

3. Introducerea politicii agricole comune a UE în România – statut și impact

Integrarea în Uniunea Europeană este una dintre prioritățile-cheie ale politicii externe a României. Acest obiectiv strategic deosebit de important dă un impuls reformelor structurale de dinaintea aderării și acoperă toate sectoarele economiei naționale. Ca parte substanțială a acestei strategii, România trebuie să adopte în mod treptat o politică agricolă și un cadru instituțional pe deplin compatibile cu politica agricolă comună (PAC) a Uniunii Europene. La fel ca și celelalte 10 noi state membre (NSM-10) care au aderat în 2004, România, ca nou intrant, va trebui să se adapteze la UE, să îndeplinească *Criteriile de aderare de la Copenhaga* și să se alinieze la întregul corp al legislației și politicilor existente ale UE (așa-numitul *acquis comunitar*). Negocierile în vederea aderării s-au concentrat asupra vitezei și metodei cu care România trebuie să adopte legislația UE.

Caseta 3.1. “Pilonii politicii agricole comune a UE”

Cheltuielile UE pentru agricultură se fac prin Fondul European de Orientare și Garantare Agricolă (FEOGA). Există două domenii (așa-numiții „piloni”) de cheltuieli agricole.

Susținerea pieței și a veniturilor (pilonul 1)

Măsurile de susținere a pieței și a veniturilor acoperă plățile directe pentru fermieri și subvențiile legate de piață care continuă în condițiile organizațiilor comune de piață, cum ar fi achiziționarea de produse din rezerva publică, scheme de reducere a surplusului și subvenții la export. Până în prezent, susținerea veniturilor și, în mai mică măsură, susținerea pieței au fost principalele domenii de cheltuieli ale PAC. Totuși lucrurile se schimbă pe măsură ce PAC evoluează. Finanțarea măsurilor din cadrul pilonului 1 provine de la secțiunea de garantare a FEOGA.

Dezvoltarea rurală (pilonul 2)

Măsurile de dezvoltare rurală care au o importanță din ce în ce mai mare au drept scop încurajarea serviciilor legate de mediul înconjurător, asigurarea de asistență zonelor agricole defavorizate, promovarea calității alimentelor, a standardelor superioare, precum și a bunăstării animalelor. Aceste măsuri sunt cofinanțate de către UE și statele membre. Noul sistem de modulare obligatorie (adică transferul de fonduri de la activitatea de producție la dezvoltarea rurală) va fi utilizat pentru finanțarea introducerii noilor măsuri de dezvoltare rurală convenite în cadrul reformei PAC din iunie 2003 (vezi caseta 3.3) sau pentru întărirea măsurilor existente.

Majoritatea cheltuielilor pentru măsurile de dezvoltare rurală sunt finanțate prin secțiunea de garantare a FEOGA, deși o parte semnificativă provin din secțiunea de orientare. Secțiunea de orientare este unul dintre cele patru fonduri structurale europene, care are drept scop asistarea regiunilor a căror dezvoltare a rămas în urmă, incluzând zonele rurale. Celelalte fonduri structurale sunt Fondul European de Dezvoltare Regională, Fondul European Social și Instrumentul Financiar pentru Orientare în Piscicultură.

Negocierile privind capitolul cel mai sensibil al negocierilor României cu UE, Capitolul 7 – Agricultură, au fost deschise în noiembrie 2002. Puncte specifice deosebit de importante au fost măsura în care alocările financiare ale PAC sub formă de (i) *plăți de susținere directă* (de aici încolo denumite *plăți directe*)⁶ vor fi extinse la fermierii români după aderare și cotele aferente pentru producție și susținere, (ii) *măsuri de piață*⁷ în special pentru prelucrarea produselor

⁶ Exemple de asemenea “plăți directe” în UE-15 includ plățile pe suprafață pentru culturile arabile, culturile proteice, precum și plățile pentru produse lactate și animale.

⁷ Exemple de plăți de “susținere pe piață” în UE-15 includ furajele uscate, inul/cânepa și ajutorul pentru prelucrarea cartofilor pentru amidon, ca și ajutorul pentru organizațiile de producători pentru livrarea roșiilor, citricelor, piersicilor și perelor pentru prelucrare.

agricole și (iii) *măsuri de dezvoltare rurală*. Pentru România, adoptarea politicilor agricole de tip PAC va reprezenta o modificare semnificativă a tipului de susținere agricolă curentă (așa-numitul *pilon 1* al PAC; vezi **Casetă 3.1**) și a politicilor de dezvoltare rurală (*pilonul 2* al PAC).

Discuțiile între UE și România și Bulgaria privind capitolul agricultură s-au încheiat în iunie 2004⁸, cele două țări primind practic același acord ca și statele care au aderat recent (NSM-10). Aceste discuții au fost mult mai puțin dureroase decât negocierile pentru NSM-10. Pe scurt, negocierile prevăd o perioadă de introducere treptată a plăților directe PAC, posibilitatea de creștere a plăților UE cu fonduri suplimentare și o opțiune pentru *schema de plăți unice pe suprafață (SPUS)*. Atât România, cât și Bulgaria au negociat termeni favorabili pentru unele din cotele lor și alocările de prime (ex., izoglucoză, lapte, precum și prime la ovine). Acești termeni favorabili nu sunt atât rezultatul discuțiilor între negociatorii români și Consiliul European, ei putând fi atribuiți faptului că **România** (ca și Bulgaria) **a beneficiat de principiul că trebuia acordat un tratament consistent cu măsurile asigurate pentru cele zece noi state membre**⁹.

În condițiile acordului mai sus menționat, realizat în cadrul negocierilor pentru aderare din Capitolul 7 – Agricultură, **implementarea PAC în România ridică un întreg lanț de decizii strategice importante, care trebuie evaluate și luate de către guvern**. Aceste decizii strategice implică selectarea unei scheme de plăți pentru măsurile de susținere directă a veniturilor, potențiala suplimentare a plăților pe suprafață, modalități de plată, transferuri între alocările bugetare și, desigur, definiția criteriilor de eligibilitate. Este important să înțelegem implicațiile generale ale unor asemenea modificări semnificative ale politicii, atât pentru veniturile fermierilor, veniturile reale ale consumatorilor, cât și pentru balanța bugetului statului în România. Pentru a explora aceste probleme, a fost utilizat un model de simulare a sectorului agricol din România pentru zece produse agricole principale, obținându-se rezultatele discutate în acest capitol. Un model de echilibru parțial a fost utilizat pentru a simula efectele unei serii de scenarii privind adoptarea politicilor agricole UE și care dă informații privind impactul probabil asupra veniturilor fermierilor, veniturilor reale ale consumatorilor și implicațiilor bugetare.

3.1. Rezultate obținute în cadrul negocierilor privind introducerea PAC în România

Ca rezultat al negocierilor privind Capitolul 7 – Agricultură între UE și Guvernul României, România a obținut o **alocare bugetară** generală UE legată de PAC de peste 4 miliarde euro pentru 2007-2009¹⁰. Aceste fonduri vor fi împărțite între dezvoltare rurală, susținerea pieței și plăți directe¹¹:

- Suportul financiar propus pentru **plățile directe** pentru România timp de trei ani se ridică la 881 milioane euro, sumă care include susținerea financiară pentru produse sau sectoare

⁸ Negocierile au fost încheiate în mod provizoriu în iunie 2004 și încheiate definitiv în decembrie 2004.

⁹ Vezi raportul USDA FAS GAIN RO4013, 6/16/2004: "România – Monitorizarea politicii comerciale – Încheierea discuțiilor privind agricultura în vederea aderării – 2004".

¹⁰ Rezultatele negocierilor sunt schițate pe baza informațiilor furnizate de și/sau derivate din: Comisia Europeană și Delegația UE în România, MAPDR din România și Ministerul Integrării Europene și Rapoarte USDA FAS, GAIN, diverse numere.

¹¹ Informații furnizate de MAPDR și Ministerul Integrării Europene.

pentru care sunt stabilite cote, suprafețe de referință sau plafoane naționale. Acest tip de susținere financiară nu necesită cofinanțare de la bugetul național, dar implică costuri de implementare naționale.

- Suma de 732 milioane euro propusă pentru **măsurile de piață**, care cuprinde intervenția pe piață și refinanțarea la export, nu necesită cofinanțare națională. Această susținere financiară va fi alocată începând cu anul 2007. Intervenția pe piață este instrumentul de stabilizare a prețurilor pieței, prin cumpărarea producției în surplus și stocarea ei în stocuri publice sau private. Refinanțările la export reprezintă alocarea pentru anumite produse exportate (cum ar fi laptele și produsele lactate, carnea de vită, cerealele, fructele și legumele, produsele din zahăr, produsele prelucrate etc.) a diferenței între prețul la export și prețul internațional, având în vedere că prețurile la produsele agricole sunt în general mai mari în Uniunea Europeană în comparație cu cele de pe piața mondială.
- Susținerea financiară pentru **dezvoltarea rurală** din bugetul UE reprezintă un angajament de 2.424 milioane euro pentru 2007-2009. Ponderea de cofinanțare cerută din bugetul național se ridică la 25%. Conform metodologiei de alocare a acestor fonduri, volumul anual de bani angajat în fiecare an trebuie cheltuit în anul n+2.

Alocările plăților directe și măsurilor de piață au fost determinate pe baza unui sistem de cantități de referință (ex., producții medii regionale, cote, suprafețe de bază).

Caseta 3.2. Perioadele de tranziție obținute pentru România

3 ani, până la 31.12.2009, pentru:

- Modernizarea și re tehnologizarea a 26 de abatoare și unități de procesare a cărnii, precum și a două unități de procesare a cărnii de pasăre, respectând cerințele UE.
- Modernizarea și re tehnologizarea unităților de procesare a laptelui (28 de unități), ca și pentru organizarea centrelor de colectare și standardizare a laptelui, respectând cerințele UE.
- Respectarea cerințelor structurale ale UE privind fermele de vaci de lapte și calitatea laptelui materie primă obținut.
- Utilizarea unei liste de produse pentru protecția plantelor cu substanțe active care nu satisfac cerințele UE (2 ani pentru o substanță specifică).

8 ani, până la 31.12.2014, pentru:

- Eliminarea soiurilor hibride de vită de vie interzise de acquis-ul viței de vie al UE, cultivate pe o suprafață de aproximativ 30.000 ha, care urmează a fi replantate.

Acestea au fost convenite pentru toate produsele eligibile pe baza unei perioade de referință (2000-2002 pentru România) și luând mai departe în considerare condițiile specifice ale țării. În cinci instanțe specifice legate de negocierile privind Capitolul 7 (vezi **Caseta 3.2**), România a cerut și a obținut așa-numitele “perioade de tranziție” pentru adoptarea și implementarea anumitor părți din legislația UE. Aceste perioade de tranziție sunt excepționale și limitate în timp și ca rază de acțiune.

În conformitate cu abordarea UE pentru cele 10 NSM, plățile directe vor fi treptat introduse pe o perioadă de zece ani, cu un nivel inițial de 25% din nivelul aplicabil al unor asemenea plăți în UE-15 la momentul respectiv; creșterile anuale vor alinia plățile directe la nivelul sprijinului aplicabil în UE-15 până în 2016.

Punctele-cheie ale introducerii PAC în România vor include detalii privind introducerea treptată a plăților PAC, aplicarea schemei plății unice pe suprafață și posibilitatea pentru România de a spori plățile UE cu fonduri suplimentare (ori din alocările UE pentru măsurile de dezvoltare rurală din pilonul 2 PAC, ori din bugetul național). Prevederile tranziționale pentru introducerea PAC în România totuși sunt aliniate cu reforma generală cea mai recentă care a fost implementată în statele membre ale UE-15 (vezi **Caseta 3.3**). Pentru a înțelege impactul aderării la PAC asupra stimulării fermierilor români, este necesar să înțelegem cum vor primi aceștia noile plăți și sume. Este și mai important să înțelegem că rezultatele negocierilor curente stabilesc cadrul alocărilor bugetare; Guvernul României mai rămâne totuși să decidă asupra multor opțiuni (ex., specificarea criteriilor de eligibilitate, realocarea resurselor bugetare între pilonii PAC etc.).

Caseta 3.3. Reforma PAC din 2003

În iunie 2003, UE a adoptat o reformă fundamentală a PAC ulterioară Agendei 2000, care schimbă în mod substanțial modalitatea de susținere a agriculturii în statele membre UE:

- introducerea unei **scheme unice de plăți pe suprafață (SUP)** pentru fermierii UE, independentă de producție (“**decuplare**”); elemente cuplate limitate sunt menținute pentru “...a evita abandonarea producției...”;
- plată directă legată de respectarea standardelor de mediu, siguranța alimentelor, sănătatea plantelor și animalelor și bunăstarea animalelor, ca și de cerința de a păstra tot terenul agricol într-o stare bună din punct de vedere agricol și al mediului înconjurător (“**cross-conformitate**”);
- o politică de dezvoltare rurală puternică (pilonul 2 al PAC) cu alocări bugetare relativ mai mari, noi măsuri de promovare a mediului înconjurător, a calității și bunăstării animalelor și pentru a ajuta fermierii să satisfacă standardele de producție ale UE începând cu anul 2005;
- o reducere a plăților directe (“**modulare**”) pentru fermele mai mari, pentru finanțarea noii politici de dezvoltare rurală;
- o revizuire a politicii pieței în cadrul PAC. Reduceri asimetrice ale prețurilor în sectorul laptelui, reducerea la jumătate a creșterilor lunare în sectorul cerealelor; prețul de intervenție curent va fi menținut; reforme suplimentare în sectorul orezului, grâului dur, alunelor, cartofilor pentru amidon și furajelor uscate.

Introducerea treptată a plăților directe

Similar cu ceea ce s-a realizat în cele 10 NSM, România va introduce treptat plățile directe ale PAC pe o perioadă de 10 ani¹². În această perioadă, fermierii din România vor primi doar un procent din plățile directe aplicabile în UE-15. Presupunând că România aderă la UE în 2007, plățile directe vor începe de la 25% din nivelul UE în 2007, vor crește cu 5% anual până în 2009 și apoi vor crește cu 10% anual, pentru a atinge 100% din nivelul UE aplicabil la momentul respectiv în 2016 (vezi **Tabelul 3.1**).

Tabelul 3.1. Procent de introducere treptată a plăților directe PAC în România, Bulgaria și NSM-10

An	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016+
% din nivelul plăților în UE													
NSM 10	25	30	35	40	50	60	70	80	90	100	100	100	100
România & Bulgaria	--	--	--	25	30	35	40	50	60	70	80	90	100

Sursa: Delegația UE în România.

¹² Doar plățile directe acordate fermierilor vor fi introduse treptat. Plățile pentru susținerea pieței și dezvoltarea rurală vor fi efectuate la 100% din cele la nivelul UE în momentul aderării României la Uniunea Europeană.

Ca regulă generală, sistemul introducerii treptate se va aplica, de asemenea, tuturor noilor plăți directe introduse înainte de 2016 (ex., plățile directe în condițiile inițiativelor viitoare de reformă PAC). Totuși prevederile privind modularea¹³ și disciplina financiară nu se aplică României (și altor țări candidate) până când nivelul plăților în aceste țări nu ajunge la 100% din nivelul UE-15.

Schema plății unice pe suprafață

Reforma PAC din 2003 (vezi **Caseta 3.3**) a introdus o schemă de plată agricolă unică (PAU) care urma a fi introdusă în UE-15 începând cu 2005. PAU este bazată pe plățile directe pe care fermierii din UE-15 le-au primit în condițiile anumitor programe de sprijin într-o perioadă de referință (2000 până în 2002). Deoarece România (la fel ca NSM-10) nu a primit aceste plăți directe în perioada de referință și datorită efortului administrativ mare de a implementa aceste plăți directe, NSM (inclusiv România și Bulgaria) li s-a oferit posibilitatea de a opta în schimb pentru schema de plăți unice pe suprafață (SPUS)¹⁴. SPUS totuși va fi aplicabilă în oricare dintre aceste țări pe o perioadă foarte limitată de timp; în cazul NSM-10 care au optat pentru SPUS, aplicarea este limitată la anul 2006, cu posibilitatea a două prelungiri cu câte un an după aceea. Înainte ca NSM să poată trece la plata agricolă unică utilizată de țările UE-15 pentru plăți directe, ele trebuie să demonstreze că au pus la punct sistemele de management și control pentru realizarea acestui lucru. Dacă ei nu au pus la punct aceste sisteme până în anul 2008 (2011 pentru România), vor continua cu SPUS, dar procentul de ajutor va fi înghețat la 50% din nivelul UE-15.

SPUS asigură fermierilor o **plată uniformă pe hectar**, plătită o dată pe an, indiferent de culturile produse sau chiar indiferent dacă se produce vreo cultură (singura condiție este menținerea terenului într-o stare bună din punct de vedere agricol). Suma este calculată pe baza sumei totale de fonduri de plăți directe¹⁵ disponibile în anul calendaristic, împărțită la suprafața agricolă utilizată eligibilă¹⁶.

Pentru a fi eligibile pentru plățile directe, exploatațiile agricole (adică fermele) și parcelele trebuie să satisfacă o serie de criterii privind mărimea. **Mărimea medie** pentru ca o exploatație agricolă să fie eligibilă pentru susținerea în cadrul SPUS este de 0,3 hectare. La fel ca oricare NSM, România poate decide să ridice această limită la un nivel mai înalt, dar nu mai mare de 1 hectar. În practică, toate NSM care aplică SPUS au decis să stabilească o limită minimă a exploatației de 1 hectar. În condițiile SPUS, acest criteriu poate fi completat cu o **mărime minimă a parcelei** eligibile pentru plata pe suprafață (de ex., Polonia a optat pentru 0,1 ha; Slovacia pentru 0,3 ha). Deși aplicarea unor mărimi minime ale exploatației și parcelei va exclude pe unii mici fermieri, va reduce totuși în mod semnificativ povara bugetară și

¹³ În condițiile reformei curente a PAC (vezi **Caseta 3.3**), aplicarea modulării este obligatorie pentru țările din UE-15. Implică o creștere a bugetului de dezvoltare rurală prin reducerea plăților directe pentru marile ferme și transferul fondurilor pentru măsurile de dezvoltare rurală. Acest lucru va avea ca rezultat reducerea tuturor fondurilor de plăți directe care depășesc 5.000 euro pe an – cu 3% în 2005, 4% în 2006 și 5% din 2007.

¹⁴ Între NSM, toate țările, cu excepția Sloveniei și Maltei, au optat pentru schema plății unice pe suprafață. Sursa: Raport USAD FAS, GAIN E34004.

¹⁵ Plățile de susținere a pieței în anumite sectoare (adică plățile acordate în principal pentru prelucrarea anumitor produse și organizațiile producătorilor) nu sunt incluse în plățile SPUS. Aceste scheme vor funcționa în afara SPUS.

¹⁶ Definiția “suprafeței agricole utilizate” este suprafața totală de teren arabil, pășuni permanente, culturi permanente și loturi ale gospodăriei care au fost menținute în “stare bună din punct de vedere agricol”.

administrativă asociată acordării plăților directe pentru unități de producție pe scară mică neviabile și va stimula schimbarea structurală, în sensul unei structuri mai puțin fragmentate de utilizare a terenului în România.

În cazul României, s-a semnalat de către MAPDR că **guvernul va opta pentru SPUS, mărimile minime eligibile ale exploatației și parcelei fiind determinate la 0,1 ha și, respectiv, 0,3 ha.** Luând în considerare alocarea bugetară pentru plățile directe în România (881 milioane euro) și suprafața de bază agricolă presupusă a fi eligibilă (aprox. 7 milioane hectare), o estimare preliminară a nivelului de bază de plăți inițiale în 2007 care ar fi alocate fermierilor români din pachetul financiar național negociat se ridică la 34,90 euro pe hectar (reprezentând nivelul de 25% din 2007).

Suplimentarea plăților directe

În cadrul unor limite definite cu atenție, România (la fel ca toate NSM) va avea opțiunea de a suplimenta plățile directe ale UE prin așa-numitele **plăți directe naționale compensatorii** (PDNC); acestea sunt, de asemenea, cunoscute sub numele de plăți “de suplimentare”. PDNC sunt parte a compromisului la care s-a ajuns cu NSM-10 pentru compensarea impactului perioadei de 10 ani de introducere treptată a plăților directe; în cadrul principiului tratamentului egal, PDNC vor fi, de asemenea, aplicabile în România și Bulgaria.

România, ca nou stat membru, are posibilitatea de a suplimenta plățile directe acordate ori prin așa-numita “formulă 30%”, ori prin așa-numita “formulă de preaderare”.

- În condițiile **formulei de 30%**, România ar putea să suplimenteze plățile directe UE (pentru toate produsele agricole sau pentru un număr de produse) cu până la 30% peste nivelul de introducere treptată a plăților aplicabil pentru anul respectiv. Acest lucru ar permite României să atingă 100% din nivelul plăților în UE-15 până în anul 2013 în loc de 2016¹⁷ (vezi **Tabelul 3.2**). Până în 2009, României i se va permite să finanțeze această suplimentare a plăților, în parte, prin devierea a până la 20% din fondurile de dezvoltare rurală pe care UE le va acorda după aderare (fondurile pilonului 2). În timp ce plățile directe ale UE nu sunt supuse cerințelor de cofinanțare națională, toată această suplimentare a plăților trebuie să fie însoțită de fonduri de la bugetul național. Începând cu anul 2010, România va trebui să finanțeze această suplimentare a plăților în întregime de la fondurile naționale.

Tabelul 3.2. Niveluri maxime SPUS și PDNC în România comparativ cu UE-15, 2007-2016

Anul	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16+
% din nivelul plăților directe UE										
SPUS	25	30	35	40	50	60	70	80	90	100
Suplimentare maximă	30	30	30	30	30	30	30	20	10	0
Total	55	60	65	70	80	90	100	100	100	100

Sursa: Delegația UE în România.

¹⁷ În nici un caz, în nici o perioadă plățile nu trebuie să depășească 100% din nivelul plăților directe din UE-15.

- În condițiile **formulei de preaderare**, România (dacă ar fi operat programe tip PAC înainte de aderare, cea ce nu a făcut până în prezent) ar putea să-și sporească plățile directe UE până la nivelul total al susținerii directe pe care fermierul le-ar fi putut primi pe produs înainte de aderare, în condițiile unei scheme naționale de tip PAC cu 10% mai mult. Datorită caracteristicilor politicilor de susținere în agricultură înainte de aderare, această opțiune are mai curând o natură ipotetică.

3.2. Simularea impactului opțiunilor de introducere a PAC

Așa cum s-a specificat în secțiunea anterioară, implementarea PAC în România atrage după sine un întreg lanț de decizii strategice care urmează a fi evaluate și luate de către guvern. Un model simplu, dar puternic (de echilibru parțial) al sectorului agricol din România va fi utilizat pentru a evalua/simula impactul acestor decizii potențiale asupra situației financiare a producătorilor, consumatorilor (incluzând efecte privind sărăcia) și asupra bugetului statului.

Tabelul 3.3. Opțiuni curente pentru implementarea PAC în România

OPȚIUNE GENERALĂ CONTEXT	OPȚIUNI REFLECTATE ÎN SCENARI
<p>Introducerea schemei de plăți agricole unice (PAU) vs. schema plății unice pe suprafață (SPUS). Reforma curentă a PAC din UE-15 introduce o PAU decuplată. Această plată este bazată pe plățile directe pe care fermierii le-au primit prin anumite programe de susținere într-o perioadă de referință din 2000 până în 2002. Deoarece fermierii români nu au primit aceste plăți directe în perioada de referință și datorită sarcinii administrative grele de implementare a plăților directe, țara va putea opta în schimb pentru SPUS.</p>	<p>MAPDR a confirmat că România a optat pentru SPUS. Scenariile, prin urmare, vor reflecta doar această schemă (reducerea complexității simulării).</p> <p>Simularea se bazează pe nivelul de introducere treptată de 25% în 2007.</p>
<p>PDNC: Suplimentarea plăților UE din pachetul financiar național. Prin aprobare de către Comisia Europeană, România poate decide să utilizeze propriile sale fonduri (pachetul financiar național) pentru creșterea plăților cu maximum 30% (din plățile UE).</p>	<p>Scenariile vor reflecta patru niveluri de suplimentare a plăților:</p> <p>TU00*: 0%; TU10*: 10%; TU20*: 20%; TU30*: 30%.</p>
<p>PDNC: Modalități de plată pentru suplimentarea plăților UE. În cazul suplimentării plății UE, România poate decide să acorde această suplimentare sub forma unei plăți “uniforme” pe suprafață sau a unei plăți acordate pentru activități de producție specifice (ex., activități în sectorul zootehnic). Din punct de vedere al distribuției, este important să notăm că plățile “uniforme” pe suprafețele care produc culturi furajere pot fi considerate ca o formă de susținere a producătorilor din zootehnie.</p>	<p>Nu a fost luată încă nici o decizie, dar există în cadrul MAPDR o puternică preferință pentru acordarea de PDNC în sectorul zootehnic (în special creșterea vacilor de lapte). Scenariile, prin urmare, vor reflecta mai multe tipuri de modalități de plată:</p> <p>PM1*: suplimentare ca plată uniformă pe suprafață; PM2*: suplimentare ca plată specifică pe produs (plante vs. animale; diferite PDNC în cadrul sectorului zootehnic).</p>

<p>PDNC: Transfer al resurselor bugetare de la măsurile de susținere din cadrul pilonului 2 în pilonul 1. România va avea voie (pentru o perioadă limitată de timp) să finanțeze suplimentarea plăților prin redirectionarea a până la 20% din fondurile de dezvoltare rurală pe care UE le va acorda după aderare. Toate aceste fonduri trebuie însoțite de fonduri din bugetul național (cerință de cofinanțare).</p>	<p>Scenariile vor reflecta trei niveluri de transferuri de la pilonul 2 la pilonul 1.</p> <p>TP00*: 0% TP10*: 10% TP20*: 20%</p>
<p>Criterii de eligibilitate pentru exploatații. Mărimea minimă a unei exploatații agricole pentru a fi eligibilă pentru susținerea SPUS este de 0,3 ha, dar România poate decide să fixeze această limită la un nivel mai înalt, dar nu mai mare de 1 ha. În practică, toate NSM care aplică SPUS au decis să stabilească mărimea minimă a exploatației la 1 ha. În condițiile SPUS, acest criteriu poate fi complementat cu o mărime minimă a parcelei eligibilă pentru plata pe suprafață (Polonia a optat pentru 0,1 ha).</p>	<p>MAPRD are în vedere să fixeze mărimea minimă a exploatației la 1 ha și să completeze acest lucru cu condiția mărimii minime a parcelei de 0,3 ha.</p> <p>Mărimea minimă a exploatației: HS05*: 0,5 ha; HS10*: 1,0 ha. Subopțiuni: Mărimea medie a parcelei: PS03*: 0,3 ha.</p>

* Numele variabilei în modelul de simulare.

Scenariile

Scenariile ce se stabilesc pentru simularea implementării PAC reflectă opțiunile strategice mai sus-menționate ce trebuie făcute de către guvern. Acestea vor fi bazate pe opțiunile schițate în Actul aderării.

Scenariile noastre combină opțiunile strategice schițate în **Tabelul 3.3**. Pe baza acestei liste, simularea evaluează impactul tuturor combinațiilor posibile de variabile listate (ex., SPUS (25%) cu TUX, acordată ca PMY, finanțată din pachetul financiar național și TPZ, sub criteriile de eligibilitate HSN și PSM;...). Deoarece numărul de permutări ale tuturor variabilelor (opțiunilor) fac să rezulte un număr mare de scenarii, discutarea rezultatelor din corpul principal al acestui studiu se concentrează doar asupra aspectelor celor mai semnificative. Tabele mai detaliate privind rezultatele se regăsesc în **Anexa 2b**.

Scenariile sunt completate de două scenarii de bază în comparație cu care se măsoară diferențele opțiuni PAC. Aceste scenarii de bază sunt:

- impactul politicilor de susținere curentă asupra producătorilor, consumatorilor și bugetului (necesar pentru a măsura impactul opțiunilor PAC în comparație cu situația curentă);
- impactul unei situații a comerțului complet liber (scenariu de “nonintervenție”, necesar pentru măsurarea impactului politicilor curente și măsurarea protecției relative și a distribuției venitului în cadrul sectorului).

Sumar metodologic

În model sunt considerate zece produse agricole principale, și anume grâul, orzul, porumbul, floarea-soarelui, cartofii, laptele, carnea de vită, carnea de porc, carnea de pasăre și ouăle. Aceste produse contribuie cu aproape 70% la producția agricolă brută. Pentru fiecare dintre aceste activități, metoda simulării identifică și cuantifică impactul potențial al schimbărilor nivelului protecției din fiecare scenariu asupra valorii adăugate la producători (venitul fermierilor), asupra venitului real al consumatorilor, asupra sărăciei, precum și asupra bugetului statului.

În timp ce această secțiune oferă doar o scurtă trecere în revistă a principalelor rezultate privind producătorii și consumatorii din România, o discuție mai detaliată (incluzând o discuție asupra implicațiilor bugetare) este prezentată în **Secțiunea 3.3**. Tabele cu rezultate detaliate, ca și o descriere a modelului sunt prezentate în **Anexa 2**.

Pe scurt, venitul fermierilor este determinat de diferența între veniturile din vânzarea produselor agricole și costurile inputurilor cumpărate și de transferurile monetare directe nelegate de prețuri acordate fermierilor (ex., plățile pe hectar în sectorul vegetal sau pe cap de animal în zootehnie). Orice schimbare a politicilor agricole cu impact asupra prețurilor inputurilor, asupra prețurilor produselor sau asupra transferurilor monetare directe (cum ar fi plățile directe PAC) se traduce prin modificări în valoarea adăugată a producției agricole (adică veniturile fermierilor). Pe termen mediu spre termen lung, nivelul producției diferitelor mărfuri este influențat de nivelul profitabilității fiecărui produs (aproximat prin valoarea adăugată; vezi **Anexa 2a**). Prin urmare, modificările valorii adăugate vor conduce, de asemenea, la modificări ale producției totale din produsul respectiv, complicând și mai mult modificările inițiale ale venitului fermierilor. Pentru fiecare produs, gradul de reacție a ofertei pe termen mediu spre lung este determinat de elasticitățile ofertei, care, în studiul de față, au fost consistente cu elasticitățile utilizate în studii similare ale Băncii Mondiale pentru alte țări din regiune¹⁸.

Modificările prețurilor producției agricole au, de asemenea, influență asupra consumatorilor, prin impactul asupra prețurilor alimentelor. Prețurile mai mari ale alimentelor conduc la o creștere a cheltuielilor cu alimentele și, dat fiind un venit disponibil nominal fix (de exemplu, o sumă fixă de bani disponibilă pentru consum), consumatorul este obligat să reducă consumul său general de bunuri și servicii totale cu creșterea procentuală a cheltuielilor cu alimentele înmulțită cu ponderea cheltuielilor cu alimentele în total consum. Această reducere a capacității consumatorului de a achiziționa bunuri și servicii este echivalentă cu o reducere a venitului său real. Reducerea relativă a veniturilor reale ale consumatorilor este mai mare pentru gospodăriile cu venituri disponibile mici, deoarece gospodăriile sărace au alocat o pondere mai mare a cheltuielilor pentru produsele alimentare. Pe termen mediu și lung, consumatorii se vor adapta la noul set de prețuri relative, îndepărtându-se de consumul de alimente care au devenit relativ mai scumpe ca rezultat al schimbărilor politicii. Pe termen mediu și lung, impactul asupra venitului, prin urmare, este așteptat să fie mai moderat în comparație cu impactul pe termen scurt. Volumul exact va fi determinat de elasticitatea cererii în funcție de preț pentru fiecare produs, care reglează gradul de ajustare al consumatorilor la modificarea prețurilor alimentelor.

Pentru a permite evidențierea a diferite efecte, s-au efectuat două tipuri de simulări pentru fiecare scenariu: o simulare fără modificări ale ofertei și consumului, care estimează impactul static pe termen scurt, și o a doua simulare, care permite o evidențiere a reacției ofertei și a consumului și care estimează impactul pe termen mediu și lung.

¹⁸ Vezi de exemplu, Csaki, C.; Nash, J.; Matusevich, V. și Kray, H.A. (2002), *Food and Agricultural Policy in Russia: Progress to Date and the Road Forward*, World Bank Technical Paper No. 523; Csaki, C.; Nash, J.; Fock, A. și Kray, H.A. (2000), *Food and Agriculture in Bulgaria – The Challenge of Preparing to EU Accession*, World Bank Technical Paper No. 481; sau Valdes, A. și Kray, H.A. (1999), *Lithuania: Adjustments of Agricultural and Trade Policies*, World Bank ECSSD Working Paper No. 16.

3.3. Implicațiile introducerii schemei de plăți unice pe suprafață pentru veniturile agricole și bugetul statului

3.3.1. Prezentare generală

În cadrul modelului sunt considerate zece produse agricole principale, și anume grâul, orzul, porumbul, floarea-soarelui, cartofii, laptele, carnea de vită, carnea de porc, carnea de pasăre și ouăle. Aceste produse contribuie cu aproape 70% la producția agricolă brută. Pentru fiecare dintre aceste activități, metoda simulării identifică și cuantifică impactul potențial al schimbărilor nivelului protecției din fiecare scenariu asupra valorii adăugate la producători (venitul fermierilor), asupra venitului real al consumatorilor, asupra sărăciei, precum și asupra bugetului statului.

O discuție detaliată asupra impactului scenariilor asupra: (a) producătorilor; (b) consumatorilor; (c) sărăciei și (d) bugetului guvernamental este prezentată în **Subsecțiunile 3.3.2 – 3.3.4** de mai jos. Discuția de mai jos se va concentra în primul rând asupra impactului schimbării politicilor agricole și comerciale curente (ex., 2004). Tabelele cu rezultate detaliate, ca și o descriere amănunțită a modelului sunt prezentate în **Anexa 2**.

Pe scurt, venitul fermierilor este determinat de diferența între veniturile din vânzarea produselor agricole și costurile inputurilor cumpărate și de transferurile monetare directe nelegate de prețuri acordate fermierilor (ex., plățile pe hectar în sectorul vegetal sau pe cap de animal în zootehnie). Orice schimbare a politicilor agricole cu impact asupra prețurilor inputurilor, prețurilor produselor sau asupra transferurilor monetare directe (cum ar fi plățile directe PAC) se traduce prin modificări în valoarea adăugată a producției agricole (adică veniturile fermierilor). Pe termen mediu spre termen lung, nivelul producției de diferite mărfuri este influențat de nivelul profitabilității fiecărui produs (aproximat prin valoarea adăugată; vezi **Anexa 2a**). Prin urmare, modificările valorii adăugate vor conduce, de asemenea, la modificări ale producției totale din produsul respectiv, complicând și mai mult modificările inițiale ale venitului fermierilor. Pentru fiecare produs, gradul de reacție a ofertei pe termen mediu spre lung este determinat de elasticitățile ofertei, care, în studiul de față, au fost consistente cu elasticitățile utilizate în studii similare ale Băncii Mondiale pentru alte țări din regiune¹⁹.

Modificările prețurilor producției agricole au, de asemenea, influență asupra consumatorilor, prin impactul asupra prețurilor alimentelor. Prețurile mai mari ale alimentelor conduc la o creștere a cheltuielilor cu alimentele și, dat fiind un venit disponibil nominal fix (de ex., o sumă fixă de bani disponibilă pentru consum), consumatorul este obligat să reducă consumul său general de bunuri și servicii totale cu creșterea procentuală a cheltuielilor cu alimentele înmulțită cu ponderea cheltuielilor cu alimentele în total consum. Această reducere a capacității consumatorului de a achiziționa bunuri și servicii este echivalentă cu o reducere a venitului său real. Reducerea relativă a veniturilor reale ale consumatorilor este mai mare pentru gospodăriile cu venituri disponibile mici, deoarece gospodăriile sărace au alocat o pondere mai mare a

¹⁹ Vezi de exemplu, Csaki, C.; Nash, J.; Matusevich, V. & Kray, H.A. (2002), *Food and Agricultural Policy in Russia: Progress to Date and the Road Forward*, World Bank Technical Paper No. 523; Csaki, C.; Nash, J.; Fock, A. & Kray, H.A. (2000), *Food and Agriculture in Bulgaria – The Challenge of Preparing to EU Accession*, World Bank Technical Paper No. 481; sau Valdes, A. & Kray, H.A. (1999), *Lithuania: Adjustments of Agricultural and Trade Policies*, World Bank ECSSD Working Paper No. 16.

cheltuielilor pentru produsele alimentare. Pe termen mediu și lung, consumatorii se vor adapta la noul set de prețuri relative, îndepărtându-se de consumul de alimente care au devenit relativ mai scumpe ca rezultat al modificărilor politicii. Pe termen mediu și lung, impactul asupra venitului, prin urmare, este așteptat să fie mai moderat în comparație cu impactul pe termen scurt. Volumul exact va fi determinat de elasticitatea prețurilor cererii pentru fiecare produs, care reglează gradul de ajustare al consumatorilor la modificarea prețurilor alimentelor.

3.3.2. Implicații pentru veniturile agricole

Introducerea regimurilor prețurilor PAC

Pentru România, **introducerea politicii agricole comune va aduce o modificare completă a pieței produselor agricole și a politicilor de susținere.** În afară de înlăturarea schemelor de susținere directă care se aplică în prezent (care în 2004 au reprezentat 4,5% din venitul agricol, în medie; **Figura 3.3** din **Caseta 3.4**), acest lucru implică, de asemenea, introducerea organizațiilor comune de piață pentru produsele agricole și ajustarea aferentă a prețurilor pentru produsele agricole primare. Schemele de plăți directe aplicate în mod curent vor fi înlocuite de un set mult mai larg de plăți directe PAC. Analizele realizate în acest studiu contribuie la înțelegerea impactului economic al acestei reforme.

Conform structurii cheltuielilor și veniturilor (date care au fost disponibile pentru acest studiu), fermierii români operează cu cheltuieli de producție relativ mari, dar încă realizează o valoare adăugată pozitivă în aproape toate activitățile analizate (cu excepția producției de ouă, unde venitul, în medie, acoperă doar 66% din costul de producție intermediar). Ca un prim pas în abordarea importanței potențiale a plăților directe, a fost realizată o comparație a nivelurilor curente ale veniturilor cu cele care ar apărea sub un regim de fixare a prețurilor PAC pur (fără plăți directe). Deși simpla introducere a prețurilor PAC fără plăți directe însoțitoare nu este nici la alegerea, nici la dispoziția MAPDR, rezultatele sale oferă o înțelegere a rolului potențial al plăților directe în viitor.

Pe baza ipotezei privind nivelurile prețurilor curente în România²⁰ și în UE și luând în considerare trendurile recente ale pieței, rezultatele noastre arată că **introducerea plății directe PAC fără plăți de susținere a venitului directe suplimentare nu ar menține veniturile tuturor producătorilor agricoli la nivelurile din perioada de preaderare.** Per total, simpla conversie la regimul prețurilor PAC fără acordarea de plăți directe ar corespunde unei reduceri a veniturilor producătorilor în medie cu 19% (**Figura 3.1**).

Datorită modificărilor prețurilor la producător, **evoluția veniturilor în absența plăților directe va fi negativă la majoritatea culturilor.** Acest lucru totuși se transformă într-un **efect de venit pozitiv pentru producătorii din zootehnie**, pentru care costul redus al nutrețurilor (în special cereale) se adaugă evoluției pozitive a venitului datorate prețurilor mai mari ale produselor (în special la produsele lactate). Scăderea cu 19% a veniturilor ar rezulta din pierderile substanțiale de venit din subsectorul producției vegetale (ex., -30% pentru grâu, -44% pentru orz și -43% pentru producătorii de porumb) care supracompensează efectele pozitive de venit la producția de lapte (32%), carne de vită (21%) și carne de porc (28%) și face să crească și mai mult efectele negative de venit din sectorul producției de carne de pasăre (-31%) și din sectorul producției de ouă, care este deja extrem de neprofitabil (-66%).

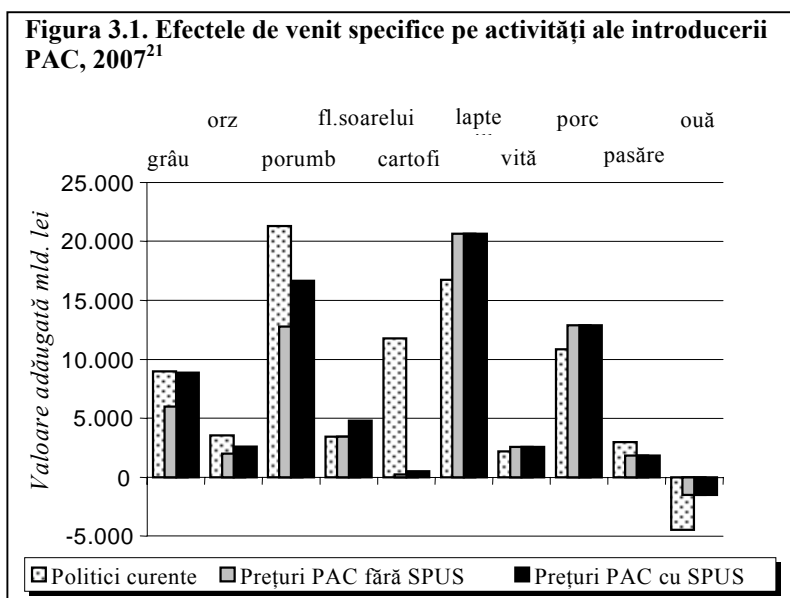
²⁰ Analiza este bazată pe ipoteza că prețurile pentru produsele agricole în România se vor ajusta la nivelurile curente ale UE.

Nivelurile prețurilor PAC ca atare (la nivelul curent de productivitate, eficiență și calitate) implică doar creșteri ale veniturilor pentru producătorii de animale; schemele de susținere SPUS, PAC și eventual PDNC vor fi deosebit de importante pentru protecția veniturilor sectoriale ale producătorilor din sectorul vegetal în primii ani după aderare. Analiza noastră indică faptul că producătorii de animale ar avea deosebit de mult de câștigat de pe urma regimului prețurilor PAC.

Plățile SPUS fără “suplimentarea plăților”

În afara de introducerea regimului prețurilor PAC, implementarea PAC implică o serie de decizii strategice privind definirea competenței și eligibilității pentru schemele de susținere directă pentru pilonul 1 al PAC. Așa cum se va discuta mai târziu în acest capitol, este important să se înțeleagă că **schemele de susținere directă pot servi doar ca mijloc general de susținere a veniturilor, dar nu pot să se adreseze nevoilor de ajustare structurală din cadrul sectorului agricol.**

Printre cele mai importante probleme în formularea regimului de susținere directă a veniturilor agricole viitoare, Guvernul va trebui să evalueze efectele asupra veniturilor producătorilor ale plăților SPUS și suplimentarea lor potențială prin PDNC. În evaluarea efectelor de venit ale opțiunilor disponibile, o primă evaluare s-a concentrat asupra efectelor de venit ale fixării prețurilor PAC și ale regimului SPUS, ultimul urmând a fi implementat la un nivel de 25% din media UE (vezi **Secțiunea 3.1** pentru detalii; vezi **Tabelul 3.1** pentru nivelurile plăților).

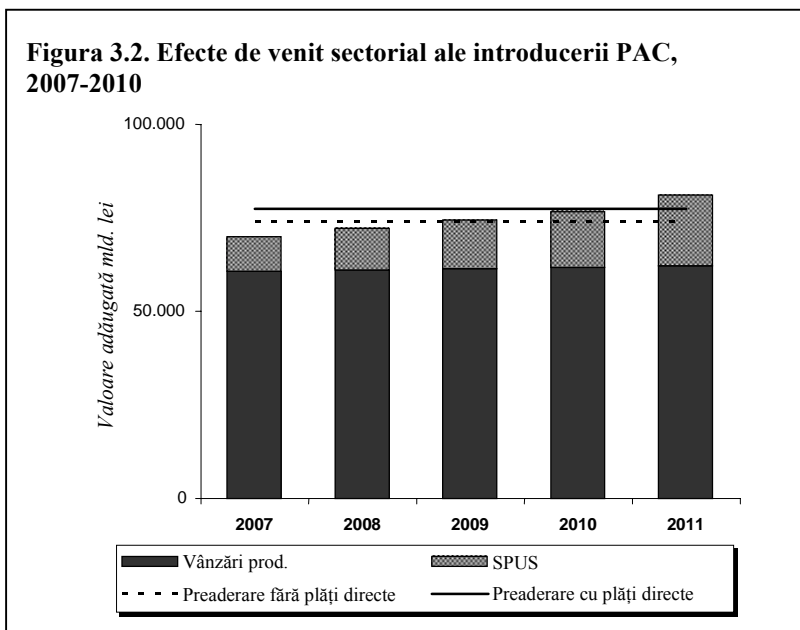


Conform evaluării noastre, **nivelul SPUS de bază (nivel 2007, fără suplimentarea plăților) nu va avea drept rezultat o creștere globală imediată a veniturilor pentru producătorii agricoli, dar va compensa aproximativ jumătate din pierderea de venit de 19% care rezultă din trecerea la nivelurile de susținere a prețurilor de pe piața UE.** Impactul agregat al modificărilor prețurilor asupra aderării la piața comună și nivelul inițial relativ scăzut al plăților directe în 2007 ar induce o scădere de 9,6% a valorii adăugate sectoriale dacă nu se acordă plăți suplimentare (**Figura 3.1**). Deși nici un fel de plăți SPUS nu vor fi acordate activităților zootehnice ca atare, producătorii din zootehnie beneficiază de creșterea veniturilor prin creșterea prețurilor produselor, scăderea prețurilor la inputuri și plăți SPUS pentru suprafețele lor furajere. Producătorii din sectorul vegetal, în medie, ar trebui să facă față unor reduceri ale veniturilor. În perspectivă dinamică, **veniturile agricole medii ar depăși nivelurile curente în anul 2010, când plățile SPUS vor atinge 40% din media UE-15 (Figura 3.2).**

²¹ Dacă nu se indică altă sursă, toate figurile și tablele din acest capitol se bazează pe calculații proprii.

O parte din evoluțiile potențial negative proiectate ale veniturilor pentru primii trei ani după aderare se datorează în principal la doi factori:

- actualele prețuri la producători, în special pentru sectorul vegetal, sunt peste nivelurile medii PAC. Făcând comparația cu piețele produselor din UE-25 și luând în considerare calitatea medie a produselor agricole românești, prețurile predominante la unele din produsele agricole incluse în analiză vor avea probabil pe piața unică prețuri mai scăzute decât au în prezent pe piața românească²². Cazul cerealelor arată că acest fapt nu se traduce neapărat printr-un



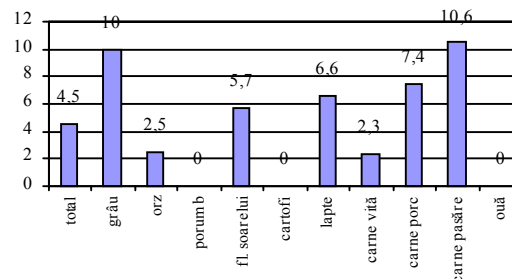
dezavantaj pentru toți producătorii agricoli. Întrucât cerealele reprezintă un input important pentru producția animală (de exemplu, reprezintă peste 25% din costul de producție la îngrășarea porcilor), o scădere a prețurilor la cereale va induce o scădere a costului de producție în sectorul zootehnic;

- fermierilor români li s-au oferit prea puține stimulente pentru a-și adapta structura de producție, productivitatea și eficiența la politicile de tip PAC. Acest lucru ar fi putut fi evitat dacă politicile agricole ar fi fost aliniate mai demult la regimul PAC și astfel s-ar fi creat stimulente pentru ajustări sectoriale. În esență, o ajustare mai timpurie a politicilor agricole românești ar fi facilitat adaptarea fermierilor la tranziția către regimul PAC.

Caseta 3.4. Importanța relativă crescută a schemei de plăți directe

Introducerea PAC va mări în mod semnificativ importanța schemelor de plăți directe acordate fermierilor români. România aplică deja un număr de scheme de plăți directe (Secțiunea 2.2); totuși acestea nu sunt conforme cu cerințele PAC. Schemele actuale de plăți directe reprezintă 4,5% din venitul agricol, cu variații substanțiale în funcție de activitatea de producție și de tipul de fermă. Variațiile în raport cu tipul de fermă apar datorită diferențelor în structura activităților acestora și eligibilității pentru plăți directe. În timp ce ponderile prezentate în Figura 3.3 reprezintă valori medii sectoriale (incluzând și fermele neeligibile pentru sprijin direct), ponderea plăților directe actuale în

Figura 3.3. Ponderea plăților directe curente în venitul agricol, 2004



²² Această apreciere se bazează pe prețurile medii la produsele agricole în 2004, conform datelor Institutului Național de Statistică.

veniturile fermelor eligibile se cifrează până la 20% la producția vegetală și până la 40% la producția animală. Dintr-o perspectivă sectorială, ponderea schemelor de plăți directe va crește o dată cu aderarea în 2007: în medie pe toate fermele, ponderea plăților directe în veniturile agricole va varia între 13% (SPUS fără plăți complementare) până la 25% (SPUS cu maximum de plăți complementare); iar această pondere va crește pe măsură ce nivelurile SPUS vor crește treptat în anii următori.

Importanța crescândă a plăților directe subliniază **necesitatea majoră a luării unei decizii bine gândite asupra formei și implementării schemelor de sprijin PAC**. Experiența din opt noi state membre a arătat că implementarea necorespunzătoare a PAC sau amânări în acordarea sprijinului direct creează riscul apariției unor neliniști politice în sectorul agricol și, în consecință, pune în pericol stabilitatea și continuitatea politică în mediul rural.

“Suplimentarea” plăților SPUS cu plăți directe naționale complementare

Având în vedere pierderile probabile de venit pe termen scurt în perioada 2007–2010, **suplimentarea plăților SPUS prin PDNC ar reprezenta singura opțiune strategică conformă cu PAC pentru a proteja sau a face chiar să crească veniturile producătorilor agricoli în faza inițială a aderării la UE.**

Caseta 3.5. Plăți directe naționale complementare – aspecte

Deși discuția de față se concentrează doar asupra efectelor asupra veniturilor producătorilor, merită să remarcăm că implementarea sistemului PDNC implică mai multe aspecte care trebuie luate în considerare în strategia de implementare a MAPDR:

- PDNC pot fi acordate ca plată (decuplată) uniformă pe hectar de teren agricol sau ca primă specifică de producție (cuplată, dar conformă cu PAC) acordată pentru activități de producție specificate în domeniul vegetal sau animal (supusă cotelor de prime negociate). PDNC, dacă sunt implementate ca plăți cuplate, contribuie la stabilirea de cereri/titluri de plată la o parte din producătorii din sector. Alocarea acestor titluri de plată la producători, în majoritatea cazurilor, face să crească inegalitatea distribuțională pe termen mediu și lung și este imposibil de retras, o dată acordată.
- PDNC trebuie să fie finanțate în întregime sau parțial de la bugetul de stat, în timp ce plățile SPUS vor fi acoperite în întregime de bugetul UE (pentru o analiză a implicațiilor bugetare, vezi **Secțiunea 3.3.4** de mai jos).
- PDNC nu au efecte directe privind veniturile asupra consumatorilor prin mecanismul prețurilor, dar totuși reprezintă un transfer de venit de la consumatori la fermieri prin mecanismul fiscal (pentru o analiză a efectelor directe privind veniturile asupra consumatorilor ale regimului SPUS, vezi **Secțiunea 3.3.3** de mai jos).
- Așa cum ne-am referit pe scurt în discuția din subsecțiunea anterioară, efectele asupra producătorilor agricoli regionali sau individuali variază în funcție de structura de producție regională sau individuală și de mărirea activităților/exploatațiilor vizate. În evaluarea opțiunii dacă să se implementeze SPUS cu sau fără PDNC, structura de producție sectorială, regională și individuală a producătorilor vizați are o relevanță deosebită, în timp ce eligibilitatea în termeni de mărime a activității/exploatației este o opțiune de rangul doi: ea influențează într-adevăr problema importantă a transferurilor de venit la fermele mai mici (care va fi discutată într-o subsecțiune separată mai jos), dar nu determină în mod substanțial decizia de a introduce sau nu PDNC).

Așa cum s-a specificat în **Secțiunea 3.1**, PDNC pot fi acordate ca plată uniformă (decuplată) pe hectar agricol sau ca prime de producție specifice (cuplate, dar conforme PAC) acordate pentru activități de producție specificate în domeniul producției vegetale sau animale (supuse cotelor de primă negociate²³). **Tablelul 3.4** prezintă nivelurile plăților presupuse a fi implementate în regim SPUS cu PDNC acordate ca plată uniformă la hectar. PDNC menite să suplimenteze SPUS pot fi

²³ Pentru detalii, vezi, de exemplu, <http://www.mie.ro/media/English/2004/june/070604.htm>.

acordate producătorilor agricoli până la un nivel maxim de 30% din susținerea din UE-15; acest lucru implică faptul că ele ar putea să constituie fracțiunea cea mai importantă din susținerea directă în 2007 (când plățile SPUS vor fi acordate la un nivel de 25% din nivelul din UE-15), dar importanța lor relativă va scădea în timp, pe măsură ce nivelul SPUS va crește în fiecare an – pentru perioada 2007–2009, presupunerea noastră este că plățile SPUS (fără a include PDNC) vor crește de la 34,90 euro/ha, peste 41,88 euro /ha la 48,86 euro /ha.

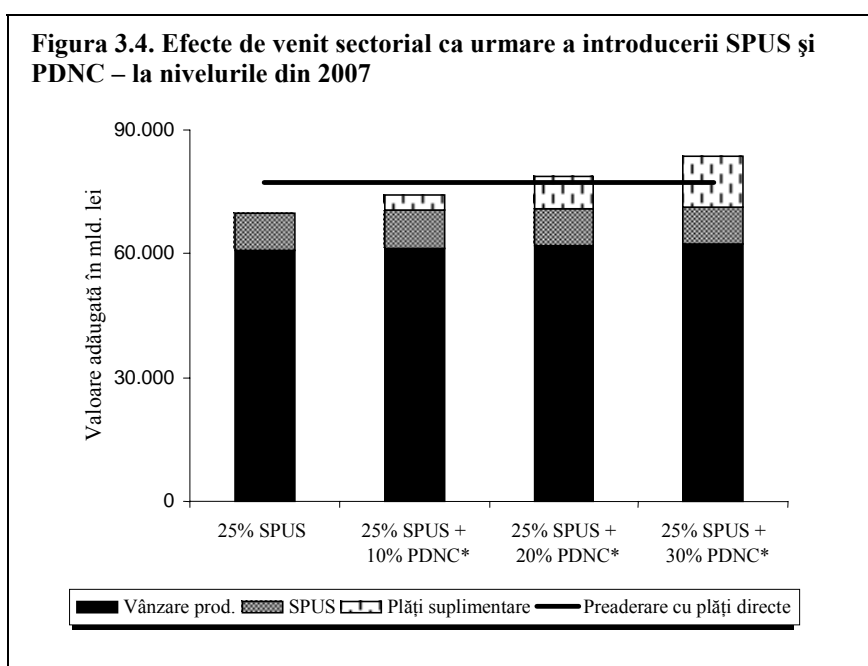
Tabelul 3.4. Scenarii de plăți alternative SPUS/PDNC pentru primul an ca stat membru al UE

Suprafață de bază*	ha	7.012.666
Alocare plăți directe, 2007-2009*	(milioane euro)	881
Nivel susținere SPUS, 2007*	(% din UE-15)	25
Nivel susținere PDNC, 2007*	(% din UE-15)	Max. 30
Plăți SPUS, 2007**	(euro /ha)	34,90
SPUS + 10% PDNC, 2007***	(euro /ha)	48,86
SPUS + 20% PDNC, 2007***	(euro /ha)	62,81
SPUS + 30% PDNC, 2007***	(euro /ha)	76,77

*Rezultate negocieri, Capitolul 7 – Agricultură.

**Presupus, pe baza propriilor calculații.

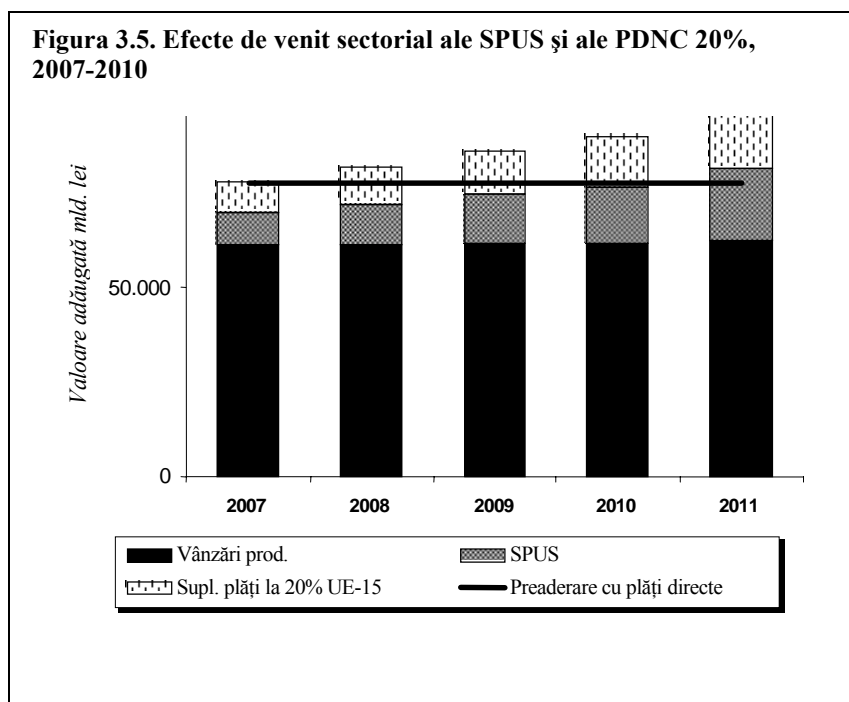
***Presupus pentru o plată uniformă pe hectar, pe baza propriilor noastre calculații conform scenariilor (vezi Secțiunea 3.2).



Pentru a menține veniturile din anul 2007 la nivelurile din perioada de preaderare, MAPDR nu trebuie să decidă un nivel maxim de suplimentare a plăților de 30%. Analiza efectelor de venit la producător în condițiile scenariilor tip “SPUS cu PDNC” a indicat faptul că, din perspectivă sectorială, o suplimentare a SPUS cu PDNC de cel puțin 20% din media UE-15 va conduce la creșteri agregate ale veniturilor deja în primul an de aderare la PAC (2007).

Dacă MAPDR ar decide să acorde PDNC uniforme la hectar până la un nivel maxim permis de 20% din media UE-15, venitul sectorial (aproximat prin valoarea adăugată) ar crește cu 1,9% în 2007 (Figura 3.4). O suplimentare mai mare, până la 30% din media UE-15, ar induce o creștere a veniturilor de 8,0% pentru același an, dar necesită, de asemenea, o contribuție mai mare de la bugetul național (pentru o discuție detaliată a impacturilor bugetare, vezi Secțiunea 3.3.4).

Într-o perspectivă dinamică, o suplimentare care se ridică la la 20% din UE-15 ar face ca veniturile agricole medii să depășească în mod semnificativ în timp nivelurile curente din perioada preaderării, pe măsură ce nivelul plăților SPUS crește prin introducerea lor treptată (vezi Secțiunea 3.1). **Figura 3.5** prezintă efectul combinat al introducerii treptate a SPUS (în care plățile SPUS ar menține veniturile la nivelurile lor din perioada preaderării și după anul 2010) și asigurarea unei suplimentări prin PDNC care se ridică la 20%



Luând în considerare faptul că PDNC ar trebui finanțate din resurse bugetare naționale, **Figura 3.5** implică faptul că - în încercarea de a menține veniturile producătorilor la nivelurile de dinaintea de aderare și economisind în același timp resursele bugetare naționale - MAPDR ar putea dori să ia în considerare implementarea unei "*scheme dinamice PDNC*": o asemenea "*schemă dinamică*" ar putea implica o plată suplimentară de 20% pentru primul an după aderare și o diminuare treptată a PDNC până în anul 2010, după care plățile SPUS singure vor conduce la o creștere substanțială a veniturilor producătorilor.

În contextul specificării PDNC, MAPDR va trebui să considere **efectele schemelor de susținere SPUS/PDNC asupra diferitelor mărimi ale exploatațiilor agricole**. Pentru a evalua acest lucru, modelul nostru a inclus șapte categorii de exploatații agricole în România, și anume ferme <1 ha, 1-5 ha, 5-10 ha, 10-50 ha, 50-100 ha și >100 ha teren agricol²⁴. Rezultatele simulării au dovedit că **nivelul efectelor de venit ale introducerii SPUS (cu sau fără PDNC la diferite niveluri) variază în mod semnificativ în funcție de mărimea fermei**. Ca model general, **efectele pozitive de venit sunt mai pronunțate pentru fermele extrem de mici și extrem de mari (Figura 3.6)**.

În absența plăților PDNC, veniturile la fermele mai mici de 1 ha ar crește totuși cu 4%, dacă li s-ar acorda doar plăți SPUS, în timp ce, la toate celelalte categorii de mărime, veniturile vor scădea. La categoria din urmă, efectul de reducere este mai pronunțat pentru fermele între 10 și 100 ha (**Figura 3.6; diagrama de jos**).

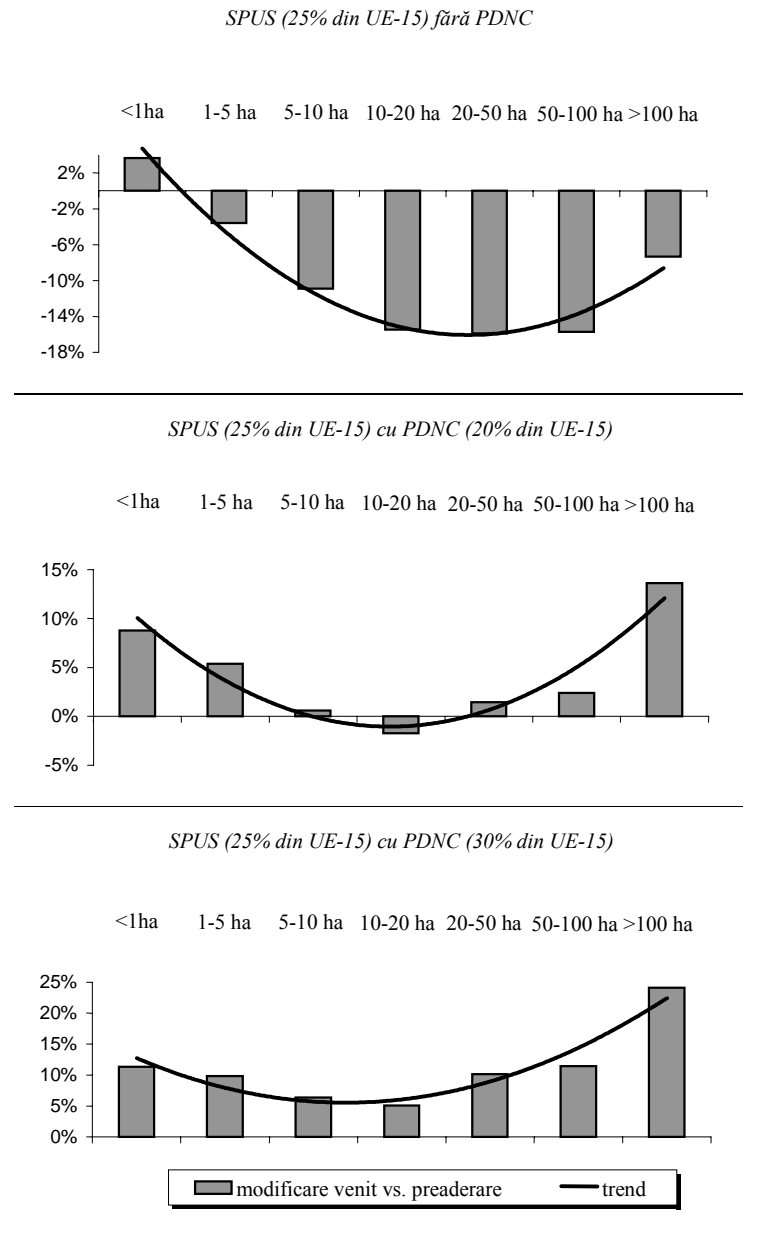
²⁴ Deși fermele mai mici de un hectar ar putea să nu fie eligibile pentru plățile SPUS, această categorie de mărime a fost inclusă pentru a arăta efectele principale asupra tuturor categoriilor de mărime a fermelor. Pentru venitul obținut din producția zootehnică, sunt incluse plățile SPUS/PDNC pe suprafață furajeră.

Efectele pozitive de venit mai susmenționate ale introducerii SPUS cu PDNC (20% și 30% din UE-15), sunt de asemenea, neuniform distribuite pe categoriile de mărime a fermelor (**Figura 3.6; diagrama din mijloc și de jos**). În acest regim, fermele extrem de mici și extrem de mari vor fi cel mai mult favorizate, în timp ce efectele pozitive asupra fermelor de mărime medie sunt relativ moderate²⁵. Analizate în contextul unor niveluri în creștere ale sprijinului în anul 2007 și în anii următori și luând în considerare schimbarea structurală către ferme de mărime medie (vezi **capitolul 4**), **intervențiile complementare (ex., susținerea din cadrul pilonului 2) ar trebui să vizeze problemele de competitivitate ale fermelor de mărime medie.**

Luând în considerare efectele de venit ale unor potențiale plăți suplimentare adăugate la SPUS, decizia MAPDR cu privire la nivelul PDNC va depinde, prin urmare, de obiectivul de transfer al venitului ce trebuie realizat. **Dacă obiectivul vizează menținerea veniturilor medii ale producătorilor în primul an al aderării la nivelurile curente din perioada de preaderare, o plată suplimentară de 20% din nivelul UE-15 ar reprezenta opțiunea preferată.**

Această opțiune totuși ar conduce la o reducere inițială, dar foarte mică a veniturilor fermierilor de mărime medie (vezi **Figura 3.6; diagrama mijlocie**). **O suplimentare cu 30% din nivelul UE-15 ar fi necesară dacă obiectivul este creșterea veniturilor fermierilor din toate categoriile de mărime a fermelor. Această opțiune totuși ar determina o creștere a veniturilor marilor fermieri (cu peste 100 ha) cu aproximativ 25%.** În afară de aceste

Figura 3.6. Modificarea veniturilor producătorilor în funcție de mărimea fermei, 2007, comparativ cu nivelurile dinainte de aderare din 2004



²⁵ Nu au fost disponibile pentru diferitele categorii de mărime a fermelor informații privind structura separată a cheltuielilor și veniturilor. Prin urmare, rezultatele de mai sus reprezintă doar efectul diferențelor din cadrul structurii de producție a categoriilor de ferme.

considerații, trebuie evaluată legătura dintre aceste opțiuni și implicațiile lor bugetare (vezi **Secțiunea 3.3.4**). În timp, pe măsură ce nivelul plăților SPUS crește, o *abordare dinamică* a PDNC - în care nivelul suplimentării este redus pe măsură ce nivelul SPUS crește – ar permite guvernului să mențină venitul fermierilor constant; până în anul 2010, fără suplimentarea plăților, plățile SPUS singure vor fi suficiente pentru a crește veniturile fermierilor medii.

Modalități de plată PDNC uniforme în comparație cu plăți specifice pe activități

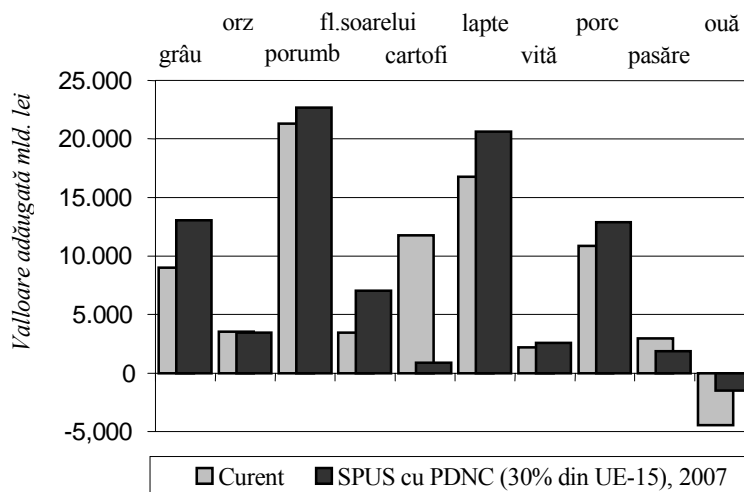
Evaluarea noastră recunoaște nevoia suplimentării SPUS prin PDNC în faza inițială a aderării, dacă se dorește protecția veniturilor agricole în primii ani după aderare. În afară de opțiunea strategică privind introducerea PDNC, o altă decizie strategică se leagă de raza de acțiune a PDNC, adică **decizia dacă acestea ar trebui implementate pe bază uniformă la hectar sau acordate ca prime pentru activități specifice din sectorul vegetal sau animal**. Permițând o oarecare focalizare a plăților directe, MAPDR ar putea considera PDNC specifice pe produs ca o încercare de a reduce potențialele efecte adverse asupra veniturilor pentru unele categorii de fermieri. Totuși dovezile disponibile indică faptul că **aplicarea unei scheme de plăți PDNC uniforme decuplate ar trebui favorizată față de aplicarea unor PDNC specifice cuplate**.

Figura 3.7 prezintă efectele simulate asupra veniturilor producătorilor ale unei potențiale implementări a SPUS cu plăți complementare PDNC, care cresc la 30% din media UE-15 (adică scenariul cu impactul cel mai mare pe termen scurt). Implementarea SPUS cu PDNC (30%) ar crește veniturile producătorilor la aproape toate activitățile analizate în anul 2007. Reduceri semnificative ale veniturilor ar apărea doar în cazul producătorilor de cartofi și carne de pasăre, datorită competitivității scăzute a costurilor la aceste două produse.

Deși bazată pe un scenariu care presupune o plată uniformă la hectar în sistemul PDNC, **Figura 3.7** permite concluzii importante asupra ariei de acțiune necesare a PDNC: **din perspectivă sectorială, există doar o nevoie limitată pentru plăți specifice cuplate PDNC!** Există preocupări legate de faptul că producătorii de lapte, de exemplu, vor avea de suferit de pe urma scăderilor substanțiale de venit, dacă plățile directe vor fi alocate doar pe terenul agricol. Simularea noastră totuși a indicat faptul că e posibil să apară un efect opus. La implementarea politicilor de tip PAC, va avea loc o creștere a veniturilor crescătorilor de vaci de lapte cu până la 23% chiar din primul an al aderării (2007). Acest efect apare datorită a doi factori principali: (i) creșteri presupuse ale prețurilor la lapte materie primă, datorită implementării sistemului de intervenție PAC pe piața laptelui, și (ii) scăderi semnificative ale costurilor de producție, datorită scăderii prețurilor la cereale pe piață (ca înlocuitori/completări în furajarea vacilor de lapte). Creșteri ale venitului în primul an al aderării în cadrul regimului SPUS cu PDNC au fost, de asemenea, observate pentru producătorii de carne de vită (+16%), carne de porc (+19%) și ouă (reducerea pierderilor cu 66%), factorii care determină creșterea veniturilor fiind în principal identici cu cei descriși pentru sectorul de creștere a vacilor de lapte. Singurii din zootehnie pentru care se înregistrează scăderi ale veniturilor au fost producătorii de carne de pasăre, unde reducerea valorii adăugate cu aproape o treime nu va conduce la venituri negative, ci doar la reduceri relativ înalte ale valorii adăugate pe unitate produsă în acest subsector care a predominat înainte de aderarea la UE.

În afară de efectele pozitive presupuse ale introducerii PAC asupra sectorului zootehnic, o serie de efecte indirecte suplimentare asupra veniturilor, neacoperite în mod explicit de simularea noastră, se vor adăuga evoluțiilor pozitive ale veniturilor în acest subsector. Dintre acestea, se așteaptă ca plățile directe acordate pe total pășuni, pajiști și suprafețe furajere²⁶ să producă cele mai semnificative efecte pozitive de venit. Datorită nivelului relativ înalt al producției zootehnice bazate pe terenul agricol în România, susținerea

Figura 3.7. Efecte de venit specifice pe activități ca urmare a introducerii SPUS și PDNC – la nivelurile din 2007



directă a activităților de producție mai sus-menționate va induce o reducere suplimentară substanțială a costurilor de producție în sectorul zootehnic. Într-o perspectivă mai dinamică, producătorii vor fi chiar capabili să se adapteze la aceste schimbări ale prețurilor relative și, prin urmare, chiar capabili să optimizeze structura inputurilor și producției, ceea ce ar conduce în mod potențial la creșteri suplimentare ale veniturilor agricole.

Costurile de implementare ridicate și complexitatea administrativă asociată PDNC specifice pe produs, impactul lor distorsionant pe termen lung asupra structurilor de producție militează în favoarea utilizării PDNC pe bază cât mai egalizatoare și mai simplificată. **Orice preocupare privind PDNC care favorizează anumite regiuni sau subsectoare în detrimentul sectorului vegetal apare ca fiind în principal o decizie politică. Schemele de susținere care vizează nevoi de ajustare sectoriale specifice sau disparități regionale ale veniturilor ar fi mai bine adresate prin pilonul 2 PAC.**

Deciderea criteriilor de eligibilitate

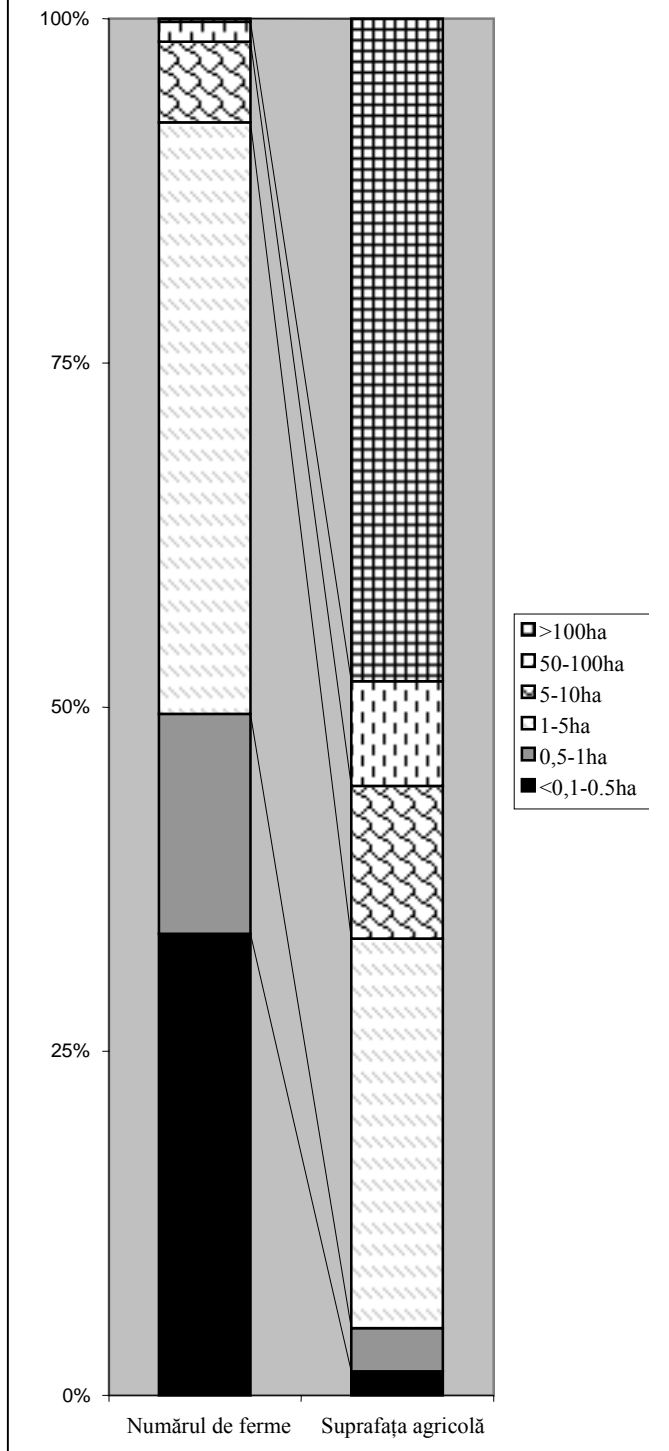
Guvernul trebuie, de asemenea, să ia altă decizie strategică privind determinarea nivelurilor de eligibilitate pentru plățile directe SPUS (criterii pentru exploatațiile agricole (ferme) și parcele în ceea ce privește mărimea acestora). Conform regulilor UE, suprafața minimă a exploatației pentru ca aceasta să fie eligibilă pentru susținere SPUS este de 0,3 ha, dar România poate decide să fixeze această limită la un nivel mai înalt, dar nu mai mare de 1 hectar. În practică, toate NSM care aplică SPUS au stabilit mărimea minimă a exploatației la 1 hectar.

²⁶ Datorită caracterului limitat al datelor, aceste activități de producție au putut fi acoperite doar în măsură limitată – **Figura 3.7** nu include plăți SPUS/PDNC la nici un tip de pajiști. Acest lucru implică faptul că **Figura 3.7** chiar subestimează efectele pozitive de venit pentru majoritatea producătorilor de animale.

Datorită structurilor agricole curente din România, o decizie privind criteriile de eligibilitate legate de mărimea fermei ar putea avea drept rezultat ca până la 50% din exploatațiile agricole să nu beneficieze de schemele de plăți directe ale PAC. Deși aceste limite trebuie stabilite ținând cont de schimbarea structurală și de cheltuielile administrative prohibitive de operare a SPUS pentru fermele extrem de mici, e posibil ca ele să fie controversate în cazul României. Conform datelor Recensământului agricol din 2002, 49,5% din cele 4,5 milioane de exploatații agricole din România exploatează mai puțin de 1 ha de teren agricol (**Figura 3.8**). Fixarea pragului de eligibilitate la 1 ha implică faptul că aceste ferme vor fi excluse de la orice formă de sprijin, fie ea SPUS sau PDNC. În lumina unei distribuții inegale a structurilor de exploatare a pământului în România, excluderea fermelor mai mici de 1 ha va exclude doar 5% din terenul agricol de la eligibilitatea pentru SPUS. Respectarea pragului minim de eligibilitate UE de 0,3 ha ar exclude 26,2% din exploatațiile agricole, dar numai 0,9% din terenul agricol de la acordarea plăților SPUS/PDNC.

Excluderea potențială a unei ponderi foarte mari de fermieri foarte mici, orientați spre subzistență sau cu timp parțial, de la schema plăților directe este bineînțeles o chestiune controversată în cadrul discuțiilor interne privind politica agricolă viitoare a României. Această discuție totuși trebuie să ia în considerare că nivelul introductiv proiectat al plăților SPUS este de 34,90 euro pe hectar și an – o sumă care cu siguranță nu va crește în mod substanțial veniturile fermierilor care exploatează mai puțin de 1 ha. În schimb, o atenție deosebită trebuie acordată posibilității fermierilor mici și mijlocii de a absorbi în mod efectiv fondurile alocate pilonului 2 PAC și asigurării acestora cu scheme de securitate socială adecvate (ex., schemele de retragere din

Figura 3.8. Distribuția relativă a numărului de ferme și a suprafeței cultivate pe categorii de mărime a fermei, 2002



activitate). Așa cum s-a subliniat mai înainte, schemele de susținere directă PAC nu pot înlocui nevoia de creștere a productivității și de îmbunătățire a competitivității agriculturii românești.

În lumina unei distribuții inegale a structurilor de exploatare a terenului în România, o excludere a fermelor mai mici de 1 ha va exclude doar 5% din terenul agricol de la eligibilitatea pentru acordarea SPUS. Figura 3.8 indică faptul că fermele cele mai mici, care reprezintă 50% din fermele din România, utilizează doar 5% din suprafața agricolă totală. Fermele mai mici de 0,5 ha (o treime din numărul de ferme) sau de 0,3 ha (un sfert din total ferme) exploatează doar 1,7%, respectiv 0,9% din terenul agricol total.

Tabelul 3.5 prezintă ponderile produselor agricole analizate obținute în fermele mai mici de 1 ha sau de 0,5 ha. Indică faptul că fermele mai mici au o pondere relativ redusă în multe din aceste activități de producție vegetală.

Tabelul 3.5. Ponderea terenului agricol eligibil pentru plăți SPUS cu diferite limite, 2007

Activitate de producție	Cultivat în ferme	
	>0,5 ha	>1,0 ha
Grâu	99,71%	97,98%
Orz	99,76%	98,74%
Porumb	96,97%	88,87%
Floarea-soarelui	99,88%	99,21%
Cartofi	92,08%	81,97%

Sursa: Calculații proprii pe baza datelor din Recensământul agricol, INS, 2002.

Pe baza rezultatelor simulării, pragul de 1 ha va corespunde unei scăderi a venitului sectorial cu aproximativ 4%, iar pentru un prag fixat la 0,5 ha, această valoare scade la 1%. Aceste cifre sectoriale medii totuși nu relevă inegalitățile distribuționale între cei care sunt eligibili și cei care nu sunt. Pentru **fermierii care nu sunt eligibili pentru susținere SPUS/PDNC, venitul mediu din producția celor 10 produse analizate atinge doar niveluri de 87% (SPUS fără PDNC) până la 75% (SPUS cu PDNC 30% din UE-15) în comparație cu fermele care sunt eligibile pentru susținere în cadrul acestor scheme**. Aceste rezultate se bazează pe ipoteza că cei care nu sunt eligibili pentru plăți directe beneficiază totuși de creșterile anticipate ale prețurilor din sectorul producției zootehnice (fermele mai mici din România au o pondere relativ mai mare în totalul producției zootehnice naționale).

Considerații privind eficiența plăților PAC: avertismente importante

Fără a subestima dimensiunea socială a acestei excluderi din plățile de susținere directă a venitului, rolul plăților directe în rezolvarea problemelor venitului agricol nu trebuie supraestimat. Schema plăților directe, cum ar fi SPUS, poate asigura un anumit nivel de stabilitate a venitului și poate contribui la reducerea expunerii fermierilor la riscul privind venitul prin “garantarea unui venit minim din agricultură”. **Schemele de susținere directă totuși nu pot înlocui nevoia de creștere a productivității și îmbunătățire a competitivității agriculturii românești**. Creșterea productivității și a competitivității rămâne soluția durabilă pe termen lung pentru rezolvarea problemelor legate de veniturile agricole. Schemele de susținere în agricultură care vizează necesitățile specifice de ajustare sectorială, cum ar fi comasarea fermelor, investițiile la fermă care fac să crească productivitatea sau competitivitatea, ar putea fi mai bine abordate în cadrul pilonului 2 al PAC. În mod similar, aplicarea unei scheme de susținere directă

a veniturilor nu poate înlocui implementarea măsurilor din cadrul pilonului 2, cum ar fi o schemă de pensionare anticipată în sectorul agricol.

În plus, plățile de susținere directă a veniturilor pot face mai complicată restructurarea, comasarea și modernizarea. De exemplu, susținerea directă a veniturilor poate reduce stimulentele pentru comasare, deoarece ele garantează un “venit minim” din agricultură și, prin urmare, reduce stimularea fermierilor bătrâni sau neprofitabili de a vinde sau da în arendă pământul unor antreprenori mai productivi. Plățile SPUS și efectele lor asupra prețurilor pământului sau rentei pot, de asemenea, îngreuna procesul de comasare, făcându-l mai greu și mai scump, în special într-un mediu agricol unde creditul agricol nu este bine dezvoltat. Experiența altor state membre UE indică faptul că **plățile de susținere acordate la hectar conduc la creșteri semnificative ale prețurilor** de cumpărare și în special pentru **arendarea terenului agricol**. Acest lucru va defavoriza în mod evident pe arendași, va încetini orice proces de comasare spre ferme mai viabile și va corespunde unei susțineri a proprietarilor de pământ, și nu a producătorilor agricoli.

Aceste legături între plățile de susținere directă și necesitatea unui nivel mai înalt de productivitate și competitivitate subliniază nevoia de **separare clară a măsurilor sociale rurale** (ex., măsuri vizând reducerea tensiunilor sociale și asigurarea protecției sociale în zonele rurale) **de instrumentele majore ale susținerii directe a venitului**.

Vizarea disparităților de venit prin fonduri din cadrul pilonului 2 PAC

Mai multe aspecte ale discuției de mai sus au făcut evident faptul că sectorul rural al României are o nevoie substanțială de competitivitate și restructurare orientată spre eficiență. Așa au stat lucrurile în multe din NSM, iar această necesitate este cu atât mai pronunțată în România. Problema numărului extrem de mare al micilor unități agricole (50% din gospodării au sub un hectar) trebuie abordată prin măsuri care permit fermelor ineficiente să se închidă (ex., prin scheme de pensionare anticipată) și să înlăture obstacolele din calea expansiunii unităților agricole noi și mai eficiente (ex.: prin eliminarea din actualele scheme de pensionare anticipată a agricultorilor a acelor prevederi ce defavorizează arendarea pământului; înființarea unor noi programe pentru fermierii tineri).

Rezultatele mai sus menționate cu privire la excluderea potențială a unui procent mare de producători din schemele de plăți directe și nevoia de îmbunătățiri structurale legate de eficacitatea costurilor în sectorul agricol al României au ridicat problema dacă aceste aspecte ar putea fi abordate printr-o formulare și aplicare a PDNC care să vizeze în special aceste aspecte.

Deși **măsurile de susținere directă a veniturilor** pot servi la menținerea sau creșterea venitului sectorial la nivelurile din perioada de preaderare pe termen scurt, pe termen mediu și lung ele **nu pot fi considerate mijloace sigure de protecție a veniturilor agricole**. Modul cel mai sigur și durabil de a susține veniturile agricole este dezvoltarea unui sector agricol mai productiv și mai competitiv. Orice încercare de a rezolva problemele structurale prin regimul SPUS/PDNC nu va îmbunătăți în mod durabil productivitatea și eficiența sectorului, ci numai va slăbi ajustarea structurală a acestuia. Prin urmare, se recomandă separarea clară a măsurilor de dezvoltare rurală

și a măsurilor sociale rurale (ex., măsuri de reducere a tensiunilor sociale și de asigurare a protecției sociale în zonele rurale) de instrumentele principale ale susținerii veniturilor agricole²⁷.

În (i) întărirea capacității sectorului de îmbunătățire a productivității și eficienței și profitarea de pe urma integrării sale în piața comună a UE și (ii) în reacția la dezvoltarea PAC, ce pune accent pe măsuri de dezvoltare rurală și mai puțin pe susținerea directă a veniturilor, aplicarea judicioasă și bine ținută a măsurilor de dezvoltare rurală din cadrul pilonului 2 PAC care satisfac nevoile structurale ale sectorului agricol are un rol-cheie în asigurarea agriculturii cu capacitatea de a profita în mod durabil de pe urma integrării sale în piața agricolă puternic competitivă a UE.

Momentul aderării României la UE, 2007, marchează, de asemenea, introducerea unui cadru politic reformat pentru măsurile din cadrul pilonului 2 al PAC, urmărind întărirea politicii de dezvoltare rurală a UE și simplificarea implementării sale. Conform propunerii curente CE, se așteaptă ca această politică de dezvoltare rurală să joace un rol mai important în cadrul noii politici agricole comune reformate (reforma din 2003 a pilonului 1 al PAC). Propunerea recomandă introducerea unui instrument unic de finanțare și programare și se așteaptă astfel ca noua politică să fie mai simplă de administrat și controlat. În acest concept, statele membre UE și regiunile vor avea mai multă libertate legată de implementarea programului. Acest ultim aspect ar putea fi avantajos în ceea ce privește vizarea necesităților de dezvoltare rurală specifice țărilor; cadrul strategic specific de țară în România totuși se află în curs de pregătire și astfel nu a putut fi inclus în modelul de simulare.

Trăsăturile principale ale noii politici de dezvoltare rurală a UE prevăzute conform propunerii mai sus menționate sunt următoarele:

- un instrument de finanțare și programare, Fondul European pentru Agricultură și Dezvoltare Rurală (FEADR);
- o strategie UE autentică de dezvoltare rurală, cu un mai mare accent pe prioritățile UE;
- întărirea controlului, evaluării și raportării. Sistemul de audit va fi extins la întreaga dezvoltare rurală;
- o abordare consolidată de jos în sus. Statele membre, regiunile și grupurile de acțiune locale vor avea o mai mare influență asupra ajustării programelor la nevoile locale.

²⁷ Dacă, de exemplu, ar fi implementate PDNC cuplate pentru protecția veniturilor micilor producători în zonele defavorizate (ex., cu scopul de a menține sistemele de pășunat extensiv în zonele montane), ar fi necesară o analiză suplimentară privind structurile regionale ale exploatațiilor și diferențele de profitabilitate din cadrul lor. Experiența din Republica Slovacă a arătat că o schemă de PDNC cuplate, care inițial a vizat susținerea producătorilor de vaci cu vițeii din zonele defavorizate, a favorizat de fapt efectivele mari de animale din cele mai fertile regiuni ale țării. Deciziile privind asemenea cazuri specifice care ar putea fi avute în vedere de către MAPDR ar trebui evaluate întotdeauna împreună cu posibilitatea de a realiza un efect de venit sectorial similar cu un instrument mai flexibil și mai puțin specific (ex., plăți specifice cuplate pentru vacile de lapte comparativ cu o plată pe suprafața furajeră) și cu posibilitatea de a obține un efect de venit sectorial similar (sau mai mare) prin vizarea fondurilor din cadrul pilonului 2 al PAC (în cazul dat, al producătorilor de lapte din zonele defavorizate, schemele LFA (scheme pentru zone defavorizate) din cadrul pilonului 2 ar reprezenta o abordare mai bine ținută). Rămâne un aspect important cel al operării schemelor de plăți directe acordate doar activităților de producție specifice care necesită un cadru de administrare mult mai complex și dau naștere la inegalități distribuționale pe termen mediu și lung.

Cele trei mari obiective ale noii politici propuse de dezvoltare rurală a UE sunt următoarele:

Axa 1: Îmbunătățirea competitivității în agricultură și silvicultură

- Exemple: îmbunătățirea și dezvoltarea infrastructurii legate de dezvoltarea și adaptarea agriculturii și silviculturii; sprijinirea fermierilor care participă la programele de calitate a alimentelor; instalarea tinerilor fermieri; suport pentru fermierii de semisubzistență din noile state membre pentru a deveni competitivi (vezi **Caseta 3.6**).
- Un minim de 15% din pachetul financiar național trebuie cheltuit cu axa 1. Rata de cofinanțare a UE este de maximum 50% (75% în regiunile de convergență).

Axa 2: Mediul înconjurător și organizarea teritoriului

- Exemple: plăți de handicap natural pentru fermierii din zona montană; plăți NATURA 2000; măsuri de agromediu; plăți pentru bunăstarea animalelor.
- Măsurile de agromediu vor rămâne obligatorii. Beneficiarii trebuie să respecte cerințele UE și cerințele naționale pentru agricultură și silvicultură.
- Un minim de 25% din pachetul financiar național trebuie să fie cheltuit cu axa 2. Rata de cofinanțare a UE este de 55% (80% în regiunile de convergență).

Axa 3: Îmbunătățirea calității vieții și diversificare

- Exemple: diversificarea activităților neagricole; sprijin pentru crearea de microîntreprinderi; încurajarea turismului, reamenajarea satelor.
- Un minim de 15% din pachetul financiar național trebuie cheltuit cu axa 3. Rata de cofinanțare este de maximum 50% (75% în regiunile de convergență).

Caseta 3.6. Măsuri potențiale sub axa 1 a pilonului 2 al PAC

Orientarea sprijinului spre competitivitate în sectorul agricol și silvic trebuie să vizeze:

(a) măsuri pentru îmbunătățirea potențialului uman prin:

- instruire profesională și acțiuni de informare pentru persoanele angajate în sectorul agricol și silvic;
- instalarea tinerilor fermieri;
- pensionarea anticipată a fermierilor și lucrătorilor agricoli;
- utilizarea de către fermieri și proprietarii de păduri a serviciilor de consultanță;
- înființarea de servicii de farm management, ajutor pentru fermieri, servicii de consultanță agricolă și servicii de consultanță în silvicultură;

(b) măsuri pentru restructurarea potențialului fizic prin:

- modernizarea fermelor;
- îmbunătățirea potențialului economic al pădurilor;
- creșterea valorii adăugate a producției agricole primare și a producției forestiere;
- îmbunătățirea și dezvoltarea infrastructurii în legătură cu dezvoltarea și adaptarea agriculturii și silviculturii;
- refacerea potențialului de producție afectat de calamități naturale și introducerea unor măsuri adecvate de prevenire;

(c) măsuri pentru îmbunătățirea calității producției și produselor agricole prin:

- ajutor acordat fermierilor să se adapteze la standardele bazate pe legislația comunitară;
- ajutor acordat fermierilor care participă la programele privind calitatea alimentelor;
- sprijinirea grupurilor de producători în activitățile de promovare și informare pentru produsele incluse în programele vizând calitatea alimentelor;

(d) măsuri de tranziție pentru noile state membre privind:

- sprijinirea fermelor de semisubzistență în curs de restructurare;
- sprijin pentru înființarea grupurilor de producători.

Sursa: Propunerea CE, 2004/0161(CNS).

O simplă comparație cu alocările pentru susținerea directă a veniturilor pentru comunitatea agricolă (881 milioane euro pentru 2007-2009) indică mărimea notabilă a bugetului disponibil pentru susținerea agriculturii prin măsurile din cadrul pilonului 2 (2,5 miliarde euro pentru 2007-2009)²⁸. În lumina lecțiilor învățate din implementarea SAPARD, **o preocupare-cheie pentru primii ani după ce România va intra în Uniunea Europeană este dacă pot fi create atât capacitatea administrativă, cât și sectorială pentru a absorbi în mod efectiv această alocație semnificativă din cadrul pilonului 2.**

În lumina provocărilor mai sus-menționate, este de dorit să se abordeze **nevoile de ajustare structurală ale sectorului agricol din România** prin concentrarea asupra măsurilor prevăzute în cadrul axei prioritare 1, **“Măsuri pentru îmbunătățirea competitivității agriculturii și silviculturii”** din cadrul noii politici de dezvoltare rurală a UE. Conform alocărilor provizorii ale propunerii recente a Comisiei privind politica de dezvoltare rurală reformată a UE, Guvernul României va avea de alocat un minim de 15% din pachetul financiar național pentru axa 1; alocarea maximă – determinată de alocările minime pentru celelalte două axe – se ridică la 60% din pachetul financiar național. În termeni monetari, acest lucru corespunde cu o alocare ce poate varia de la 454,5 milioane euro la 1.818 milioane euro pentru trei ani, în prima perioadă (2007-2009).

Dacă această problemă nu este abordată la timp și în mod corespunzător prin implementarea măsurilor din pilonul 2, putem asista din nou la situația că marile ferme – care deja au performanțe bune – vor fi principalii beneficiari ai acestor programe de sprijin. Prin acest semnal, **procentul de ferme mici (cele 50% menționate mai înainte), care s-ar putea ridica la 98% dacă ar fi luate în considerare toate fermele mai mici de 10 ha, ar putea să nu beneficieze de alocările din cadrul pilonului 2 în ajustarea la viitorul cadru politic al sectorului agroalimentar românesc.** Dimensiunile economice și sociale ale unei asemenea neglijări potențiale s-ar putea dovedi mai pronunțate decât faptul că ele nu sunt eligibile pentru măsurile de susținere din cadrul pilonului 1.

În afară de accelerarea eforturilor pentru adaptarea infrastructurii administrative necesare și formularea unei strategii de programare mai bine ținută, printre primele priorități ale Guvernului României trebuie să se numere selectarea corespunzătoare a măsurilor disponibile și investigarea opțiunilor pentru facilitarea preluării programului de către fermele de dimensiune mică și mijlocie. **Această ajustare trebuie realizată în lumina rezultatelor prezentate în analiza efectului potențial al măsurilor din cadrul pilonului 1 discutate mai sus și recunoaște eficacitatea mai mare a măsurilor din cadrul pilonului 2 în ajustarea sectorială spre un cadru al PAC care evoluează în mod continuu de la susținerea directă în agricultură la dezvoltarea rurală integrată.**

3.3.3. Implicații pentru veniturile consumatorilor

În termeni valorici, consumul de alimente și băuturi, în medie, în totalul gospodăriilor, reprezintă mai mult de 52% din consumul total al gospodăriilor din România. Pentru decila de venituri cele

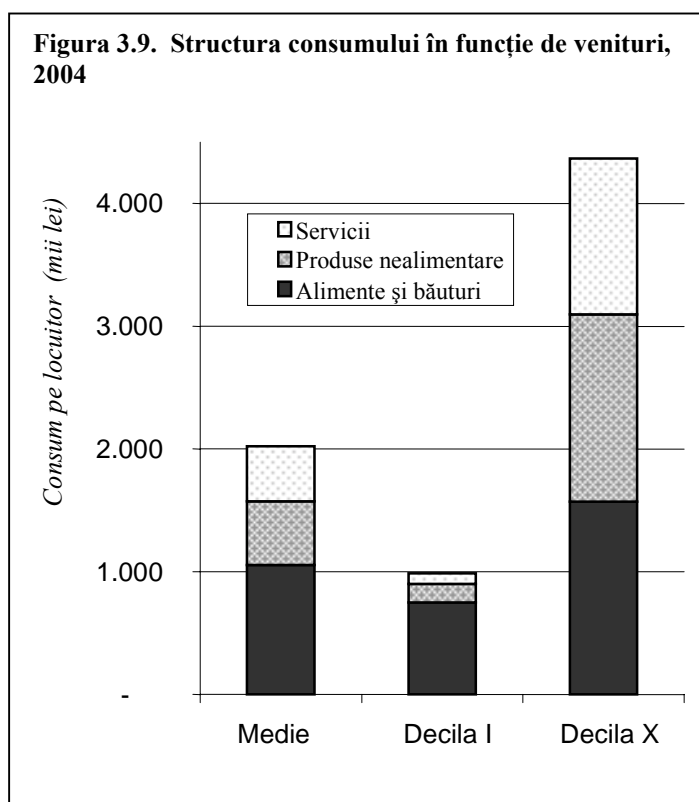
²⁸ Presupunând că Guvernul ar decide să utilizeze opțiunea sa de a devia până la 20% din alocările pilonului 2 pentru a suplimenta plățile directe SPUS, alocările pentru axa 1 ar fi reduse la niveluri încă semnificative, care se întind de la 399,9 milioane euro până la 1.599,6 milioane euro.

mai scăzute, această pondere este cea mai mare, atingând chiar 76%, în timp ce, pentru decila cea mai bogată, această pondere încă se ridică la valoarea considerabilă de 36% (vezi **Figura 3.9**). Deoarece multe din gospodăriile rurale își produc hrana necesară din activitatea agricolă proprie (de subzistență), aceste ponderi sunt semnificativ diferite atunci când se iau în considerare cheltuielile bănești pentru alimente și băuturi. Aici, gospodăria medie încă plătește aproximativ 52% pentru hrană și băutură, în timp ce valorile corespunzătoare se ridică la 42% pentru decila cea mai săracă și 46% pentru decila cea mai bogată. În ceea ce privește cheltuielile bănești, ponderea cea mai mare în total cheltuieli este observată pentru decila medie, unde alimentele și băuturile cresc chiar la o pondere de 57% în total cheltuieli²⁹.

Pentru toate gospodăriile din România, totuși reforma politicii care afectează prețurile agricole afectează, de asemenea, în majoritatea cazurilor, prețurile alimentelor și va afecta astfel și venitul real al consumatorilor. Trebuie remarcat totuși că experiența multor NSM-10 a arătat că o creștere a prețurilor la producător nu conduce în mod necesar la creșterea prețurilor produselor alimentare la nivelul comerțului cu amănuntul – în multe din NSM-10, apariția procesatorilor internaționali și a lanțurilor de supermarketuri a intensificat competiția și a condus la o scădere semnificativă a indicelui prețurilor la consumator pentru produse alimentare după aderare. Datorită complexității simulărilor în ceea ce privește producătorii, modelul aplicat în acest studiu a trebuit să se limiteze la ilustrarea transferurilor prețurilor de la producător la nivel de comerț cu amănuntul, care ar apărea, *ceteris paribus*, pe termen scurt și mediu, cu forțe competitive moderate pe piața cu amănuntul a produselor alimentare. O scurtă descriere a modului în care modelul aplicat surprinde legătura între prețurile agricole și veniturile gospodăriilor în model apare în **Anexa 2a**.

Simularea efectelor asupra veniturilor consumatorilor evaluează impactul modificărilor prețurilor alimentelor induse de implementarea regimurilor alternative de fixare a prețurilor la produsele agricole³⁰. Trebuie remarcat în acest context că orice scenarii tip PAC implică un nivel similar de

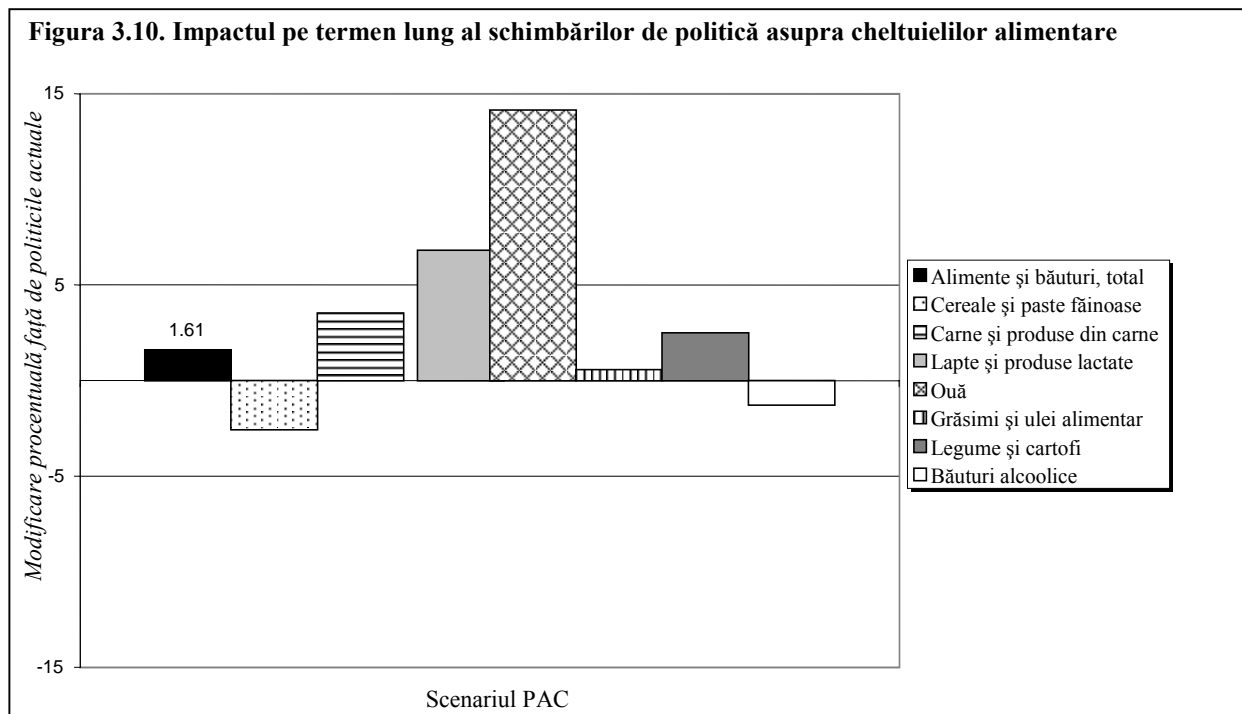
Figura 3.9. Structura consumului în funcție de venituri, 2004



²⁹ În scopul acoperirii impactului asupra veniturii real al consumatorilor și recunoașterii costului de oportunitate pentru consumul de alimente, în următoarea discuție, termenul “cheltuieli” va fi utilizat în mod sinonim cu “valoarea consumului”. Atunci când ne referim la cheltuielile bănești, vom menționa în mod explicit “numerar”.

³⁰ Simularea în mod conceptual nu acoperă efectele de răspândire de ordinul doi asupra transferurilor de impozit de la venitul brut al consumatorilor prin bugetul de stat către sectorul agricol (conceptul de venit brut), deoarece simulează efectele directe ale prețurilor asupra veniturii disponibil al consumatorilor (conceptul de venit net).

fixare a prețurilor; diferitele opțiuni SPUS discutate mai sus diferă cu privire la nivelul și mecanismele de acordare a plăților directe producătorilor agricoli, iar regimul PAC de fixare a prețurilor în general rămâne identic sub toate subopțiunile SPUS.



Simulările noastre au indicat că, spre deosebire de multe speculații în această privință, **introducerea modificărilor de tip PAC în politicile interne privind prețurile agricole ar avea un impact redus asupra cheltuielilor alimentare ale consumatorilor români. Dat fiind faptul că angrosiștii internaționali ar face să crească competiția pe piața cu amănuntul de produse alimentare a României, ar fi chiar posibilă o reducere reală a indicelui prețurilor la consumator pentru produsele alimentare după aderare.** Conform rezultatelor noastre, introducerea unor politici agricole de tip PAC va face să crească prețurile agricole interne ale României într-o măsură relativ moderată și astfel va conduce la o creștere relativ mică, de numai 1,6%, a prețurilor produselor alimentare pe termen mediu (**Figura 3.10**). Pe termen scurt, adică într-o fază inițial limitată înainte ca cererea de consum să reacționeze la noile prețuri ale produselor, modificările prețurilor agricole ar induce o creștere medie a cheltuielilor cu alimentele și băuturile nealcoolice de 2,8%, comparativ cu condițiile perioadei de bază curente³¹.

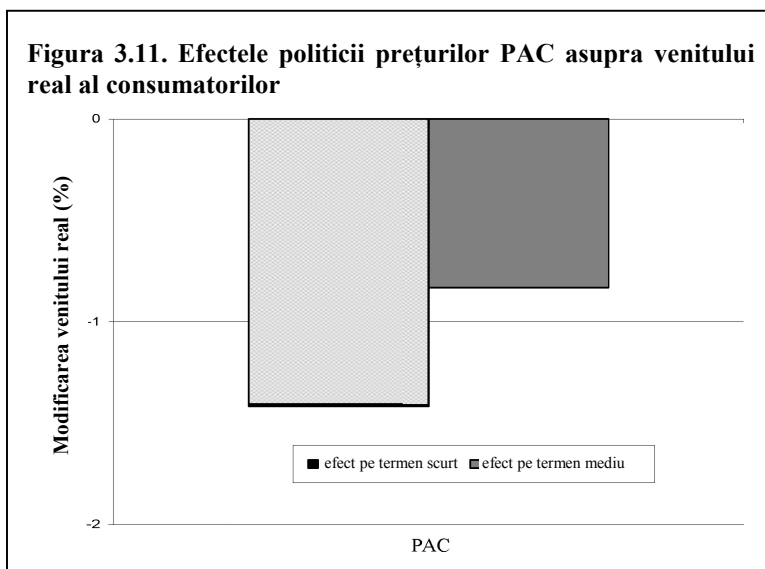
Datorită creșterilor prețurilor pentru majoritatea produselor agricole analizate, cheltuielile sunt proiectate să crească pentru toate grupele de produse, cu excepția a două grupe. Deși la nivel relativ scăzut, creșterile cele mai pronunțate ale cheltuielilor pe termen mediu și lung sunt proiectate la ouă (creșterea cheltuielilor cu aproximativ 16%), lapte și produse lactate (6,8%)

³¹ Politicile agricole curente din România au un impact relativ moderat asupra cheltuielilor de consum alimentar. Ca indicator al impactului cadrului de politică agricolă curentă, cadrul politicii nonintervenționiste ar induce o reducere a cheltuielilor cu alimentele pe termen mediu și lung de 3,95% în medie, reducerile cele mai pronunțate fiind la carne și legume. Pe termen scurt, acest efect s-ar ridica chiar la o reducere de 4,8%. De fapt, cheltuielile se vor reduce la aproape toate grupele de produse, cu excepția ouălor.

(vezi **Figura 3.10**). Creșterea cheltuielilor în cazul ouălor totuși are un impact minor asupra cheltuielilor totale cu alimentele, ponderea acestora în total cheltuieli cu alimentele fiind de numai 1,2%. Scăderi ale cheltuielilor de consum au fost proiectate chiar și pentru cereale și produse cerealiere (-2,3%, reprezentând 12,4% din cheltuielile medii cu alimentele și 15% din cheltuielile alimentare ale celor mai sărace gospodării) și băuturile alcoolice (-1,28%, reprezentând doar 1,7% din cheltuielile alimentare).

Efectele implementării politicilor de tip PAC asupra prețurilor alimentelor vor fi de reducere nesemnificativă a veniturilor reale ale consumatorilor în România.

Împreună cu competiția crescută care se așteaptă pe piața cu amănuntul a produselor alimentare, puterea de cumpărare totală a gospodăriilor populației din România este posibil chiar să crească după aderare. Creșterile prețurilor agricole implicate de introducerea politicilor agricole de tip PAC în România au drept rezultat reduceri minore ale venitului real, de numai 0,84% pe termen mediu (**Figura 3.11**). Impactul este semnificativ mai mare pe termen scurt, de -1,4%, înainte ca acești consumatori să aibă timp să-și ajusteze structurile de consum la noile prețuri.



Deși la un nivel relativ scăzut, pierderea de venit real imediat este mai severă pentru două tipuri de gospodării: gospodăriile cele mai sărace și gospodăriile care nu produc propriile lor produse alimentare, probabil urbane. Deși introducerea politicilor agricole de tip PAC e posibil să pară că are efecte relativ moderate asupra veniturilor reale ale gospodăriilor, e posibil ca ele să împovăreze și mai mult gospodăriile agricole care deja cheltuiesc o pondere semnificativă a venitului lor disponibil pe alimente. În timp ce gospodăriile cele mai sărace sunt cu siguranță cele mai lovite de introducerea politicilor de tip PAC, noi am exclus din analiza noastră, în al doilea pas, produsele alimentare produse în interiorul gospodăriei. Devine atunci evident că al doilea grup cel mai afectat de gospodării sunt cele care nu își pot produce alimentele necesare, ci trebuie să cumpere alimentele, plătindu-le în numerar (probabil gospodării urbane). Datorită ponderii mai mari a alimentelor în totalul cheltuielilor bănești și structurii diferite a coșului de consum alimentar, în aceste gospodării se observă reduceri semnificative ale venitului real.

3.3.4. Implicațiile pentru bugetul statului

Privire generală

Conform rezultatelor negocierilor privind Capitolul 29 – Prevederi financiare și bugetare, **România va fi un beneficiar net în relație cu bugetul UE.** În anul 2007, contribuția României

la bugetul UE va fi de aproximativ 800 milioane euro, în timp ce România va primi aproximativ 11 miliarde euro în angajamente și aproximativ 6 miliarde euro sub formă de plăți (o medie anuală de aproximativ 2 miliarde euro sub formă de plăți)³². Pentru perioada 2007-2009, aceste angajamente de la bugetul UE cuprind alocări de:

- aproximativ 4 miliarde euro pentru implementarea și operarea PAC, incluzând alocări pentru plăți directe și măsuri privind piața (pilonul 1; fără cofinanțare națională necesară) și măsuri de dezvoltare rurală (pilonul 2; cofinanțare națională necesară);
- aproximativ 6 miliarde euro pentru instrumente structurale (fonduri structurale și de coeziune; este necesară cofinanțare națională) și
- aproximativ 1 miliard euro pentru politici interne.

În studiul nostru, principalul accent se pune pe efectele introducerii politicii agricole comune (în special introducerea SPUS, adică regimul plăților directe). Prin urmare, următoarele informații vin să completeze discuția de mai sus privind implicațiile asupra veniturilor agricole, asupra consumatorilor, asupra săracilor, oferind în același timp și o privire de ansamblu asupra unor implicații bugetare de bază ale încasărilor bugetare de la bugetul UE³³.

Aspecte generale ale alocărilor pentru agricultură

O clasificare a alocărilor PAC enumerate mai sus pentru perioada 2007-2009 indică o alocare de la bugetul UE de 1,3 miliarde euro pentru România în primul an după aderare (**tabelul 3.6**); împreună cu cofinanțarea națională, **aproximativ 1,5 miliarde euro sunt disponibile pentru cheltuielile publice legate de agricultură în anul 2007**.

Tabelul 3.6. Clasificarea alocărilor bugetare de tip PAC, 2007-2009

	Perioadă de programare 2007-2009			Primul an după aderare 2007		
	Transfer de la UE	Cofinanțare națională (mil. euro)	Total cheltuieli publice	Transfer de la UE	Cofinanțare națională (mil. euro)	Total cheltuieli publice
Plăți directe	881	-	881	245	-	245
Măsuri de piață	732	-	732	244	-	244
Dezvoltare rurală	2.424	606	3.030	808	202	1.010
Total PAC România	4.037	606	4.643	1.297	202	1.499

Sursa: Delegația Uniunii Europene în România, calculații proprii.

Aproximativ 489 milioane euro vor fi disponibili pentru măsurile de susținere din cadrul pilonului 1 al PAC (vezi **Caseta 3.1**), sumă care este în întregime finanțată de la bugetul UE. Presupunând o utilizare uniform distribuită a alocării pentru măsurile din cadrul pilonului 2, vor fi disponibile pentru România aproximativ 808 milioane euro/an din bugetul UE pentru măsurile de dezvoltare rurală. Din moment ce ele sunt supuse unui procent de cofinanțare de 25%, o sumă

³² Sursa: Comunicat de presă al Ministerului României pentru Integrare Europeană, 7 iunie, 2004.

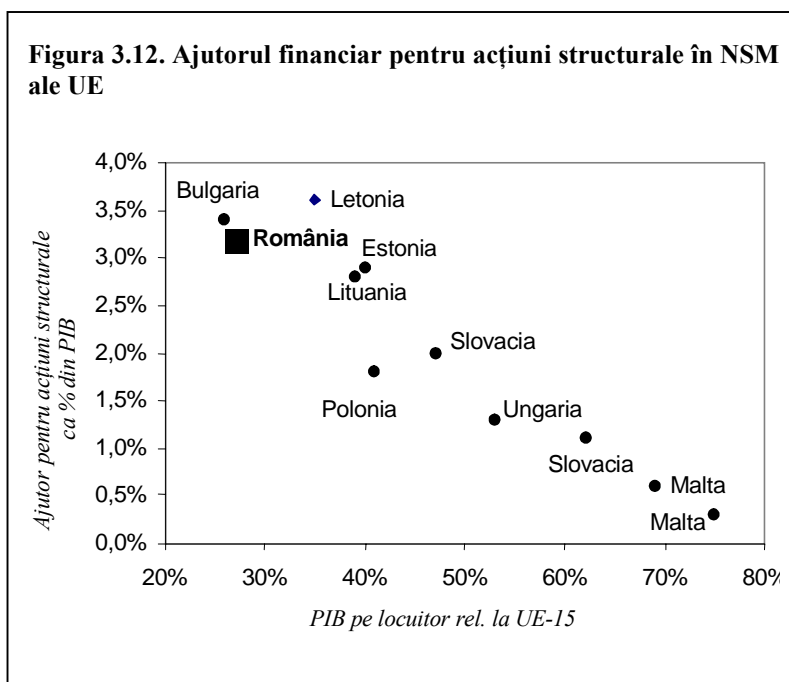
³³ Alte efecte bugetare principale asociate aderării la PAC, dar care nu sunt cuantificate în studiul nostru, cuprind: (i) efecte bugetare care apar din modificările cantitative și direcția fluxurilor comerciale agricole și cheltuielile și câștigurile la măsurile interne și la frontieră (ex., achiziții de intervenție, venituri tarifare la import, cheltuieli de subvenții la export); (ii) efecte bugetare ale restructurării infrastructurii administrative și creării cadrului instituțional pentru implementarea setului descris de politici UE.

suplimentară de 202 milioane euro pe an ar putea fi obținută de la bugetul național (probabil de la bugetul MAPDR).

Trebuie observat totuși că plata efectivă a fondurilor din aceste trei categorii va fi bazată pe primirea cererilor din partea fermierilor pentru măsurile de susținere directă (plăți directe), situația pieței interne (măsuri privind piața) și aplicații pentru proiecte (dezvoltare rurală). Plata efectivă va depinde în mare măsură de capacitatea administrației și a sectorului rural din România de a dezvolta o capacitate adecvată de absorbție a acestor fonduri³⁴. Prin urmare, la momentul actual, cifrele din **Tabelul 3.6** trebuie văzute doar ca niște angajamente. Bugetul național totuși trebuie să fie pregătit pentru completarea resurselor din cadrul pilonului 2 cu mijloace financiare adecvate.

Comparativ cu NSM-10, alocările de la buget de tip PAC pentru România (ca și pentru vecina sa, Bulgaria) **sunt relativ mari**, un fapt care poate fi atribuit ponderii încă foarte mari a ocupării în agricultură în ambele țări. Ca procent din PIB-ul scotat, alocările pentru agricultură în România și Bulgaria se ridică la 2,2% și, respectiv, 2,1% în comparație cu 0,7% pentru NSM-10.

Alocările semnificative pentru măsurile din cadrul pilonului 2 subliniază importanța în creștere a ajutorului structural și de dezvoltare rurală din PAC reformată și oglindesc, de asemenea, nevoia pentru o asemenea asistență în România. O comparație între NSM a alocărilor pentru instrumente structurale a indicat, de asemenea, că România și Bulgaria beneficiază de cea mai mare alocare relativă de asemenea măsuri între NSM (vezi **Figura 3.12**).



Aspecte bugetare ale opțiunilor de implementare pentru regimul plăților unice pe suprafață (SPUS) din cadrul PAC

În alegerea pachetului de implementare SPUS din cadrul PAC final, MAPDR, ca parte a Guvernului României, va trebui să-și bazeze decizia nu numai pe impactul deciziei sale finale asupra producătorilor și consumatorilor, dar, de asemenea, pe impactul deciziei sale asupra statului (și bugetului MAPDR). Această subsecțiune investighează impactul opțiunilor disponibile asupra alocărilor bugetare necesare pentru operarea diferitelor opțiuni SPUS și asupra sumelor rezultate din fondurile publice totale (UE și contribuțiile naționale) disponibile pentru susținere în sectorul agricol din România.

³⁴ În primele faze ale programului SAPARD în România, capacitatea de absorbție a fost extrem de redusă și alocările bugetare ale UE pentru România din anul 2000 erau aproape de pragul de a fi dezangajate în anul 2004.

Unul dintre rezultatele principale ale negocierilor de aderare privind Capi-tolul 7 – Agricultură a fost că România va beneficia de o alocare de 881 milioane euro pentru plăți de susținere directă în agricultură în perioada 2007-2009. Această alocare financiară a fost determinată pe baza “evaluării monetare” (în termenii schemelor de susținere curentă a UE-15) a rezultatelor negocierilor privind suprafața de bază, producțiile medii de referință, cotele, precum și drepturile la plăți suplimentare³⁵. Prin aplicarea nivelurilor de introducere treptată mai sus-menționate (25% din nivelul de susținere din UE-15 pentru 2007; 30% pentru 2008; 35% pentru 2009), a fost calculată alocarea totală pentru întreaga perioadă 2007-2009.

Așa cum s-a arătat mai înainte, România (la fel ca toate NSM) va avea opțiunea de a introduce regimul SPUS PAC cu sau fără suplimentarea plăților directe ale UE în cadrul limitelor predefinite (România are opțiunea de a suplimenta plățile directe UE, pentru toate sau pentru o listă specificată de produse agricole, cu până la 30% peste nivelul de introducere treptată din anul respectiv; vezi **Tabelul 3.2**).

Prin urmare, ipotezele includ diferite niveluri de suplimentare a plăților directe: SPUS fără suplimentarea plăților și SPUS cu suplimentări ale plăților care se ridică la 10%, 20% și, respectiv, 30% din nivelul de susținere din UE-15.

În obținerea resurselor bugetare necesare pentru suplimentarea plăților SPUS, MAPDR are două opțiuni

Figura 3.13. Fonduri publice anuale medii disponibile pentru PAC, măsuri pentru pilonii 1 și 2

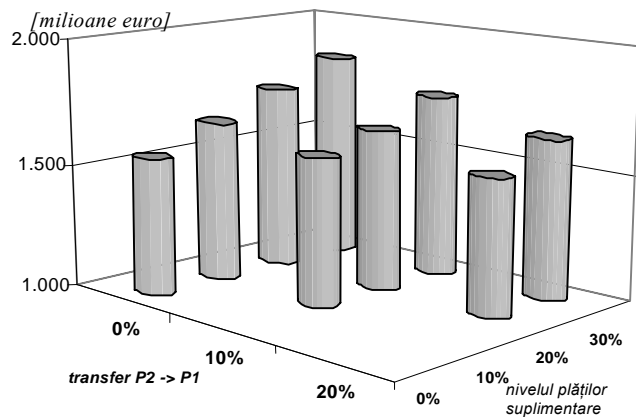


Figura 3.14. Fonduri publice anuale medii disponibile pentru măsuri pentru pilonul 2

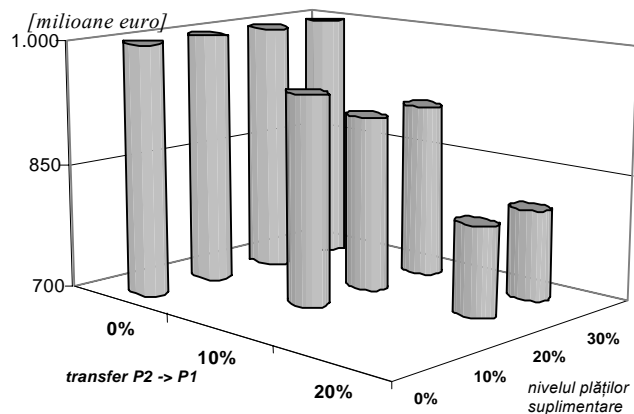
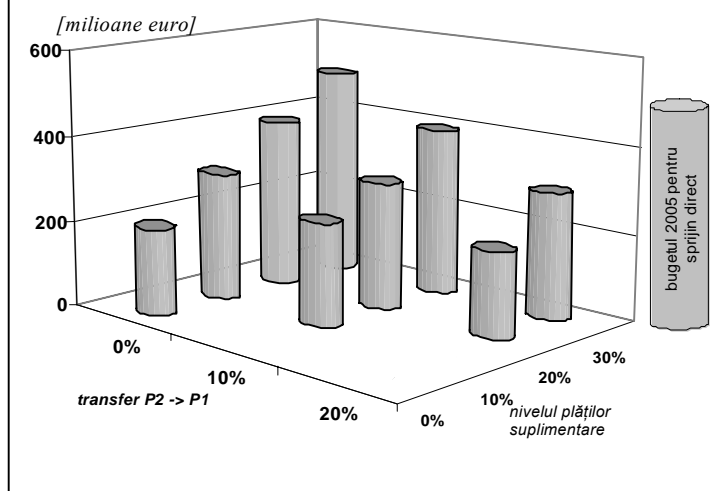


Figura 3.15. Fonduri publice anuale medii necesare pentru PAC – pilonii 1 și 2



³⁵ Pentru detalii, vezi <http://www.mie.ro/media/English/2004/june/070604.htm>.

principale. O primă opțiune este aceea ca resursele financiare să provină din bugetul național (și anume din bugetul MAPDR); în acest caz, 100% din plățile suplimentare ar proveni de la bugetul național. Ca a doua opțiune, MAPDR are dreptul (pe o perioadă limitată) să finanțeze parțial această suplimentare prin redirectionarea a 20% din fondurile de dezvoltare rurală pe care UE le va asigura după aderare. Toate aceste fonduri totuși trebuie însoțite de fonduri din bugetul național (cerință de cofinanțare).

Principalul rezultat al simulărilor noastre este că, în condițiile prevederilor rezultatelor negocierilor, **alocarea bugetară națională necesară pentru operarea PAC în România se situează între 606 milioane euro** (SPUS fără plăți suplimentare) **și 1.634 milioane euro** (30% plăți suplimentare provenind integral din surse naționale). În afara de luarea în considerare a impacturilor privind venitul asupra producătorilor și consumatorilor (secțiunile anterioare ale acestui studiu), alegerea finală a uneia dintre opțiunile prezentate în **Tabelele 3.3 și 3.7** va depinde în mare măsură de “compromisul” dorit între “posibilitatea acordării” de fonduri necesare din bugetul național și volumul “dorit” de fonduri publice (UE și naționale) pentru măsurile din cadrul pilonului 1 și 2 în sectorul rural. Toate opțiunile prezentate în **Tabelul 3.7** au câteva caracteristici principale:

- Suplimentarea plăților SPUS determină alocarea unor sume mai mari din fondurile publice totale (UE și naționale) pentru sectorul rural (**Figura 3.13**).
- Finanțarea suplimentării de la alocările din cadrul pilonului 2 reduce fondurile publice totale disponibile pentru pilonul 2 de dezvoltare rurală (**Figura 3.14**).
- O suplimentare mai mare a plăților SPUS (până la 30% din nivelul susținerii în UE-15) implică cerințe relativ mai mari de la bugetul național (**Figura 3.15**);
- Suplimentarea plăților SPUS în întregime din resursele bugetului național este mai costisitoare pentru bugetul statului decât finanțarea, în parte, prin redirectionarea (până la 20%) a alocărilor UE de la pilonul 2 pentru măsuri de dezvoltare rurală (**Figura 3.15**).

Tabelul 3.7. Implicațiile bugetare ale surselor alternativelor de finanțare a suplimentării plăților SPUS, 2007-2009

Supli- mentare plăți	Sursă suplimen- tare plăți*	Contribuție națională necesară pentru			Fonduri disponibile pentru			Pondere contribuției naționale în total fonduri publice disponibile
		plăți directe	pilonul 2 dezvoltare rurală	total	plăți directe	pilonul 2 dezvol- tare rurală	total PAC pilonul 1+2	
(% din UE-15)		(milioane euro)			(milioane euro)			(%)
0	-	0	606	606	881	3.030	4.643	13%
10	BN	294	606	900	1.175	3.030	4.937	18%
10	P2_10	147	569	716	1.175	2.846	4.753	15%
20	BN	587	606	1.193	1.468	3.030	5.230	23%
20	P2_10 +BN	345	545	890	1.468	2.727	4.297	18%
20	P2_20 +BN	103	485	587	1.468	2.424	4.624	13%
30	BN	881	606	1.487	1.762	3.030	5.524	27%
30	P2_10 +BN	639	545	1.184	1.762	2.727	5.221	23%
30	P2_20 +BN	396	485	881	1.762	2.424	4.918	18%
<i>Pentru comparație:</i>		Bugetul MAPDR 2005			Total: 703,9 milioane euro			
					d.c. măsuri susținere directă: 574,0 milioane euro			

*Opțiuni: BN: bugetul național (MAPDR); P2_10: 10% din alocarea UE pentru pilonul 2; P2_20: 20% din alocarea UE pentru pilonul 2.

Sursa: Calculații proprii.

Cea mai redusă alocare financiară din surse naționale (606 milioane euro pentru alocarea UE 2007-2009) ar fi necesară dacă guvernul decide să nu suplimenteze plățile SPUS de bază cu PDNC. Suma cea mai mare de fonduri publice totale (UE și naționale) pentru măsurile din cadrul pilonului 1 și 2 în sectorul rural s-ar putea ridica la 5,7 miliarde euro în 2007-2009, dacă s-ar finanța integral din surse naționale un nivel de plăți suplimentare egal cu 30% din UE-15. O asemenea opțiune ar fi prohibitivă din punct de vedere fiscal, având în vedere cerințele semnificative de cofinanțare națională (1,5 miliarde euro). În alte cuvinte, **suplimentarea plăților SPUS determină alocarea de sume mai mari din finanțarea totală (UE și națională) pentru sectorul agricol și rural.** Acest lucru costă bugetul național și contribuabilul.

Finanțarea unei părți din suplimentarea plăților prin realocarea resurselor UE din cadrul măsurilor pilonului 2 este adecvată din punct de vedere fiscal pentru România, deoarece reduce în mod semnificativ nivelul total de cerințe de cofinanțare națională. De exemplu, pentru o suplimentare a plăților echivalentă cu 20% din nivelul UE-15, cerințele totale de cofinanțare națională ar putea fi reduse cu mai mult de jumătate dacă România utilizează 20% din resursele pilonului 2 pentru finanțarea acelui nivel de suplimentare a plăților. Din punct de vedere al contribuției naționale și al disponibilului de cheltuieli publice totale, opțiunea de suplimentare a plăților de 10% și opțiunea de finanțare a acestora în întregime din surse naționale sunt opțiunile cele mai puțin atractive.

Oricare ar fi decizia sa finală privind opțiunile de finanțare SPUS/PDNC, **MAPDR trebuie să creeze spațiul fiscal pentru cerințele de cofinanțare semnificativă ale resurselor PAC și ar trebui să realizeze acest lucru înainte de aderare (în 2006).** În timp ce MAPDR are în mod curent un buget total de aproximativ 704 milioane euro (din care 574 milioane sunt alocate măsurilor de susținere directă), aproximativ 202 până la 495 milioane euro vor fi necesare anual numai pentru satisfacerea cerințelor de cofinanțare ale intervențiilor din pilonul 1 și 2 al PAC. Constrângerile agregate de ordin fiscal și un management fiscal sănătos indică nevoia de creare a spațiului fiscal pentru absorbirea resurselor de alocări UE. Spațiul fiscal ar trebui să rezulte din ajustările politice care aliniază politicile curente cu cadrul PAC și care elimină treptat toate programele de susținere națională neconforme cu PAC (cum ar fi primele la prețurile de producție și subvenționarea inputurilor).

3.4. Concluzii

Pe drumul României către UE, la care va adera la începutul anului 2007, pregătirea unei integrări depline în structurile politicii agricole comune a Uniunii Europene (PAC) se află printre prioritățile cele mai importante. **În prezent totuși, crearea capacității necesare administrative și de absorbție a fondurilor încă mai trebuie întărită.** Datorită importanței sale deosebit de mari pentru sectorul rural, specificarea, implementarea și în final aplicarea schemelor de susținere agricolă (și rurală) atât în cadrul pilonului 1, cât și în cadrul pilonului 2 al PAC trebuie să se afle în centrul atenției tuturor organismelor implicate, pentru a nu expune România pericolului de a nu fi capabilă să implementeze în mod efectiv PAC, chiar dacă va adera la UE în 2007.

În cadrul acordurilor încheiate în timpul negocierilor de aderare privind Capitolul 7 – Agricultură, implementarea PAC în România ridică un întreg lanț de decizii strategice importante care trebuie evaluate și luate de către guvern. Aceste decizii strategice implică

selectarea unei scheme de plăți pentru măsurile de susținere directă a veniturilor, suplimentarea potențială a plăților pe suprafață, modalitățile de plată, transferurile între alocările bugetare și, desigur, definirea criteriilor de eligibilitate. Evaluarea prezentată în această secțiune sprijină procesul de pregătire a acestor decizii, acoperind efectele introducerii unor scheme de susținere directe în cadrul PAC asupra venitului producătorilor, asupra venitului real al consumatorilor, asupra sărăciei și asupra bugetului statului. Aceste lucruri au fost discutate mai în detaliu în **Secțiunile 3.1–3.3** ale acestui capitol.

Implicațiile deciziei strategice privind schema plății unice pe suprafață (SPUS)

Cu excepția Sloveniei, toate noile state membre din Europa Centrală și de Răsărit care au aderat la UE în anul 2004 au optat pentru introducerea schemei plății unice pe suprafață (SPUS), o versiune simplificată a schemei plății agricole unice a Uniunii Europene, PAU. Cel mai probabil, Guvernul României va avea aceeași opțiune. **Introducerea treptată a plăților de tip SPUS pentru producătorii agricoli**, pornind de la un nivel de 25% din media UE-15 în 2007, **va face să crească în mod semnificativ importanța relativă a schemelor de plăți directe acordate fermierilor români** (de la 4,5% din venitul agricol în condițiile politicilor curente până la 40% în condițiile PAC).

În anul 2007, plățile SPUS de bază (fără suplimentare) nu vor avea drept rezultat o creștere imediată a veniturilor totale ale producătorilor agricoli, dar va compensa aproximativ jumătate din pierderile de venit care rezultă din trecerea la o susținere mai scăzută a prețului pe piața UE pentru diferitele culturi. Impactul agregat al modificării prețurilor la aderarea la piața comună a produselor agricole și nivelul inițial relativ scăzut al plăților directe ar induce o scădere cu 9,6% a valorii adăugate sectoriale, dacă nu ar fi acordate plăți suplimentare. Deși nu vor fi acordate plăți SPUS pentru activitățile din zootehnie ca atare, producătorii de animale s-ar putea bucura de creșteri ale veniturilor prin creșterea prețurilor produselor, scăderea prețurilor inputurilor și acordarea plăților SPUS pentru suprafața lor furajeră. Producătorii din sectorul vegetal ar trebui să facă față unor reduceri ale veniturilor lor. Până în anul 2010, **veniturile medii agricole ar depăși veniturile curente, dacă plățile SPUS ar atinge 40% din media UE-15.**

Implicațiile deciziei strategice privind schema de plăți directe naționale complementare (PDNC)

Având în vedere pierderile probabile de venit pe termen scurt în perioada 2007-2010, **suplimentarea plăților directe SPUS cu PDNC ar reprezenta singura opțiune strategică în conformitate cu PAC pentru protecția sau chiar creșterea veniturilor producătorilor în faza inițială a aderării la UE.** Până în anul 2010, perioadă în care nivelurile de introducere treptată a SPUS vor rămâne sub 40% din nivelul UE-15 și măsurile anuale din cadrul pilonului 2 nu vor fi absorbite în întregime (experiența din NSM a arătat că plățile inițiale pot fi efectuate chiar la un interval de un an după aderare), suplimentarea SPUS prin PDNC cu cel puțin 20% din media UE-15 ar conduce la creșteri ale veniturilor în întregul sector deja în primul an al aderării la PAC. Dacă MAPDR ar decide să acorde PDNC pe bază uniformă la hectar până la nivelul maxim permis de 30% din media UE-15, venitul sectorial (aproximat de valoarea adăugată) ar crește cu 8,0% în 2007.

Decizia MAPDR privind nivelul PDNC va depinde, prin urmare, de obiectivul de transfer al veniturilor care trebuie realizat. **Dacă obiectivul este menținerea în primul an după aderare a**

veniturilor medii ale producătorilor la nivelul din perioada de preaderare, o suplimentare a plăților cu 20% din nivelul UE-15 ar reprezenta opțiunea preferată (vezi Figura 3.4). O suplimentare cu 30% din nivelul UE-15 ar fi necesară dacă obiectivul este creșterea veniturilor fermierilor din toate categoriile de mărime a fermelor. Această opțiune totuși ar determina o creștere a veniturilor fermierilor de aproximativ 25% în cazul fermelor mai mari (peste 100 ha). În afară de aceste considerații, trebuie evaluate echilibrele între aceste opțiuni în contextul implicațiilor lor bugetare. În timp, pe măsură ce nivelul plăților SPUS crește, o abordare dinamică a PDNC, în care nivelul suplimentării este redus pe măsură ce nivelul SPUS crește, ar permite guvernului să mențină constante veniturile fermierilor; până în anul 2010, fără nici o suplimentare, plățile SPUS vor fi suficiente pentru creșterea veniturilor medii ale fermierilor.

Implicații ale deciziilor strategice privind modalitățile de plată

Evaluarea noastră recunoaște nevoia de suplimentare a SPUS prin PDNC în faza inițială a aderării, dacă se dorește protecția veniturilor agricole în primii ani după aderare. În afară de decizia strategică de a suplimenta plățile SPUS prin PDNC, o altă decizie strategică se referă la modalitatea de implementare a PDNC, și anume **dacă aceste plăți să fie implementate pe bază uniformă per hectar sau ca prime la produse vegetale sau animale specificate**. Permițând o anumită focalizare a plăților directe, PDNC specifice pe produs ar putea fi considerate ca o încercare de reducere a efectelor de venit potențial adverse pentru anumite categorii de fermieri. Totuși, evidența disponibilă indică faptul că **aplicarea unei scheme de plăți PDNC decuplate uniforme ar fi de preferat plăților PDNC cuplate specifice**.

Au fost exprimate îngrijorări legate de faptul că producătorii de lapte, de exemplu, ar putea suferi o pierdere de venit substanțială din moment ce plățile directe ar fi alocate doar pe suprafața de teren agricol. De fapt, dovezile indică o cu totul altă direcție, deoarece, o dată cu implementarea politicilor tip PAC, veniturile fermierilor crescători de vaci de lapte ar crește cu până la 23% deja în primul an de aderare. În plus, **o serie de efecte de venit pozitive** suplimentare, cum ar fi plățile acordate pe suprafața furajeră, **vor contribui la evoluții pozitive ale veniturilor în sectorul zootehnic**.

Costurile ridicate de implementare și complexitatea administrativă asociate PDNC specifice, impactul lor distorsionant pe termen lung asupra structurilor de producție militează în favoarea utilizării PDNC pe bază cât mai uniformă și mai simplificată. **Orice preocupare legată de schemele PDNC care favorizează anumite regiuni sau sectorul zootehnic în comparație cu cel al producției vegetale apare a fi în principal o decizie de natură politică. Schemele de susținere care vizează anumite necesități de ajustare structurală specifice sau disparitățile de venit regionale ar fi mai bine abordate sub umbrela pilonului 2 al PAC.**

Implicații ale deciziei strategice privind criteriile de eligibilitate

În lumina implicațiilor opțiunilor discutate mai înainte, guvernul va trebui să ia încă o decizie strategică, și anume să determine nivelurile de eligibilitate pentru plățile directe SPUS (criterii pentru exploatațiile agricole (ferme) și parcele, în ceea ce privește mărimea acestora). Conform regulilor UE, mărimea minimă a unei exploatații agricole pentru a fi eligibilă pentru susținerea în cadrul SPUS este de 0,3 ha, dar România poate decide să fixeze această limită la un nivel mai

înalt, dar nu mai mare de 1 hectar. În practică, toate NSM care aplică SPUS au stabilit mărimea minimă a exploatației la 1 hectar.

Criteriile de eligibilitate privind mărimea fermei ar putea avea drept rezultat ca până la 50% din exploatațiile agricole să nu beneficieze de schemele de plăți SPUS/PDNC. Deși aceste limite trebuie stabilite în vederea facilitării schimbării structurale și a limitării costurilor administrative prohibitive de operare a SPUS pentru fermele extrem de mici, e posibil ca ele să fie controversate în cazul României. Conform datelor Recensământului agricol din 2002, 49,5% din cele 4,5 milioane de exploatații agricole din România exploatează mai puțin de 1 ha de teren agricol. Fixarea pragului de eligibilitate la 1 ha implică faptul că aceste ferme vor fi excluse de la orice formă de sprijin, fie ea SPUS sau PDNC. În lumina unei distribuții inegale a structurilor de exploatare a terenului în România, o excludere a fermelor mai mici de 1 ha va exclude doar 5% din terenul agricol de la eligibilitatea pentru acordarea SPUS. Respectarea pragului minim de eligibilitate de 0,3 ha ar exclude numai 26% din exploatațiile agricole, cu doar 0,9% din terenul agricol de la acordarea de plăți SPUS/PDNC.

Implicații bugetare

În afară de considerarea impactului asupra veniturilor producătorilor și consumatorilor, **alegerea privind nivelul de suplimentare a plăților SPUS și sursa de finanțare va trebui, de asemenea, să ia în considerare implicațiile sale fiscale și trebuie realizat un echilibru între “posibilități” în termeni de cerințe de cofinanțare și suma “dorită” din totalul cheltuielilor (ex., UE și buget național) pentru măsurile din cadrul pilonului 1 și 2.** O trecere în revistă a tuturor opțiunilor de implementare disponibile indică faptul că ele urmează o structură similară, și anume: (i) o suplimentare mai mare a plăților SPUS (până la 30% din nivelul susținerii UE-15) implică cerințe bugetare naționale relativ mai mari; (ii) suplimentarea plăților SPUS de bază în întregime din resurse bugetare naționale este mai costisitoare pentru bugetul statului decât finanțarea sa în parte prin redirectionarea (până la 20%) a alocărilor UE pentru pilonul 2 pentru măsuri de dezvoltare rurală; dar (iii) finanțarea suplimentării din alocările pilonului 2 reduce fondurile disponibile pentru măsurile de dezvoltare rurală din România.

Cea mai redusă alocare financiară din surse naționale (606 milioane euro pentru perioada 2007-2009) ar fi necesară dacă guvernul decide să nu suplimenteze plățile de bază SPUS cu PDNC. Volumul cel mai mare din fondurile publice totale (UE și buget național) pentru măsurile din cadrul pilonului 1 și 2 în sectorul rural s-ar putea ridica la 5,5 miliarde euro în perioada 2007-2009, dacă o suplimentare a plăților cu 30% din UE-15 este în întregime finanțată din surse naționale. O asemenea opțiune ar părea prohibitivă din punct de vedere fiscal, având în vedere cerințele semnificative de cofinanțare națională (1,6 miliarde euro). Cu alte cuvinte, **suplimentarea plăților SPUS atrage după sine un volum mai mare de finanțare din fondurile totale (UE și naționale) pentru sectorul agricol și rural.** Acest lucru costă bugetul național și contribuabilul.

Finanțarea unei părți din suplimentarea plăților prin realocarea resurselor UE din cadrul măsurilor pilonului 2 este adecvată din punct de vedere fiscal pentru România, deoarece reduce în mod semnificativ nivelul total de cerințe de cofinanțare națională. De exemplu, pentru o suplimentare a plăților echivalentă cu 20% din nivelul UE-15, cerințele totale de cofinanțare națională ar putea fi reduse cu mai mult de jumătate dacă România utilizează 20% din resursele pilonului 2 pentru finanțarea aceluși nivel de suplimentare a plăților. Din punct de

vedere al contribuției naționale și al disponibilului de cheltuieli publice totale, opțiunea de suplimentare a plăților de 10% și opțiunea de finanțare a acestora în întregime din surse naționale sunt opțiunile cele mai puțin atractive.

Oricare ar fi decizia sa finală privind opțiunile de finanțare SPUS/PDNC, **MAPDR trebuie să creeze spațiul fiscal pentru cerințele de cofinanțare semnificativă ale resurselor PAC și ar trebui să realizeze acest lucru înainte de aderare (în 2006)**. În timp ce MAPDR are în mod curent un buget total de aproximativ 704 milioane euro (din care 574 milioane sunt alocate măsurilor de susținere directă), aproximativ 202 până la 495 milioane euro vor fi necesare anual numai pentru satisfacerea cerințelor de cofinanțare ale intervențiilor din pilonul 1 și 2 al PAC. Constrângerile agregate de ordin fiscal și un management fiscal sănătos indică nevoia de creare a spațiului fiscal pentru absorbirea resurselor de alocări UE. Spațiul fiscal ar trebui să rezulte din ajustările politice care aliniază politicile curente cu cadrul PAC și care elimină treptat toate programele de susținere națională neconforme cu PAC (cum ar fi primele la prețurile de producție și subvenționarea inputurilor).

Considerații privind eficiența plăților SPUS/PDNC

Fără a subestima dimensiunea socială a acestei excluderi din plățile de susținere directă a venitului, rolul plăților directe în rezolvarea problemelor venitului agricol nu trebuie supraestimat. Schema plăților directe, cum ar fi SPUS, poate asigura un anumit nivel de stabilitate a venitului și poate contribui la reducerea expunerii fermierilor la riscul privind venitul prin “garantarea unui venit minim din agricultură”. **Schemele de susținere directă totuși nu pot înlocui nevoia de creștere a productivității și îmbunătățire a competitivității agriculturii românești**. Creșterea productivității și a competitivității rămâne soluția durabilă pe termen lung pentru rezolvarea problemelor legate de veniturile agricole. Schemele de susținere în agricultură care vizează necesitățile specifice de ajustare sectorială, cum ar fi comasarea fermelor, investițiile la fermă care fac să crească productivitatea sau competitivitatea, ar putea fi mai bine abordate în cadrul pilonului 2 al PAC. În mod similar, aplicarea unei scheme de susținere directă a veniturilor nu poate înlocui implementarea măsurilor din cadrul pilonului 2, cum ar fi o schemă de pensionare anticipată în sectorul agricol.

În plus, plățile de susținere directă a veniturilor pot face mai complicată restructurarea, comasarea și modernizarea. De exemplu, susținerea directă a veniturilor poate reduce stimulentele pentru comasare, deoarece ele garantează un “venit minim” din agricultură și, prin urmare, reduce stimularea fermierilor bătrâni sau neprofitabili de a vinde sau da în arendă pământul unor antreprenori mai productivi. Plățile SPUS și efectele lor asupra prețurilor pământului sau rentei pot, de asemenea, îngreuna procesul de comasare, făcându-l mai greu și mai scump, în special într-un mediu agricol unde creditul agricol nu este bine dezvoltat. Experiența altor state membre UE indică faptul că **plățile de susținere acordate la hectar conduc la creșteri semnificative ale prețurilor** de cumpărare și în special pentru **arendarea terenului agricol**. Acest lucru va defavoriza în mod evident pe arendași, va încetini orice proces de comasare spre ferme mai viabile și va corespunde unei susțineri a proprietarilor de pământ, și nu a producătorilor agricoli.

Aceste legături între plățile de susținere directă și necesitatea unui nivel mai înalt de productivitate și competitivitate subliniază nevoia de **separare clară a măsurilor sociale rurale** (ex., măsuri vizând reducerea tensiunilor sociale și asigurarea protecției sociale în zonele rurale) **de instrumentele majore ale susținerii directe a venitului**.