

2. Cadrul politicilor agricole și alimentare

La începutul anilor 1990, după primele alegeri democratice, România a inițiat un proces de reformă economică generală, care a inclus, de asemenea, reforme ambițioase specifice în agricultură și sectorul alimentar. Programul de reformă a avut în vedere transformarea agriculturii într-un sector bazat pe principiile proprietății private asupra pământului și altor mijloace de producție din agricultură. Scopul a fost o agricultură orientată spre piață și competitivă pe plan internațional. Până în anul 1997 s-au înregistrat progrese destul de modeste. Începând cu anul 1997, România a făcut progrese semnificative, deși câteodată dezordonate, în implementarea și menținerea programului de reformă sectorială. În anul 2000, reforma a început să vizeze și măsuri legate de aderarea la Uniunea Europeană. Procesul general totuși a fost mai lent și rezultatele mai puțin consistente decât în alte țări central-europene aflate în etapa finală a procesului de aderare. Reforme substanțiale și modificări ale politicilor agricole sunt în continuare necesare înainte ca România să adere la Uniunea Europeană.

2.1. Reformele sectoriale generale: proces și perspective

Reforma agriculturii și a sectorului alimentar din România și evoluția cadrului politicilor agricole au parcurs mai multe etape de la începutul tranziției.

În primii ani (până în 1997) au fost inițiate importante reforme sectoriale, dar implementarea lor a fost lentă. Momentul cel mai important din cadrul reformelor sectoriale din această perioadă a fost Legea fondului funciar din anul 1991, care a avut drept rezultat restituirea către proprietarii privați a proprietății și a drepturilor de folosință asupra terenului și care a desființat în mod efectiv sistemul cooperativelor agricole de producție. Politicile din acea perioadă au avut drept scop minimizarea dificultăților create de mediul economic în schimbare atât pe plan intern, cât și în afara țării; o atenție relativ scăzută a fost acordată nevoii de reformare a instituțiilor de bază și a structurii întreprinderilor și de ajustare a politicilor în acest sens. Programul de sprijin în agricultură a favorizat puternic marile exploatații agricole și a adus avantaje în exclusivitate marilor ferme de stat. Micile gospodării țărănești au putut avea acces la subvenții doar prin integratori (intermediari de stat în domeniul comercializării), iar aceștia achiziționau producția acestora la prețuri fixe “garantate de stat”, care puteau fi atractive sau nu, în funcție de o anumită perioadă sau localizare în spațiu. Drept rezultat, piețele produselor și inputurilor au rămas puternic distorsionate.

Ca urmare a crizei economice și a consensului potrivit căruia trebuia aplicate reforme mai durabile, România a adoptat un pachet de reforme radicale în anul 1997, care a marcat o ajustare fundamentală a politicilor economice. Acest pachet, deși destinat întregii economii, poate fi considerat ca un prim pas către cadrul politic curent din agricultură și industria alimentară. Planul de stabilizare din anul 1997 avea drept obiectiv o mai mare stabilitate macroeconomică și scăderea substanțială a inflației, prin instituirea unei politici monetare restrictive și limitarea deficitului bugetar. Planul a inclus următoarele elemente principale:

- liberalizarea prețurilor produselor și serviciilor (în general și pentru agricultură);

- liberalizarea regimului ratei de schimb;
- reducerea taxelor vamale la import;
- înlăturarea subvențiilor (incluzând reducerea treptată a creditelor direcționate pentru agricultură);
- promovarea investițiilor străine;
- privatizarea, restructurarea sau lichidarea întreprinderilor de stat cu pierderi (incluzând fostele IAS-uri și unitățile agroprelucrătoare).

Implementarea Planului de stabilizare din anul 1997 a accelerat atât reformele economice generale, cât și reformele specifice din agricultură. A fost eliminat controlul asupra prețurilor agricole, taxele vamale au fost diminuate, creditele direcționate au fost întrerupte, iar procesul de privatizare a fost accelerat. Accentul pus pe constrângeri bugetare severe și o disciplină financiară sporită au avut drept scop crearea condițiilor pentru dezvoltarea unui sector sănătos și durabil. Reformele agricole sprijinite de Banca Mondială și împrumutul pentru ajustarea sectorială a agriculturii (ASAL) au avut drept rezultat o nouă formă de sprijin – sistemul de cupoane pentru inputurile agricole – menit să redirecționeze subvențiile în afara fermelor de stat și să sporească producția agricolă printr-un acces îmbunătățit la inputuri. ASAL a condus, de asemenea, la privatizarea unor furnizori de inputuri de stat și a Băncii Agricole și, începând cu anul 2000, la privatizarea fermelor de stat.

Cursul inegal al evoluției politicii agricole a persistat totuși și în ultimii ani. Programul de acordare a cupoanelor agricole a fost considerat din ce în ce mai mult ca un program social și a fost blamat pentru creșterea nesatisfăcătoare a producției agricole. Acest lucru a condus la adoptarea unui nou cadru politic în anul 2000, care a avut drept scop creșterea producției prin redirecționarea sprijinului către marile exploatații agricole. Sub incidența acestei noi directive, cadrul politic a rămas fluid: sistemul este caracterizat prin schimbări frecvente, negocieri anuale și nesiguranță.

Importanța încheierii sarcinilor rămase necompletate din cadrul tranziției, cum ar fi privatizarea terenurilor aflate în proprietatea statului, îmbunătățirea competitivității, dezvoltarea unui cadru instituțional compatibil cu piața, a devenit evidentă în ultimii ani. Există, desigur, probleme suplimentare care trebuie rezolvate, incluzând problemele sociale asociate reducerii necesare a imensei forțe de muncă din agricultură și calității viitoare de membru UE. Aceste noi provocări pentru politicile agricole necesită o reacție adecvată.

Dată fiind complexitatea problemelor agriculturii și dezvoltării rurale în România, există o nevoie clară de concentrare a atenției asupra politicilor agricole și rurale. Totuși reacția politicii la cererea sporită de sprijin din partea agricultorilor și o atenție sporită acordată problemelor sociale ar trebui să ia o formă adecvată, fără a crea surse suplimentare de ineficiență și lipsă de armonie cu cerințele aderării la UE. Cursul viitor al politicii agricole și al programelor de sprijin trebuie determinat în întregime de obiectivele dezvoltării unui cadru instituțional bazat pe piață și armonizat cu cadrul instituțional al UE.

Cadrul politicilor agricole recomandat și sistemul de susținere trebuie să se concentreze asupra facilitării schimbărilor structurale necesare, urmărind următoarele obiective:

- încheierea rapidă a principalelor sarcini ale tranziției rămase neterminate, cum ar fi comasarea, privatizarea pământului, crearea de piețe funciare funcționale;
- facilitarea comasării sectorului micilor exploatații agricole, prin crearea de oportunități de ocupare în afara agriculturii, având drept rezultat reducerea ocupării în agricultură și creșterea productivității muncii;
- utilizarea mai eficace a sprijinului bugetar în agricultură, prin reorientarea programelor de sprijin asupra eficienței mai curând decât asupra susținerii prețurilor și subvenționării exporturilor;
- integrarea diferitelor instrumente de intervenție guvernamentală în cadrul sectorului, în special diferitele programe de sprijin, într-un cadru mai consistent și mai previzibil, incluzând o orientare sigură a fermierilor până la introducerea PAC;
- încheierea preparativelor pentru o implementare efectivă și la timp a măsurilor PAC în anul 2007, conform acordurilor cu UE și utilizând experiența noilor state membre (NSM);
- crearea instituțiilor necesare pentru o implementare adecvată și în timp util a politicilor de sprijin după aderarea la UE;
- separarea clară a măsurilor sociale rurale (de exemplu, măsuri de reducere a tensiunilor sociale și de asigurare a protecției sociale în zonele rurale) de principalele instrumente ale politicii agricole care au drept scop îmbunătățirea eficienței și competitivității.

2.2. Mediul macroeconomic – politici de prețuri și de sprijin

În ultimii ani, ca rezultat al reformelor macroeconomice, sectorul agricol funcționează într-un mediu macroeconomic și comercial cu legături directe cu piețele internaționale. Totuși nivelul reformelor politice și instituționale realizate de România este mai scăzut decât cel al noilor state membre și chiar decât al vecinei sale, Bulgaria. Conform sistemului de clasificare a politicii agricole al Băncii Mondiale (bazat pe un sistem de notare de la 1 la 10, unde 1 reprezintă o economie cu planificare centralizată, iar 10 o economie de piață pe deplin dezvoltată), România a obținut un punctaj de 8,2 în 2004, în creștere de la 6,0 în 1997.

Acest lucru reprezintă un progres semnificativ în ultimii ani; totuși România încă se află în urma vecinilor săi central și est-europeni (**Figura 2.1**).

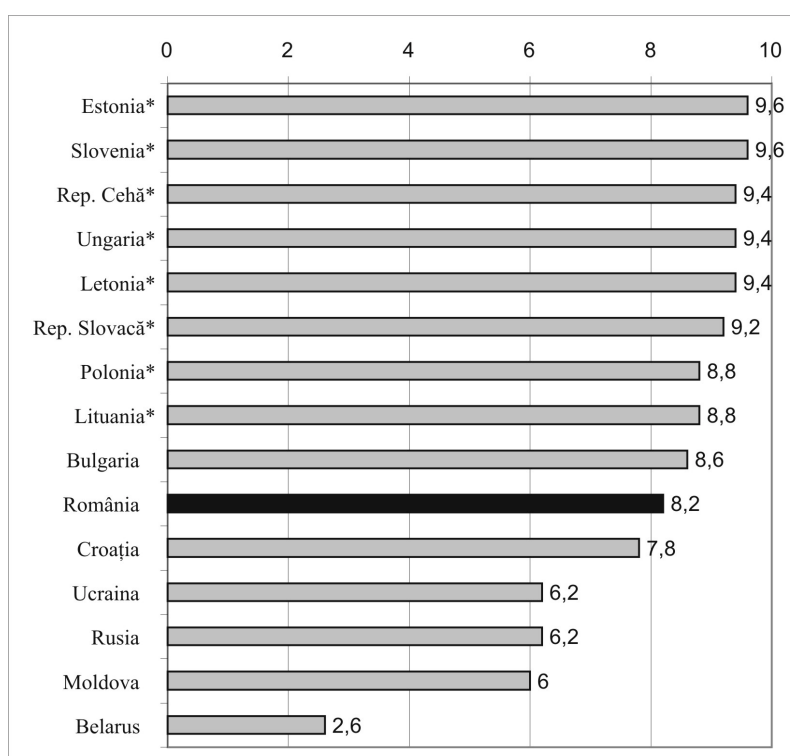
Programele de sprijin curente (aplicate începând cu anul 2002) reprezintă un pachet inconsistent de instrumente și criterii de eligibilitate, care creează în mod evident distorsiuni. Înainte de anul 2005, Ministerul Agriculturii a decretat că înlăturarea acestor inconsistențe este o prioritate-cheie în evoluția cadrului politicilor agricole către instrumentele de tip PAC. În realitate totuși, instrumentele politice agricole ale României și instituțiile aferente au fost departe de a se conforma politicii agricole comunitare. Deși politicile agricole și instrumentele de preaderare nu trebuie să fie identice cu instrumentele PAC, convergența lor cu practicile PAC ale UE ar facilita ajustarea sectorului agricol la mediul postaderării.

2.2.1. Prețurile și foarfecele prețurilor în agricultură

Inflația în România a ajuns la un maxim de peste 250% în 1993, iar apoi a scăzut în mod substanțial (**Figura 2.2**). O evoluție deosebit de pozitivă este scăderea continuă a ratei anuale a inflației începând cu anul 1998, prețurile la consumator crescând cu doar 11,9% în 2004 (în scădere de la 59% în 1998). România pare să fie pe drumul stabilizării macroeconomice, deși mai are de parcurs o distanță considerabilă până va atinge o rată a inflației acceptabilă pe plan internațional, de 4%-6% pe an.

Evoluția prețurilor inputurilor și produselor agricole este în general similară cu tendințele manifestate în alte țări din Europa Centrală și de Est. În faza inițială a tranziției, producătorii primari a trebuit să facă față unei presiuni cost-preț apărute brusc, întrucât prețurile inputurilor – atât în termeni nominali, cât și reali – au crescut mult mai repede și mai brusc decât prețurile producției agricole.

Figura 2.1. Indicele Băncii Mondiale de politică agricolă și reformă instituțională, 2003/2004



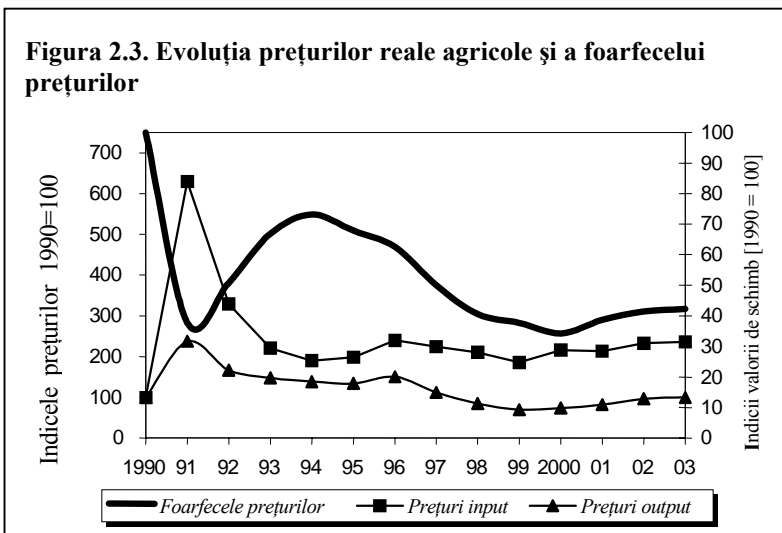
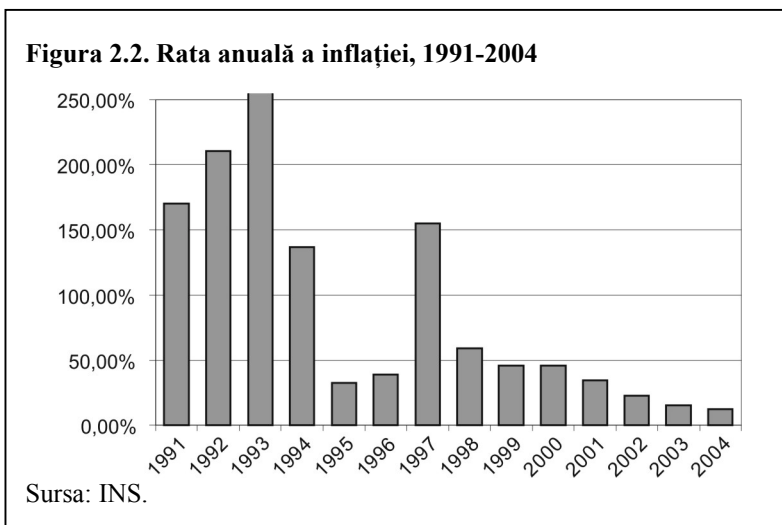
Datorită naturii mai liberale a piețelor lor și substituirilor semnificative ale inputurilor produse pe plan intern cu produse din import (adesea mai avansate din punct de vedere tehnologic), prețurile au crescut repede la niveluri internaționale¹. După ce au trecut de șocul inițial al anilor 1990/91, prețurile inputurilor agricole în termeni reali au fost de două ori mai mari decât la începutul deceniului. În același timp, prețurile primite de fermieri pentru produsele lor au rămas relativ scăzute și, după liberalizarea totală a prețurilor în anul 1997, chiar au scăzut la aproximativ 80% din nivelul lor de la începutul deceniului.

¹ Conform opiniei experților, efectul substituirii prin utilizarea unor inputuri mai avansate din punct de vedere tehnologic (de exemplu, pesticide, fertilizanți) a fost reflectat doar de ajustări minore (necorespunzătoare) în coșul de referință utilizat pentru măsurarea evoluțiilor prețurilor.

În România, ca și în alte țări, prețurile agricole reprezintă un punct sensibil în cadrul dezbaterilor publice.

Multe publicații pe această temă repun în discuție faptul că fermierii din România suferă de o înrăutățire a “foarfecelui prețurilor” și a termenilor de schimb (prețurile inputurilor crescând cu un factor de 3.200 și prețurile producției cu 1.200 în ultimul deceniu).

Deși aceste cifre sunt corecte ca atare, dezbaterile publice acordă puțină atenție faptului că acești factori se bazează pe o comensurare a evoluției prețurilor *nominale*, și nu a celor reale. Prin urmare, o analiză a evoluției prețurilor reale arată că, exceptând ajustările de preț semnificative din anii 1990 și 1997, nu se poate observa vreun foarfece al prețurilor excepțional (**Figura 2.3**). O discuție plină de sens a evoluțiilor recente ale prețurilor agricole și ale foarfecelui prețurilor, prin urmare, trebuie să ia în considerare inflația generală².



Datorită șocului inițial al tranziției (care a determinat unele “suprareacții” pe piețele interne în 1990/91), o atenție deosebită ar trebui acordată selectării perioadei de referință. În statistica din România, de obicei anul 1990 este luat în considerare ca perioada de referință pentru indici. Așa cum se indică în **Figura 2.3**, am asistat la dinamica cea mai semnificativă a prețurilor în 1990/91, când prețurile inputurilor au crescut brusc (vezi discuția de mai sus). După acești doi ani, variațiile prețurilor inputurilor și produselor agricole au avut aproximativ același ritm de creștere (sau cu schimbări, clar reflectate, de natură politică, cum ar fi liberalizarea prețurilor produselor din 1997) – în anumiți ani (cum ar fi 1993) prețurile produselor agricole au crescut chiar mai mult decât prețurile inputurilor. Dacă s-ar fi luat altă perioadă de referință (de exemplu, 1992/93) s-ar fi creat o imagine mai puțin pesimistă a evoluțiilor recente³.

² Datorită inflației relativ ridicate, o analiză a evoluției prețurilor ar trebui realizată pe baza evoluției prețurilor reale, adică evoluții ajustate în funcție de inflație. Inflația în România a atins un maxim de 250% pentru anul 1993 și a scăzut brusc după aceea.

³ În comparație cu anul 1990, indicele termenilor de schimb în agricultură referitor la inputuri a fost de 0,4 în 2000-2001. Acest lucru înseamnă că prețurile relative primite astăzi de producătorii agricoli reprezintă 40% din ceea ce

Datorită colecției de date statistice care (din punct de vedere regional sau tematic) nu asigură o acoperire suficientă, datele privind prețurile utilizate pentru asemenea comparații au tendința să contribuie la o supraestimare a efectelor adverse pentru sectorul agricol. În absența unui sistem de monitorizare a prețurilor la nivel regional și a stimulării fermierilor în sensul declarării corecte a prețurilor produselor agricole, ajustările coșului de monitorizare a prețurilor inputurilor pot să conducă în mod potențial la parțialitatea interpretării evoluției prețurilor inputurilor.

2.2.2. Sisteme de sprijin agricol

Politica agricolă a României s-a bazat în mod continuu pe aplicarea plăților directe și indirecte ca măsură de sprijinire a veniturilor producătorilor agricoli din sectorul primar. Totuși, chiar dacă principiile de bază au rămas relativ neschimbate, politicile de sprijin în agricultură au suferit numeroase modificări și ajustări începând cu anul 1997. Sistemul de sprijin a fost realmente rescris în fiecare an, cu modificări suplimentare câteodată, introduse în decursul unui anumit an, ca în 2002-2004.

Politica de sprijin agricol a României încă favorizează în mod explicit fermele de dimensiuni mari. Ordonanța guvernului adoptată în iunie 2001 stipula că numai fermele relativ mari, de ex., cu cel puțin 110 ha de teren cultivat sau 15 capete de vaci de lapte (definite în termeni juridici “ferme comerciale”), ar fi eligibile pentru întreaga gamă de subvenții agricole. Fermele care aveau sub această dimensiune limită (definite în termeni juridici “ferme familiale”) nu erau eligibile pentru subvenții (în afara serviciilor de extensie gratuite). Presiunea publică intensă și reacția nefavorabilă din partea Uniunii Europene au determinat parlamentul să amendeze această ordonanță în aprilie 2002 și să adauge prevederea care permitea plăți de susținere (nespecificate) fermelor familiale care doreau să-și sporească vânzările comerciale. Deși legea a deschis o ușă pentru eliminarea favorizării marilor ferme în acordarea de subvenții, sprijinul pentru micile ferme rămânea foarte limitat. Mai mult, parlamentul nu a intervenit pentru a elimina cerințele complexe de documentare și înregistrare formală introduse ca parte a criteriilor de eligibilitate, deși aceste cerințe nu pot fi satisfăcute de marea majoritate a fermierilor țărani români. În acest context, trebuie subliniat faptul că limitele de mărime a fermei prevăzute de legislația românească sunt cu mult mai mari decât cele prevăzute de criteriile de eligibilitate PAC și că definiția românească a “exploatației agricole” în scopul plăților de subvenții nu a fost armonizată cu definiția Uniunii Europene. Până la sfârșitul anului 2002, mai puțin de 15.000 de ferme au fost înregistrate de Ministerul Agriculturii în cadrul noilor cerințe legale, din care 12.918 sunt ferme comerciale și 1.721 sunt ferme familiale. Până la sfârșitul anului 2004, numărul a crescut substanțial: 288.238 de ferme, din care 19.527 de ferme comerciale. Fermele înregistrate cultivau 3,2 milioane hectare de teren arabil în anul 2002 și 6,2 milioane hectare în 2004, ceea ce reprezintă aproximativ o treime și, respectiv, două treimi din

însemnau ele în anul 1990. În alte cuvinte, dacă o anumită parte din venitul fermierului era necesar pentru a cumpăra un tractor sau o tonă de combustibil în anul 1990, cu aceeași sumă (în lei reali ajustați de rata inflației) se puteau cumpăra doar 0,4 tractoare sau 0,4 tone de combustibil în 2000-2001 (în mod riguros, discuția trebuie purtată asupra întregului coș de inputuri agricole, nu doar asupra unui input specific). În comparație cu anul 1991, totuși situația nu este deloc rea: “puterea de cumpărare” a veniturii agricole în perioada 2000-2001 se află la același nivel cu cea din 1991, în timp ce, în perioada 1992-1997, cu un anumit venit al fermei, se putea cumpăra un coș mult mai mare de inputuri decât în anul 1991. În fine, termenii de schimb astăzi se află la 0,5 din nivelul lor din anul 1994, ceea ce înseamnă că cu un venit agricol în 2000-2001 se poate cumpăra doar jumătate din cât se cumpăra în 1994.

terenul arabil total al României (9,4 milioane hectare). Introducerea plăților în numerar bazate pe suprafață pentru micii fermieri totuși a îmbunătățit balanța.

Principalele instrumente de susținere aplicate în ultimii câțiva ani pot fi împărțite în măsuri directe de susținere a veniturilor și programe de susținere indirectă:

1. *Măsuri directe de susținere a veniturilor:*

- prime la preț;
- susținerea inputurilor;
- transfer de numerar către micii fermieri;
- susținerea investițiilor;
- alte plăți directe sau compensații pentru fermieri.

2. *Programe de susținere indirectă:*

- sprijin pentru servicii generale agricole;
- îmbunătățiri funciare.

Bugetul Ministerului Agriculturii pe anul 2005 (**Tabelul 2.1**) vizează un volum total al sprijinului de 27 miliarde ROL⁴ (797 milioane USD), ceea ce reprezintă o creștere semnificativă a nivelului sprijinului față de anul 2003 (cu aproximativ 450 milioane USD). Totuși trebuie remarcat faptul că, datorită schimbării guvernului, bugetul mai suferă încă modificări și se așteaptă o decizie finală parlamentară asupra sistemelor de sprijin în agricultură la mijlocul anului 2005. Bugetul detaliat al MAPDR este prezentat în **Anexa 1**.

Tabelul 2.1. Structura programului de sprijin în agricultură, 2005

	Lei (mld.)	Procent
Măsuri susținere directă	22.150,6	82
Prime la preț	6.131,8	23
Subvenții inputuri	3.878,2	14
Transfer numerar la micii fermieri	5221,8	19
Susținere invest. ^(a)	6.618,8	24
Alte plăți directe	300,0	1
Măsuri susținere indirectă	2.161,8	18
Măsuri generale de susținere în agricultură	961,8	4
Îmbunătățiri funciare	1.200,0	4
Administrație MAPDR	2.852,5	11
Total	27.164,9	100

^(a) *Incluzând contribuția națională la alocațiile în condițiile programului SAPARD*

Sursa: MAPDR, 2005.

O versiune sintetică a structurii bugetului de sprijin agricol pe anul 2005 este prezentată în **Tabelul 2.1**. Din diferitele programe de sprijin, suplimentele la prețurile produselor și susținerea financiară a inputurilor sunt principalele două categorii, reprezentând 87% din sprijinul total guvernamental acordat agriculturii. Câteva detalii asupra diferitelor programe sunt prezentate în continuare.

⁴ Incluzând contribuția națională la alocațiile în condițiile programului SAPARD.

Măsuri directe de susținere a veniturilor

Primele la preț pentru produsele vegetale și animale. Cu o alocație bugetară de aproximativ 6 miliarde ROL (29% din bugetul total pentru susținerea agriculturii), programele de suplimente la preț dețin o pondere semnificativă în cadrul bugetului MAPDR. Conform obiectivelor declarate în mod oficial, aceste suplimente sunt introduse pentru sporirea producției și calității produselor agricole. Lista de produse eligibile este determinată din când în când de către MAPDR. Prin completarea unei cereri (la direcția agricolă județeană) și pe baza prezentării unei dovezi de vânzare către un comerciant sau procesator înregistrat, producătorului primar (înregistrat ca fermă “comercială” sau “familială”) i se plătește suplimentul la preț pentru cantitatea vândută din fiecare produs vegetal sau animal eligibil. Este îndoielnic totuși dacă suplimentele la preț contribuie la realizarea obiectivelor declarate în mod oficial. Astfel, doar fermele relativ mari înregistrate sunt eligibile pentru suplimente la preț la lapte, în timp ce 95% din producția de lapte este obținută în gospodăriile neînregistrate. Apare astfel că suplimentele la preț servesc ca măsură generală pentru canalizarea resurselor bugetare către marile ferme, în loc de a acționa în mod efectiv pentru stimularea producției și creșterea veniturilor.

Sprrijin financiar pentru inputuri. Subvenționarea inputurilor agricole a reprezentat o formă majoră de susținere a agriculturii înainte de anul 2000, când a existat programul cupoanelor agricole. Programul cupoanelor a vizat fermele familiale și ulterior a fost blamat pentru că a avut un impact insuficient asupra producției agricole. Programul curent de furnizare a inputurilor include un program de subvenționare a prețului motorinei (acesta reprezintă un procent semnificativ, de 11%, din programele de sprijin ale MAPDR) și vechile programe de subvenții pentru semințe și irigații. În primăvara anului 2005, sistemul transferurilor de numerar a fost schimbat într-un sistem de distribuție a cupoanelor, care pot fi utilizate pentru achiziționarea de inputuri (semințe, îngrășăminte chimice, pesticide).

Transferuri în numerar pentru micii fermieri. În august 2003, guvernul a decis să plătească 2 milioane lei per hectar fermelor care aveau sub 5 ha și aceeași sumă pentru primele 5 ha ale fermelor individuale mai mari (terenul utilizat în asociații juridice nu era eligibil pentru această plată). Alocația bugetară totală se ridică la un procent semnificativ de 19% din bugetul MAPDR pe anul 2005. Introducerea acestei forme de sprijin a redus oarecum dezechilibrele din cadrul susținerii fermelor mici în comparație cu cele mari. Acesta este al doilea capitol mare din cadrul bugetului de susținere al MAPDR și este principală formă de sprijin pentru micii fermieri. În anul 2004, alocația pe hectar a crescut la 2,5 milioane lei, dar alocația de 1,5 milioane lei pe hectar din 2005 este deja stabilită în buget sub formă de cupoane pentru culturile de toamnă din anul anterior (a doua parte din cele 2,5 milioane lei/ha) și culturile de primăvară (cu excepția porumbului, ovăzului și a culturilor furajere).

Susținerea investițiilor. Susținerea investițiilor constă din două programe principale. Un program de granturi relativ mic (700 milioane lei sau 4% din sprijinul bugetar) subvenționează 45% din prețul mașinilor produse în țară. Al doilea program, mai mare (6 miliarde lei sau 20% din sprijinul bugetar), corespunde cofinanțării naționale a măsurilor SAPARD. Totuși ar trebui remarcat faptul că alocarea substanțială pentru această susținere a investițiilor are mai mult caracter de angajament de plată decât de rambursare.

Programe de susținere indirectă

Srijin pentru servicii agricole generale. Această categorie include mai multe programe specifice, cum ar fi programul strategic sanitar-veterinar, creșterea și ameliorarea animalelor, cercetarea și dezvoltarea (4% din total buget de srijin al MAPDR).

Îmbunătățiri funciare. O parte semnificativă (4% din bugetul de srijin al MAPDR) este alocată îmbunătățirilor funciare și ameliorării solurilor acide (**Anexa 1**).

Administrația MAPDR. Un procent de 11% din bugetul MAPDR este alocat acoperirii cheltuielilor cu personalul, a costurilor materialelor și capitalului ale administrației MAPDR.

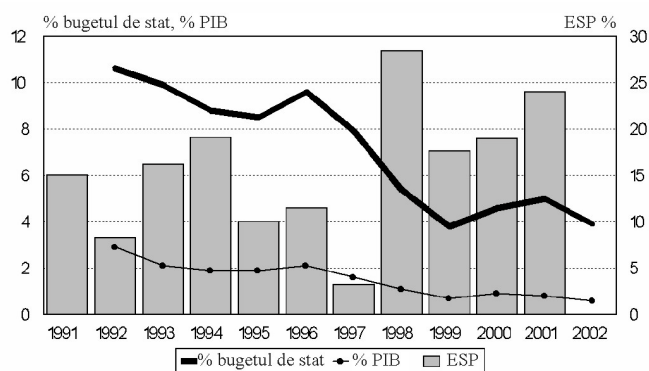
2.2.3. Nivelul susținerii interne

Ca mod de intervenție, nivelul srijinului total acordat agriculturii a cunoscut fluctuații ample în perioada de tranziție (**Figura 2.4**). Ponderea susținerii agriculturii în bugetul de stat total și în PIB a scăzut în mod constant din anul 1992. Nivelul susținerii exprimat de estimarea srijinului la producător (ESP) a fost relativ modest în cea mai mare parte a perioadei anilor 1990, dar cu siguranță pare a fi crescut din 1998 comparativ cu perioada anterioară. Politicile liberale introduse în anul 1997 (când ESP a scăzut la 3%) au avut viață scurtă, iar susținerea agriculturii a crescut în mod semnificativ de atunci. Astfel, media ESP în 1991-1996 a fost de 13%, iar după 1998 a crescut la 20-25%.

Nivelul susținerii variază în mod semnificativ în funcție de produs. Evaluarea noastră a indicat că prețurile la toate produsele agricole principale sunt mai mari decât

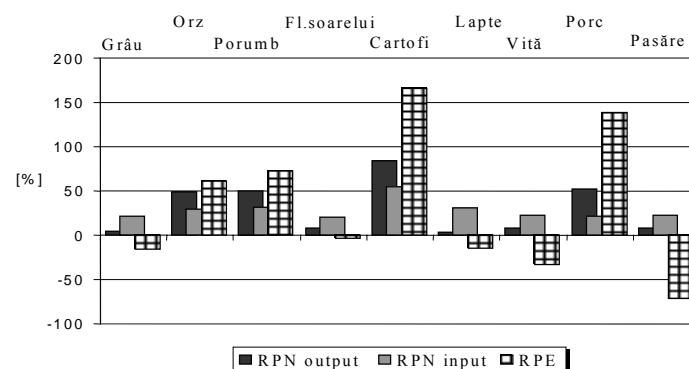
echivalenții prețurilor lor pe piața internațională (așa cum sunt măsurate de indicatorii protecției nominale pentru outputuri (IPNO)). **Figura 2.5** arată că subvenționarea implicită cea mai semnificativă la produsele agricole s-a înregistrat la porumb, cartofi și producția de porcine. Nivelurile prețurilor la inputurile pentru producția agricolă rămân, de asemenea, deasupra prețurilor care ar apărea în situația în care nu ar exista intervenții de politică (așa cum sunt măsurate de indicatorii protecției nominale pentru inputuri, IPNI). În special regimul taxelor vamale la import

Figura 2.4. Măsuri de srijinire a agriculturii – 1991-2002



Sursa: Ministerul Agriculturii, OECD. ESP: estimări OECD.

Figura 2.5. Nivelurile de protecție la principalele produse agricole (2004)



Sursa: Calculații proprii

și efectul lor asupra prețurilor interne la inputurile importate (ex., combustibili, îngrășăminte) se transpun într-o impozitare implicită a costurilor inputurilor fermierilor. Efectul net asupra veniturilor agricole a fost măsurat pe baza ratei de protecție efectivă (RPE). Așa cum indică **Figura 2.5**, regimul curent al pieței agricole și al comerțului se traduce prin subvenționarea implicită a veniturilor agricole la aproximativ jumătate din activitățile analizate (orz, porumb, cartofi, carne de porc); pentru producătorii de grâu, floarea-soarelui, lapte, carne de vită și carne de pasăre, impactul agregat corespunde unei impozitări implicite a venitului din aceste activități⁵.

2.2.4. Programul SAPARD

Ca parte a susținerii preaderării de către Uniunea Europeană, sectorul agriculturii și dezvoltării rurale din România a devenit eligibil pentru sprijinul din cadrul programului SAPARD. Acest program asigură un sprijin suplimentar pentru investițiile din agricultură, industria alimentară și dezvoltarea rurală sub formă de granturi (care acoperă până la 50% din totalul investiției).

Tabelul 2.2. Subsectoare vizate și criteriile pentru investiții

Măsura	Beneficiari	Valoarea proiectului eligibil	Cerințe de cofinanțare
M1.1 Îmbunătățirea prelucrării și comercializării produselor agricole și piscicole	Sectorul privat <ul style="list-style-type: none"> ▪ Societăți comerciale (100% private) ▪ Asociații și grupuri de producători (cu personalitate juridică) ▪ <i>Prevederi speciale pentru sectorul vinului</i> 	30.000 euro până la 4.000.000 euro *	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Creșterea minimă a contribuției private de la 30% la 50% în cazul cerealelor ▪ Min. 50% contribuție privată ▪ Min. 70% contribuție privată pentru oleaginoase, zahăr
M 2.1 Dezvoltarea și îmbunătățirea infrastructurii	Sectorul public <ul style="list-style-type: none"> ▪ Consiliile locale ale comunelor ▪ Asociațiile acestora 	100.000 euro până la 1.000.000 euro	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Min. 25% contribuție națională (buget național sau local)
M3.1 Investiții în exploatații agricole	Sector privat <ul style="list-style-type: none"> ▪ Producători agricoli individuali ▪ Asociații agricole familiale ▪ Societăți/asociații agricole private ▪ Societăți comerciale agricole (100% private) 	5.000 euro până la 500.000 euro **	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Min. 50% contribuție privată
M3.4 Dezvoltarea și diversificarea activităților economice care asigură activități multiple și venituri alternative	Sector privat <ul style="list-style-type: none"> ▪ Persoane fizice ▪ Asociații familiale înregistrate, asociații și grupuri de producători ▪ ONG-uri (cercuri de mașini agricole) ▪ Societăți private 100% 	5.000 euro până la 500.000 euro ***	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Min. 50% contribuție privată
M4.1 Îmbunătățirea pregătirii profesionale	Sector public <ul style="list-style-type: none"> • MAPDR 	Min. 50.000 euro	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Min. 25% contribuție națională
M4.2 Asistență tehnică	Sector public <ul style="list-style-type: none"> • MAPDR 	Max. 150.000 euro pe an	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Min. 20% contribuție națională

* Pt. M1.1, o creștere a limitei superioare de la 2.000.000 euro la 4.000.000 euro a devenit operațională începând cu ianuarie 2005. Această reducere nu acoperă investițiile în porturi; ** Pt. M3.1, se are în vedere o reducere a limitei inferioare de la 10.000 euro la 5.000 euro ce a devenit operațională din ianuarie 2005; *** Pt. M3.4, o creștere a limitei superioare pentru submăsura „acvacultură” la 500.000 euro a devenit operațională începând cu ianuarie 2005.

⁵ Pentru rezultate detaliate, vezi Tabelul A2.2 din Anexa 2b.

Așa cum este prevăzut în concepția generală a programului SAPARD, grantul financiar asigurat de SAPARD este un grant public nerambursabil, care finanțează până la 50% din totalul investiției (din care 75% reprezintă contribuția UE și 25% contribuția națională), adică o **co-finanțare** a investiției de cel puțin 50% din totalul investițiilor trebuie să fie realizată de către investitor (vezi **Tabelul 2.2**). Mai mult, programul SAPARD nu implică plăți în avans, ci doar rambursează cheltuielile deja făcute. Astfel, finanțarea investiției necesită **prefinanțare** de către investitor, căruia îi va fi rambursată cheltuiala (pe baza actelor doveditoare ale cheltuielilor) de către agenția SAPARD.

Alocarea CE pentru România s-a ridicat la aproximativ 151 milioane euro (în prețuri constante 1999) pentru fiecare din anii perioadei programului (2000-2006). După ce CE a aprobat programul SAPARD pentru România în noiembrie 2000, problemele administrative din primele 18 luni au condus la întâzieri considerabile în începerea programului și implementarea măsurilor. Prin urmare, doar 16,3 milioane euro au fost alocate României în anul 2003. În 2004, s-a îmbunătățit derularea programului, astfel încât a putut fi efectiv alocată țării suma de 158,7 milioane euro. Conform raportului CE asupra României, una dintre prioritățile rămase pentru anul 2004 a fost creșterea absorbției și în special a utilizării alocațiilor financiare din 2000. Până la sfârșitul anului 2004, toate alocările financiare pentru anul 2000 (care trebuia dezangajate dacă nu erau folosite) au fost plătite în întregime.

Până la sfârșitul anului 2004, au fost luate măsuri importante pentru creșterea capacității de absorbție a fondurilor SAPARD în România (acreditarea măsurilor suplimentare M3.1 și M3.4, adaptarea programului, elaborarea noilor proceduri și lansarea campaniei de informare publică de către Agenția SAPARD), dar absorbția efectivă de fonduri a rămas nesatisfăcătoare.

Tabelul 2.3. Absorbția fondurilor SAPARD (24 mai 2005)

Mă-sura	Cereri primite ^{*)}	Proiecte contractate	Alocare financiară ^{**)}	Angajament	Plăți autorizate	Plăți realizate	Absorbția alocării financiare
	[număr]	[număr]	[milioane euro]	[milioane euro]	[milioane euro]	[milioane euro]	
1.1	230	159	165,6	82,0	44,6	42,7	26%
2.1	1.354	607	515,1	483,4	272,6	270,8	53%
3.1	451	323	105,5	31,7	8,8	7,9	8%
3.4	384	233	61,8	13,4	1,5	1,3	2%
4.1	1	1	8,2	0,0	0,0	0,0	0%
4.2	18	13	3,5	1,7	0,3	0,3	11%
Total	2.437	1.336	860,0	613,4	328,0	323,3	38%

* Diferența între numărul de cereri primite și numărul de proiecte contractate constă în cererile respinse și cererile în curs de analizare.

** Pentru măsurile 1.1, 2.1, și 4.2 este indicată alocarea din 2000-2003. Pentru măsurile acreditate în 2003 (3.1, 3.4 și 4.1) este indicată alocarea din 2002-2003.

Sursa: Agenția SAPARD din România.

Până în luna mai 2005, au fost contractate cu beneficiari 1336 de proiecte, reprezentând 613,4 milioane euro cheltuieli publice. Așa cum se indică în **Tabelul 2.3**, absorbția efectivă este dominată de angajamentele făcute pentru măsura M2.1 (dezvoltarea și îmbunătățirea

infrastructurii rurale), care reprezintă o măsură care vizează investițiile beneficiarilor publici. Dacă se iau în considerare doar măsurile pentru beneficiarii privați, au fost contractate doar 715 proiecte (127,1 milioane euro contribuție publică), din care 159 (82 milioane euro) au fost investițiile în industria alimentară (M1.1), 323 (31 milioane euro) au fost investițiile în exploatațile agricole (M3.1) și 233 (13,4 milioane euro) au fost investițiile în diversificarea activităților economice (M3.4). Acest lucru implică o mărime medie a proiectului de 1 milion euro pentru M1.1, 191.000 euro pentru M3.1 și 115.000 euro pentru M3.4.

În general, se poate concluziona că, în momentul de față, SAPARD, deși a contribuit cu resurse importante pentru sectorul rural, încă nu a ajuns la nivelul așteptărilor cu privire la provocarea uriașă adresată dezvoltării sectorului agricol și rural din România. Aspectele care contribuie la subperformanța programului cuprind în special următoarele:

- scopul programului este doar parțial ajustat nevoilor sectoriale;
- accesul restricționat al antreprenorilor rurali la informații privind programele de finanțare în zona rurală;
- incapacitatea antreprenorilor rurali de a face față procedurilor de cerere complexe, care implică multă birocrație;
- accesul restricționat al antreprenorilor rurali la sursele necesare de pre/cofinanțare;
- excluderea virtuală a micilor fermieri și antreprenori rurali.

Alte patru măsuri se află în faza de acreditare; ele vor fi trimise în luna iunie 2005 Comisiei Europene, pentru a fi aprobate.

2.2.5. Fiscalitatea în agricultură

Până la sfârșitul anului 2003 nu a existat vreun impozit pe terenul agricol sau pe veniturile fermelor mici în România. Fermelor înregistrate ca persoane juridice, totuși li se percepea un impozit pe profit de 25% (care a fost redus la 16% începând cu anul 2005). Scutirile de impozit în agricultură au fost introduse în anul 1990, ca o compensație pentru dificultățile economice întâmpinate de fermieri și capacitatea limitată a guvernului de a plăti subvenții directe. Mai mult, eșecul de a impune un impozit pe teren a fost asociat nesiguranțelor legate de proprietatea asupra terenului din perioada de reconstituire a drepturilor de proprietate de la începutul anilor 1990. În acea perioadă, decizia de scutire de impozit a avut meritele sale și a jucat un rol în îmbunătățirea situației financiare a fermierilor.

Au existat câteva încercări în decursul timpului de a redresa balanța și a supune agricultura principiilor de impozitare generale. Impozitul în agricultură a fost introdus în anul 1994 (în condițiile Legii nr. 34/1994), dar, datorită dificultăților legate de raportarea veniturilor de către micii fermieri, impozitul a fost evaluat pe baza suprafeței deținute sau utilizate și a fost stabilit un impozit pe terenul agricol. Doar venitul provenit din activități agricole cu profit ridicat (flori, legume, ciuperci, pepiniere) trebuia efectiv raportat. Veniturile din creșterea animalelor rămăneau scutite de impozit. Impozitul a fost inițial de 15% din venitul normativ și a fost redus la 10% în perioada 1994-1996. Evaluarea și colectarea impozitului normativ nu a avut loc în realitate, iar impozitarea activităților agricole a fost suspendată în anul 1997. Atunci când un impozit pe venitul general a fost introdus în anul 2000, venitul derivat din agricultură (cu excepția florilor, legumelor și ciupercilor) a fost scutit de acea impozitare, iar situația a rămas neschimbată până în prezent.

În anul 2001, guvernul a impus un impozit pe teren în cazul exploatațiilor mai mari de 10 ha. Impozitul a fost impus fermelor relativ mari, deoarece partidul care a câștigat alegerile în anul 2000 promisese fermierilor săraci să nu-i impoziteze. Parlamentul a refuzat orice impozitare a terenului agricol și a anulat ordonanța guvernului. Totuși, în decembrie 2003, Codul fiscal adoptat a impus un impozit de 10.000 lei (aproximativ 0,25 euro) pe hectarul de teren agricol din extravilan, ca impozit local.

2.3. Politica comercială agricolă

Politica comercială a României în domeniul agriculturii a parcurs mai multe etape de la începutul anilor 1990. Principalii determinanți ai evoluțiilor politicii comerciale agricole au fost acordul OMC, angajamentele făcute în cadrul acordului ASAL (împrumutul pentru ajustarea sectorială a agriculturii) cu Banca Mondială, relațiile în curs cu UE și calitatea de membru CEFTA a României.

OMC – În condițiile OMC, România a primit statutul de “țară în curs de dezvoltare”. Acest statut este aproape unic în rândul țărilor central și est-europene și a permis negocierea unor tarife foarte înalte, care au devenit principalul instrument pentru protejarea producătorilor agroalimentari. Această protecție tarifară a creat un zid în jurul României și a avut consecințe negative serioase pentru eficiența internă a produselor agroalimentare. Statutul de țară în curs de dezvoltare a permis, de asemenea, reducerea obligațiilor pentru tarifele agricole agregate medii și un nivel mai ridicat de alocații de sprijin interne. Dacă România ar fi forțată să renunțe la statutul său de țară în curs de dezvoltare înainte de aderarea la UE, nivelul susținerii interne ar putea deveni o problemă, deși, la nivelul său prezent, nu este excesivă în comparație cu alte țări din regiune.

ASAL – Împrumutul pentru ajustare sectorială a agriculturii a avut drept rezultat modificări semnificative ale sectorului agroalimentar în anul 1997. Nivelul taxei vamale medii ponderate pentru toate produsele agricole a scăzut de la 67% la 27% în iulie 1997. Taxele vamale pentru produsele sensibile, cum ar fi carnea, produsele lactate, zahărul etc., au rămas mai ridicate (aproximativ 60%). Toate scutiile temporare de impozit au fost anulate și toate interdicțiile la export unilaterale au fost înlăturate. Licențierea exporturilor și importurilor a fost, de asemenea, eliminată, cu excepția cotelor tarifare preferențiale stabilite de acordurile internaționale. În a doua fază a implementării ASAL, în ianuarie 1999, taxele pentru produsele sensibile menționate mai sus au fost scăzute de la 60% la 45%, iar taxa vamală medie ponderată pentru produsele alimentare și agricole au scăzut de la 27% la 22%.

Acordurile cu UE – Acordul de asociere a României cu UE a intrat în vigoare în anul 1995. Acest acord a oferit cote preferențiale și scheme de reducere a taxelor vamale pentru majoritatea produselor animale, grâu și legume. Un acord special a fost adoptat în cazul vinului. În anul 2000, România a convenit un nou acord cu UE privind liberalizarea comerțului agricol (Acordul dublu-zero). Un număr de produse (carne de pasăre, carne, brânză, vin, fructe, cereale) au beneficiat de reduceri complete sau semnificative ale taxelor vamale, ca și de un plan pentru creșterea cotelor în comerțul cu UE. România a fost, de asemenea, de acord cu o și mai mare

liberalizare, iar ambele părți au fost de acord cu eliminarea subvențiilor la export în cadrul comerțului bilateral.

CEFTA – În anul 1997, România a devenit membră CEFTA și a adoptat tratamentul preferențial la un număr de produse în cadrul comerțului cu țările CEFTA. Țările CEFTA sunt principalele parteneri comerciale ale României în cadrul comerțului cu produse agricole. Competitivitatea limitată a produselor agricole și alimentare românești devine evidentă în relațiile comerciale, ceea ce a avut drept rezultat aplicarea clauzei de salvagardare și creșterea taxelor vamale la import în mod temporar pentru un număr de produse în ultimii câțiva ani, în special în relația cu Ungaria. O dată cu extinderea recentă a Uniunii Europene (de la UE-15 la UE-25) din 2004, România a pierdut preferințele CEFTA cu țările membre CEFTA care au aderat la UE. Țările noi membre beneficiază în prezent de toate concesiile UE pentru România, iar României i se va cere să facă comerț cu ele în termenii generali ai UE.

Politica comercială agricolă a României poate fi caracterizată prin schimbări și o volatilitate semnificativă pe parcursul întregii perioade de tranziție. În prima jumătate a anilor 1990, politica agricolă a manifestat o volatilitate extremă, mai ales în ceea ce privește importul. Excepțiile și reducerile temporare de care au beneficiat anumiți exportatori și importatori au reprezentat o practică obișnuită în această perioadă. În ultimii ani, volatilitatea a luat forma utilizării frecvente a măsurilor de protecție și a intervențiilor temporare în numele producătorilor agricoli.

2.4. Politica agricolă națională față de PAC

Până în anul 2003, realizarea unui mediu de politică agricolă consistent cu piața și asigurarea anumitor măsuri de protecție a veniturilor agricole s-au aflat în centrul atenției guvernului. Au fost încercate diferite forme de intervenție pe piață, iar armonizarea cu PAC a devenit un obiectiv suplimentar, dar încă nu unul major. Sistemul curent de susținere a agriculturii încă amestecă intervenția guvernului cu principiile agriculturii bazate pe piață. Totuși nu corespunde în întregime cu nivelul de susținere și instrumentele PAC. Deși există presiuni pentru o creștere imediată a susținerii și protecției din partea fermierilor și o nevoie evidentă de a converge spre nivelurile UE înainte de aderare, nivelul sprijinului și măsurile de la frontieră ar trebui să rămână neschimbate, pentru a menține presiunea pentru încheierea reformelor și pentru a rămâne în cadrul limitărilor bugetare și a respecta angajamentele OMC. Recomandarea este să se alinieze nivelul susținerii numai după momentul aderării.

În înaintarea către aderarea la UE, în primul rând, **va trebui înlăturat accentul pus pe creșterea producției**. Accentul excesiv pus pe creșterea producției a modelat politica agricolă în trecut, prin promovarea intervenției în favoarea unor produse specifice și introducerea de distorsiuni pe piețele agricole. Dat fiind mediul comercial deschis din epoca actuală, în general, și obiectivele comerciale ale aderării la UE, în particular, factorii de decizie în domeniul agricol din România trebuie să realizeze o ajustare mentală care să se îndepărteze de la creșterea producției spre creșterea competitivității. România are de suferit de pe urma producțiilor medii scăzute atât în sectorul vegetal, cât și animal, care se adaugă nivelului de departe cel mai scăzut al productivității muncii în agricultură din regiune. Asupra acestor probleme ale reformei agricole ar trebui să se concentreze factorii de decizie, în loc de a pune accentul tradițional pe creșterea producției. **Competitivitatea** (care, dacă este atinsă, va contribui, de asemenea, la creșterea

producției) **necesită o mai mare eficiență și creștere a productivității în agricultură**. Acest lucru poate fi obținut doar prin politici care facilitează reorganizarea structurală a exploatațiilor agricole, prin permișiunea ca fermele ineficiente să fie închise și înlăturarea obstacolelor din calea expansiunii noilor unități agricole mai eficiente.

În același timp, eforturile ar trebui să se concentreze pe **adaptarea instrumentelor politice, așa cum sunt ele schițate în acest cadru deja convenit cu UE**. Acest acord descrie direcția schimbării, care se îndepărtează de la sprijinul specific pe produs spre un sistem de susținere decuplat, bazat pe suprafață, și un program combinat de susținere națională și susținere din partea UE. **Capitolul 3** oferă o analiză detaliată a opțiunilor guvernului român în stabilirea sistemului de susținere în agricultură, având în vedere aderarea la UE.