadrul a două din cele șase priorități de dezvoltare rurală ale UE (priorități care înlocuiesc axele actuale). Măsurile sunt astfel extinse la toate statele membre.

Astfel, măsura 141 (ferme de semi-subsistență) este continuată de sprijinul pentru înființarea de întreprinderi pentru dezvoltarea fermelor mici, în cadrul măsurii "Dezvoltarea exploatațiilor și a întreprinderilor", fiind una din acțiunile care răspund priorității "Creșterea competitivității tuturor tipurilor de agricultură".

O măsură numită "Înființarea grupurilor de producători", la fel ca măsura curentă 142 (grupuri de producători), va acționa din 2014 răspunzând priorității "Promovarea organizării lanțurilor alimentare". În cadrul aceluiași priorități este extinsă o măsură de "Cooperare", a cărei corespondentă din actualul Regulament nu a fost introdusă de România în actualul PNDR.

Pentru operaționalizarea măsurii pentru fermele mici este importantă definirea fermei mici (printr-un prag minim și unul maxim), fără a se suprapune ca dimensiune pe ferma în care se instalează un tânăr fermier (aceasta fiind mai mare), dar ambele întreprinderi să fie din categoria microîntreprindere sau întreprindere mică.

Sprijinul pentru grupurile de producători va fi la rândul lui acordat doar acelor grupuri care corespund definiției IMM-urilor. Cu alte cuvinte sunt sprijinite grupurile mai mici, dar fără a se face compromisuri în privința viabilității (trebuie prezentat în continuare un plan de afaceri).

Măsura de cooperare este cea care poate fi de un real folos diversității situațiilor din România, ținând cont de interpretarea largă a termenului de cooperare. Având ca obiectiv viabilitatea economică a micilor agricultori, această măsură va putea sprijini costurile aferente realizării de studii cu privire la anumite zone de interes pentru acțiunile de cooperare, animării zonei în cauză pentru proiecte colective, costuri de funcționare a cooperării sau pentru implementarea unui plan de afaceri.

Concluzii

Cum afirmam anterior, rezultatele măsurii 142 sunt sub așteptări. Cauza principală pare a fi distanța între realitatea românească și designul acestei politici (inspirat din exemplele unor țări cu agricultură dezvoltată). Intrarea într-un grup de producători presupune în primul rând intrarea în economia formalizată pentru că:

- a) subvenția (5% în primii doi ani) e legată de producția vândută, deci dovedibilă prin acte;
- b) evaluarea grupului este legată de vânzarea a 75% din producție prin intermediul grupului, din nou dovedibilă prin acte.

Această încercare de formalizare a venit pe o realitate de sens contrar, știut fiind faptul că mare parte din agricultura noastră e nefiscalizată. Intrarea într-un grup a presupus deci și schimbarea modului de lucru (contabilitate, facturare, impozitare pe venit, posibil TVA). Trebuie să ne întrebăm dacă stimulentele oferite de Măsura 142 au fost destul de mari pentru a împinge producătorii să intre în acest sistem de lucru. De pildă, producătorii care vând doar pe baza certificatului de producător sunt evident favorizate față de cei care decid înregistrarea ca PFA / vânzarea prin grupul de producători.

Pe de altă parte, din interviurile și consultările noastre, au reieșit următoarele avantaje ale intrării în grupuri de producători:

- putere de negociere sporită în relația cu intermediarii / procesatorii;
- reducerea costurilor de producție;
- accesul mai ușor la tehnologie;
- creșterea bancabilității proiectelor

De remarcat totuși că aceste posibile beneficii vin mai degrabă pe termen mediu și lung, pe când producătorii se lovesc imediat și direct de greutățile induse de schimbarea stilului de lucru (recunoașterea grupului fiind prima dintre ele).

Recomandări

a) *Pentru cadrul general de funcționare a agriculturii*

1. Un tratament egal din punctul de vedere al obligațiilor legale și fiscale pentru toți producătorii. De pildă, care mai este rostul certificatului de producător? Scopul inițial era de a asigura accesul în piețe doar al producătorilor autentici. A eșuat în mod evident să atingă acest scop. În schimb, certificatul oferă posibilitatea concurenței neloiiale față de cei care își înregistrează producția și o vând prin circuitul fiscalizat. Desființarea certificatelor de producători ar putea rezolva și problema intermediarilor care subraportează volumul de marfă pentru a ocoli impozitarea (o a doua formă de concurență neloiială pentru grupurile de producători).
2. Elaborarea în urma unei largi dezbateri a unui sistem unitar și simplu de impozitare a veniturilor din vânzările din agricultură, indiferent de forma juridică de organizare (PFA, întreprinderi individuale, asociațiile familiale etc.) în paralel cu reducerea fiscalității. Această măsură ar constitui un stimulent suplimentar în direcția formalizării activităților agricole.

b) *Pentru Programul de Dezvoltare Rurală*

3. Dedicarea exclusivă a unor procente din sumele alocate măsurii 123 pentru investițiile grupurilor de producători, măbind deci stimulentele pentru asociere în aceste grupuri.
4. Campanii de informare mai bine țintite pe beneficiari
Conform Euro-barometrului Rural din 2006, principala sursă din care oamenii aflau despre programele de finanțare ale Uniunii Europene era televizorul, urmat de la depărtare de radio, presa scrisă și primăria din localitate. Nu avem motive să credem că

situația s-a schimbat prea mult de atunci. Astfel, PNDR-ul ar trebui să acorde mai mare importanță campaniilor de informare, care să fie diferențiate regional și să cuprindă un mix media mai complex.

5. Campanii de promovare a modelelor de succes pe accesarea măsurii 142 (ex. management separat de membri, de unde rezulta nevoia formării unor manageri neutri; programe de mentorat).

Una dintre cele mai sigure modalități de a convinge fermierii că grupurile de producători pot avea rezultate foarte bune atât la nivel colectiv, cât și individual, este prin puterea exemplului: promovarea modelelor de succes. O bună practică remarcată de mai mulți experți și consultanți intervievați de autori este angajarea unui manager din afara grupului de producători, neutru față de interesele individuale ale membrilor. Poate părea contraintuitiv, dar s-a dovedit că un terț gestionează mai bine activitatea grupului de producători, nefiind tentat să-și prioritizeze vânzarea propriei producții. Aceasta ar rezolva parțial și aprehensiunea cronică specifică spațiului nostru cultural de a pune resurse la comun.

Trainingul acestor manageri ar trebui să se facă tot prin PNDR (eventual măsura 111).

6. Încurajarea implicării mai mare a autorităților locale în popularizarea PNDR. Există numeroase exemple că atunci când autoritățile locale s-au implicat, rata accesării acestor măsuri este net superioară.

În cadrul consultărilor pentru acest studiu s-au evocat și cazuri contrare, în care primarul din comună își canaliza eforturile de diseminare a informațiilor legate de oportunitățile PNDR strict cercului său de influență, cu efectul pervers de a-și menține influența în localitate prin perpetuarea traiului pe ajutor social al locuitorilor aflați în condiții de (semi)subzistență.

UPDATE

Concluzii și recomandări suplimentare exprimate de către oficiali, experți și beneficiari ai PNDR în cadrul evenimentului de lansare publică a raportului:

- nevoia stringentă a conlucrării dintre Ministerul Agriculturii și Ministerul Finanțelor Publice în lupta împotriva evaziunii fiscale, în special pe filiera importurilor ilegale, prin care se eludează plata TVA;

- rezolvarea problemei fărâmițării excesive a proprietății asupra terenurilor agricole prin finalizarea cadastrului la nivel național;
- înlăturarea dublei impozitări a profitului realizat de membrii grupurilor de producători înregistrați ca persoane fizice autorizate, corespunzător producției vândute în cadrul grupului (ei plătesc impozit o dată ca PFA, iar apoi ca asociație/SRL/cooperație etc.);
- necesitatea unor forme legale simplificate de înregistrare a grupurilor de producători (în acest moment cooperativa prezintă cele mai multe avantaje de ordin procedural, dar și din punct de vedere al echității sistemului de vot al membrilor);
- alocarea de fonduri în viitorul PNDR pentru activități de facilitare comunitară, extrem de necesare pentru constituirea unor grupuri de producători sustenabile;
- preîntâmpinarea imposibilității îndeplinirii de către beneficiarii 141 a criteriilor de dezvoltare economică din planul de afaceri la evaluarea celor 3 ani prin înlocuirea cotelor aferente fiecărui an cu o medie, ceea ce ar lua în calcul și riscul condițiilor meteo defavorabile;
- consultarea băncilor în formularea criteriilor de acordare a finanțărilor prin PNDR, care ar îmbunătăți perspectivele beneficiarilor pe piață și după decuplarea de la fondurile europene;

Acest raport este finanțat de Fundația Româno - Americană (RAF).

Conținutul acestui raport nu reprezintă în mod necesar poziția oficială a RAF. Opiniile exprimate nu implică automat poziția tuturor experților afiliați CRPE sau a altor instituții și organizații partenere CRPE.

Credit foto copertă: Jack Delano via Flickr Creative Commons

© CRPE iunie 2012
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