

**ECSSD Sectorul de Dezvoltare Durabilă Socială și de Mediu**

**Studiul nr. 39**

**Iunie 2005**

---

Sectorul agroalimentar  
din România  
într-o perspectivă europeană

Lucrarea de față se bazează pe și actualizează studiul de bază privind agricultura și dezvoltarea rurală pregătit în anul 2003 ca o contribuție la Memorandumul economic de țară pentru România, elaborat de Banca Mondială. Activitatea a fost condusă și administrată de către Benoît Blarel. Ministerul Agriculturii, Pădurilor și Dezvoltării Rurale din România a fost principalul partener în cadrul acestei activități. Ediția de față a fost pregătită de o echipă din care au făcut parte Csaba Csaki și Holger Kray, cu sprijinul Institutului de Economie Agrară din România, contribuții notabile având: Cecilia Alexandri, Dinu Gavrilăscu, Lucian Luca și Camelia Șerbănescu. Din partea biroului Băncii Mondiale din București, Gabriel Ioniță și Doina Petrescu au coordonat și sprijinit derularea studiului, Ana Maria Ihora a asigurat valorosul sprijin administrativ, iar Maria Gabitan suportul editorial și administrativ de la Washington. Contribuții și comentarii valoroase au fost primite de la Delegația CE din România, de la Pierre-Olivier Colleye, Valeriu Steriu, precum și de la participanții la seminarul pe tema acestui studiu, eveniment care a avut loc la București în data de 23 mai 2005.

*Versiunea în limba română aparține Institutului de Economie Agrară.  
Traducere efectuată de Raluca Văleanu.*

**ECSSD Environmental and Social Sustainable Development**

**Working Paper No. 39**

**ECSSD Sectorul de Dezvoltare Durabilă Socială și de Mediu**

**Studiul nr. 39**

**Iunie 2005**

---

Sectorul agroalimentar  
din România  
într-o perspectivă europeană

Denegare standard/Rezervarea drepturilor de autor

**Denegare standard:**

Acest volum constituie un produs al personalului Băncii Internaționale pentru Reconstrucție și Dezvoltare/Băncii Mondiale. Constatările, interpretările și concluziile prezentate în această lucrare nu reflectă neapărat părerile directorilor executivi ai Băncii Mondiale sau ale guvernelor pe care le reprezintă. Banca Mondială nu garantează exactitatea datelor cuprinse în această lucrare. Granițele, culorile, denumirile și orice alte informații prezentate pe oricare din hărțile acestei lucrări nu presupun nici o decizie din partea Băncii Mondiale privind statutul juridic al oricărui teritoriu sau sprijinirea sau acceptarea acestor hotare.

**Rezervarea drepturilor de autor:**

Materialul din această publicație are rezervate drepturile de autor. Copierea și/sau transmiterea parțială sau integrală a acestei lucrări fără permisiune poate constitui o încălcare a legii aplicabile. Banca Internațională de Reconstrucție și Dezvoltare/Banca Mondială încurajează difuzarea lucrărilor sale și acordă de regulă cu promptitudine permisiunea reproducerii parțiale a unei lucrări.

Pentru a obține permisiunea fotocopierii sau retipăririi oricărei părți din această lucrare, trimiteți o cerere cu informații complete pe adresa Copyright Clearance Center, Inc. 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923, USA, tel. 978-750-8400, fax 978-750-4470, <http://www.copyright.com/>

Pentru orice alte întrebări referitoare la drepturi și autorizații, inclusiv drepturi subsidiare, adresați-vă la: Office of the Publisher, The World Bank, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA, fax 202-522-2422, e-mail [pubrights@worldbank.org](mailto:pubrights@worldbank.org)

# Cuprins

<b>Listă de abrevieri</b> .....	vi
<b>Prefață</b> .....	vii
<b>Sumar executiv</b> .....	viii
<b>Capitolul 1. Agricultură și sectorul alimentar în cadrul economiei și performanța sectorială</b> .....	1
<b>Capitolul 2. Cadrul politicilor agricole și alimentare</b> .....	12
<b>Capitolul 3. Introducerea politicii agricole comune a UE în România – statut și impact</b> ...	27
<b>Capitolul 4. Modificarea structurilor de proprietate asupra pământului și a structurilor agricole</b> .....	64
<b>Capitolul 5. Industria alimentară – prelucrarea produselor</b> .....	84
<b>Capitolul 6. Piețele produselor și ale factorilor</b> .....	94
<b>Capitolul 7. Dezvoltarea de instituții similare cu cele din UE și dezvoltarea resurselor umane</b> .....	113
Anexe:	
<b>Anexa 1. Principalele cheltuieli ale bugetului MAPDR</b> .....	123
<b>Anexa 2a. Introducerea politicii agricole comune a UE în România – metodologia de modelare</b> .....	124
<b>Anexa 2b. Introducerea politicii agricole comune a UE în România – tabele cu rezultate selecționate</b> .....	130
<b>Anexa 3. Dezvoltare rurală</b> .....	137

**Rata de schimb**

1 EUR = 38.588 ROL

1 USD = 34.095 ROL

**Listă de abrevieri**

ADS	Agenția Domeniilor Statului
ANCA	Agenția Națională de Consultanță Agricolă
ANCPI	Agenția Națională de Cadastru și Proprietate Imobiliară
ASAL	Împrumutul pentru ajustare sectorială în agricultură
AUA	Asociații ale utilizatorilor de apă
BERD	Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare
BM	Banca Mondială
CE	Comisia Europeană
CEFTA	Asociația Central-Europeană a Liberului Schimb
CJCA	Centre județene de consultanță agricolă ANCA
CLCA	Centre locale de consultanță agricolă ANCA
EAC	Europa și Asia Centrală
ESP	Estimarea sprijinului la producător
FAO	Organizația pentru Alimentație și Agricultură (a Națiunilor Unite)
FEOGA	Fondul European de Orientare și Garantare Agricolă
FIAS	Fostele întreprinderi agricole de stat
IACS	Sistemul integrat de administrare și control (PAC)
IMM	Întreprinderi mici și mijlocii
IPC	Indicele prețului la consumator
ISD	Investiții străine directe
LPIS	Sistemul de identificare a parcelelor (PAC)
MAKIS	Modernizarea sistemului de cunoștințe și informații în agricultură (proiect BM)
MAPDR	Ministerul Agriculturii, Pădurilor și Dezvoltării Rurale
OCDE	Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică
OCP	Organizații comune de piață
OMC	Organizația Mondială a Comerțului
PAB	Producție agricolă brută
PAC	Politica agricolă comună a UE
PAU	Plata unică pe suprafață (PAC)
PDNC	Plăți directe naționale complementare
PIB	Produs intern brut
PNAA	Programul național pentru adoptarea acquis-ului comunitar
PNB	Produs național brut
ROL	Lei românești (monedă)
RPE	Rata protecției efective
RPN(O/I)	Rata protecției nominale (pentru outputuri/pe pentru inputuri)
SAPARD	Programul special de preaderare pentru agricultură și dezvoltare rurală (UE)
SPUS	Schema plății unice pe suprafață
(T)ECE	(Țări) din Europa Centrală și de Est
UE	Uniunea Europeană
UE-15	Cele 15 state membre ale UE (înainte de extinderea din 2004)
UE-25	Cele 25 de state membre actuale ale UE
USD	Dolar SUA (monedă)
VAB	Valoare adăugată brută

## PREFAȚĂ

România va deveni membră a Uniunii Europene la 1 ianuarie 2007. Când se va întâmpla acest lucru, în România vor trăi mai mult de o treime din fermierii din Uniunea Europeană, în timp ce agricultura României va reprezenta aproximativ a zecea parte din valoarea producției agricole a UE. Contrastul între aceste două cifre ilustrează atât potențialul uriaș de creștere economică, a veniturilor și a ocupării forței de muncă oferit prin aderarea la piața comună a UE, cât și provocările cărora România trebuie să le facă față pentru a profita de acest potențial. Se remarcă trei provocări principale în acest sens. Prima este respectarea cerințelor *acquis*-ului comunitar agricol. A doua provocare este decizia privind modalitatea de introducere a politicilor agricole comune cheie, incluzând necesitatea de a crește capacitatea sectorului de a absorbi programele de sprijin semnificative din punct de vedere financiar ale Uniunii Europene. A treia provocare – și poate cea mai semnificativă – este facilitarea modernizării agriculturii României astfel încât aceasta să poată beneficia în mod semnificativ de oportunitățile oferite de integrarea în piața comună a Uniunii Europene.

Cu tot progresul semnificativ înregistrat în conformarea cu *acquis*-ul agricol, mai trebuie încheiate unele măsuri importante. Aceste măsuri trebuie urgentate pentru a permite ajustarea economiei rurale la noul mediu politic și de piață și realizarea capacității adecvate de absorbție pentru programele de susținere ale Uniunii Europene. Guvernul trebuie să ia decizii strategice privind schemele de susținere care vor funcționa prin introducerea politicii agricole comune (PAC) a Uniunii Europene; va trebui, de asemenea, să transforme politica sa agricolă și de dezvoltare rurală într-o politică care să se conformeze mai mult politicii PAC. Lucrul cel mai important, o atenție deosebită trebuie acordată sprijinirii micilor ferme familiale care domină peisajul agricol românesc, în direcția modernizării și participării la competiția de pe piața integrată, prin formularea unor intervenții adecvate de dezvoltare rurală și a măsurilor sociale însoțitoare.

În coordonare cu Uniunea Europeană, Banca Mondială acordă asistență clienților săi pentru pregătire în vederea aderării. Pe baza avantajului comparativ al Băncii Mondiale în analiza politicilor și în asistența tehnică pentru formularea politicilor, studiul de față prezintă pe scurt rezultatele activității de consultanță oferită Ministerului Agriculturii. Pregătit în strânsă colaborare cu Institutul de Economie Agrară din România, studiul oferă o imagine de ansamblu asupra sectorului agricol și alimentar din România, asupra pregătirii României în vederea aderării, precum și o evaluare analitică a impactului potențial al diferitelor opțiuni politice cu privire la schemele viitoare de susținere directă a veniturilor fermierilor români.

Laura Tuck,  
Director,  
Dezvoltarea Durabilă de Mediu și Socială

Anand Seth,  
Director,  
Departamentul pentru Europa de Sud și Centrală  
Regiunea Europa și Asia Centrală

## Sumar executiv

În perspectiva apropiatei aderări a României la UE și a implementării politicii agricole comune (PAC) a acesteia, actuala restructurare a sectorului agroalimentar și adaptare a cadrului agroalimentar al țării reprezintă o provocare pentru toți cei interesați și presupune luarea unor decizii strategice de către toți actorii scenei rurale. Ținând seama de ultimele evoluții, raportul de față încearcă identificarea principalelor provocări care stau în față și trasarea unei posibile căi de depășire a acestora.

Pe drumul parcurs de România pentru intrarea în UE la începutul anului 2007, pregătirile pentru deplina integrare în politica agricolă comună (PAC) a Uniunii Europene se numără printre cele mai importante priorități. **În prezent însă, doi factori decisivi, și anume capacitatea administrativă de aplicare a viitoarelor politici agricole și capacitatea de absorbție a sectorului pentru a putea efectiv profita de oportunitățile de integrare în piața comună a UE, reclamă în continuare multă atenție și acțiune privind politicile din partea decidenților.**

Rezultatele (i) unei evaluări a elementelor care determină performanța sectorului agroalimentar și (ii) ale simulării impactului potențial al introducerii schemelor PAC de susținere a venitului, pe baza învățămintelor desprinse din experiența noilor state membre (NSM), evidențiază trei provocări fundamentale:

- finalizarea pregătirilor pentru implementarea PAC;
- alegerea unui traseu corespunzător pentru introducerea schemelor PAC de plăți directe și
- facilitarea adaptării structurale pentru creșterea competitivității sectorului agroalimentar.

### A. Finalizarea pregătirilor pentru implementarea PAC a UE

#### 1. Modificarea politicilor pentru creșterea competitivității și pentru introducerea PAC

Până de curând, finalizarea trecerii la un mediu de politică agricolă consecvent de piață și anumite măsuri de asigurare a veniturilor agricultorilor au stat în centrul atenției guvernului. S-au încercat diferite forme de intervenție pe piață, iar armonizarea cu PAC a devenit și ea un obiectiv, dar încă nu unul major din punct de vedere al măsurilor aplicate. Actualul sistem de sprijin din agricultură combină intervenția substanțială a guvernului cu principiile agriculturii de piață. Dar el nu corespunde întru totul cu gradul de susținere și instrumentele PAC. În pofida presiunilor ce vin din partea producătorilor agricoli de creștere imediată a sprijinului și protecției și a nevoii evidente de convergență cu nivelurile UE înainte de aderare, nivelul sprijinului și măsurile la graniță ar trebui să rămână neschimbate, în scopul menținerii presiunii pentru finalizarea reformelor și al încadrării în limitele constrângerilor bugetare și ale angajamentelor la OMC. Dar setul instrumentelor aplicate va trebui rapid modificat de la unul neconform cu PAC (de ex., subvențiile pentru inputuri și suplimentele de preț al produselor) la un set de instrumente

conform cu PAC, în care intră decuplarea sprijinului direct al venitului și la care se adaugă programe care țin seama de nevoia de creștere a competitivității și eficienței sectorului, ceea ce nu se poate realiza cu actualul set de măsuri.

În mersul spre integrarea în UE, va trebui în primul rând **eliminat accentul pus pe creșterea producției**. Atenția acordată creșterii producției a determinat politica agricolă în trecut, prin promovarea intervențiilor în favoarea anumitor produse și introducerea de distorsiuni pe piețele agricole. Dat fiind mediul deschis al comerțului din zilele noastre, în general, și obiectivele aderării la UE privind comerțul, în special, oficialitățile române care stabilesc politica agricolă va trebui să-și modifice mentalitatea în favoarea creșterii competitivității, nu a producției. România este afectată de randamentele în general scăzute ale producției agricole atât vegetale, cât și animale, la acestea adăugându-se o productivitate a muncii în agricultură care este de departe cea mai scăzută din regiune. Acestea, și nu tradiționala creștere a producției, sunt problemele de reformă agricolă asupra cărora cei care elaborează politicile va trebui să se concentreze. **Competitivitatea face necesară creșterea eficienței în agricultură.** Ceea ce nu se poate realiza decât prin politici care să faciliteze reorganizarea structurală a agriculturii, permițând închiderea exploatațiilor ineficiente (de ex.: prin scheme eficiente de pensionare anticipată) și eliminând obstacolele din calea extinderii unităților agricole noi și mai eficiente (de ex.: prin eliminarea din actualele scheme de pensionare anticipată a agricultorilor a acelor prevederi inechitabile ce defavorizează arendarea pământului; prin introducerea unor scheme de instalare a tinerilor agricultori).

Cadrul de politică agricolă și sistemul de sprijin recomandate va trebui să pună în centrul atenției facilitarea modificărilor structurale necesare, iar creșterea competitivității **nu trebuie amânată până la intrarea în UE**. Se recomandă mai curând facilitarea capacității de adaptare a sectorului în fața apropiatei provocări cu care se va confrunta producția în mediul de piață extrem de competitiv al UE, prin urmărirea obiectivelor descrise în continuare:

- Finalizarea rapidă a celor mai importante măsuri de tranziție rămase, cum ar fi privatizarea pământului, crearea unei piețe funciare funcționale.
- Facilitarea comasării sectorului micilor ferme agricole, prin crearea de locuri de muncă neagricole în rural, care să conducă la reducerea forței de muncă din agricultură și creșterea productivității muncii.
- Utilizarea cu mai mare eficacitate a sprijinului bugetar acordat agriculturii prin programe de sprijin care să pună accentul mai curând pe creșterea eficienței, și nu pe susținerea prețurilor și subvenționarea exporturilor.
- Includerea diferitelor instrumente de intervenție a guvernului în sector, într-un cadru mai consecvent și mai previzibil, inclusiv prevederea unei mai bune orientări a agricultorilor până la introducerea PAC.
- Crearea instituțiilor necesare aplicării la timp și în mod corespunzător a politicilor de sprijin după integrarea în UE.
- Separarea clară a măsurilor sociale din rural (de ex., măsuri de reducere a tensiunilor sociale și asigurare a protecției sociale în zonele rurale) de principalele instrumente de politică agricolă vizând creșterea eficienței și competitivității.

## 2. Crearea instituțiilor și sistemelor de reglementare conforme cu cele din UE

România va trebui să implementeze întregul *acquis comunitar* până la data aderării. Aceasta presupune în principal două condiții prealabile: (a) crearea unei piețe competitive, cu instituții publice și private capabile să îndeplinească cerințele pieței comune și (b) înființarea unor instituții compatibile cu cele din UE, capabile de a administra PAC. **Fără realizarea unui cadru instituțional corespunzător, România nu va putea face față imensei sarcini administrative de implementare a ambilor piloni ai PAC (Caseta 1) și îndeosebi a administrării sistemului plăților unice în funcție de suprafață (SPUS) și a sistemului național al plăților directe compensatorii (PDNC).** Așa cum arată experiența noilor state membre (NSM), **o amânare semnificativă poate crea tensiuni politice și discredita avantajele aduse țării de calitatea de membru al UE.**

Implementarea instituțiilor conforme cu PAC și pregătirea personalului calificat s-au dovedit a fi una din principalele provocări cu care s-a confruntat România pe drumul integrării în UE. România a tratat în această privință și este mult în urma vecinei sale din cel de-al doilea val de integrare, Bulgaria. Recunoscând nevoia unui progres accelerat, Guvernul României a făcut o serie de primi pași prin revizuirea și aprobarea în iulie 2002 a unui Program național pentru adoptarea *acquis*-ului (PNAA) și în octombrie 2002 a deschis negocierile cu CE la capitolul agricultură, pe care l-a închis provizoriu în iunie 2004. Aceștia reprezintă, într-adevăr, pași în direcția accelerării dezvoltării instituțiilor agricole și rurale, care, pentru a deveni realitate, necesită însă voință politică susținută și sprijin bugetar la timp<sup>1</sup>.

### Caseta 1. "Pilonii" PAC a UE

Cheltuielile privind agricultura în UE se fac în cadrul a două mari capitole (așa-numiții „piloni”) de cheltuieli agricole.

#### Susținerea pieței și a veniturilor (pilonul 1)

Măsurile de sprijinire a pieței și venitului acoperă plățile directe acordate fermierilor și subvențiile legate de piață acordate în continuare prin organizațiile comune de piață, ca, de ex., achiziționarea de produse pentru depozitele publice, scheme de valorificare a surplusului și subvențiile pentru exporturi. Până acum, sprijinirea venitului și, într-o mai mică măsură, sprijinirea pieței au constituit zonele majore ale cheltuielilor PAC. Dar, pe măsură ce PAC evoluează, situația se modifică treptat. Finanțarea pentru pilonul 1 provine din secțiunea de garantare a FEOGA.

#### Dezvoltare rurală (pilonul 2)

Măsurile tot mai importante de dezvoltare rurală urmăresc încurajarea serviciilor de mediu, ajutorarea zonelor dificile pentru agricultură și promovarea calității alimentelor, creșterii standardelor și bunăstării animalelor. Aceste măsuri sunt cofinanțate de UE și statele membre. Noul sistem de modulare obligatorie (adică trecerea fondurilor de la producție la dezvoltare rurală) va fi utilizat pentru finanțarea introducerii noilor măsuri de dezvoltare rurală convenite prin reforma PAC din iunie 2003 (Caseta 3.3) sau pentru consolidarea măsurilor existente.

În pofida unor semnificative progrese în anumite domenii (de ex., prevederile *acquis*-ului veterinar și fitosanitar, inclusiv capitolele privind siguranța alimentelor), se mențin preocupările legate de capacitatea României de a satisface cerințele complexe de administrare ale PAC. Va trebui depuse eforturi sporite și dezvoltată în continuare capacitatea instituțională, acordându-se în mod special atenție următoarelor aspecte:

<sup>1</sup> Conform unei estimări a MAPDR (noiembrie 2002), efortul bugetar pentru implementarea *acquis*-ului privind organizațiile comune de piață se ridică la circa 220 milioane €, din care 87% reprezintă costul implementării *acquis*-ului, iar 13% costurile de funcționare. Din suma totală, 54% este destinată dezvoltării capacității instituționale, 36% adoptării *acquis*-ului și pregătirii personalului și 10% investițiilor.

- **Accelerarea substanțială a eforturilor de înființare a instituțiilor și structurilor orizontale legate de administrarea organizațiilor comune de piață (OCP) și crearea infrastructurii fizice** (de ex., certificarea depozitelor de intervenție).

Actuala modificare a legislației pentru satisfacerea reglementărilor OCP și inițierea înființării unui sistem de informații de piață (care va trebui să fie pe deplin operațional în ianuarie 2007) reprezintă o condiție necesară, dar nu și suficientă, pentru îndeplinirea obligațiilor acquis-ului comunitar (AC) referitoare la administrarea OCP. Învățămintele desprinse din NSM vecine (de ex., Ungaria) au arătat că modificarea doar a legislației, fără asigurarea unor suficiente capacități fizice, va conduce la substanțiale probleme de funcționare, putând determina proteste din partea producătorilor agricoli și a locuitorilor din rural. Este deci nevoie de:

- **crearea/transformarea capacității administrative** pentru armonizarea standardelor și clasificărilor, crearea capacităților instituționale și monitorizarea capacităților necesare participării depline la OCP-urile PAC;
  - **facilitarea creării/transformării capacității fizice** pentru a avea o infrastructură de depozitare certificată și suficientă ca mărime, necesară funcționării corespunzătoare a unui sistem de intervenție pe piață.
- **Sporirea eforturilor pentru un sistem integrat de administrare și control (Integrated Administration and Control System - IACS) și a unei scheme de identificare a parcelelor (Land Parcel Identification Scheme - LPIS), ca o condiție prealabilă a funcționării PAC.**

Controlul plăților PAC se face pe baza unor sisteme administrative atotcuprinzătoare și se axează pe tehnologii foarte specifice. Fără aceste elemente fundamentale în administrarea PAC la nivel național, autoritățile române nu vor putea opera efectiv schema plăților respective. Mai mult decât atât, agricultorii români nu vor putea să acceseze vreun sprijin PAC în absența unui sistem IACS/LPIS funcțional, nici să prezinte cereri corect formulate de participare la schemele de acordare a ajutoarelor PAC, ceea ce ar putea **reduce posibilitățile sectorului rural de a beneficia de pe urma aderării la UE**. Pentru a asigura aceste posibilități, este deci necesar:

- **să se realizeze la timp dezvoltarea instituțiilor și capacității** (umane, instituționale și de tehnologia informației pentru înființarea și funcționarea IACS);
  - **să se dea atât agriculturilor, cât și administrației PAC posibilitatea** de (i) a pregăti formulare pretipărite pentru sprijinul acordat prin SPUS/zone defavorizate sau rapoarte informative în scopul completării cererilor de ajutor în cadrul măsurilor agricole și de mediu; (ii) a verifica corectitudinea informațiilor conținute în cereri referitoare la terenul agricol; (iii) a efectua verificări fizice la fața locului la anumite entități selecționate și a consemna rezultatele verificărilor.
- **Implementarea integrală a standardelor de comercializare, în scopul eligibilității pentru alocările din cadrul “măsurilor de piață”.**

Implementarea AC privind standardele de comercializare și organizațiile producătorilor este în curs de realizare, dar se află abia într-un stadiu inițial, periclitând integrarea în UE/PAC în 2007. Fără o implementare deplină, sectorul agricol al României va fi dezavantajat, datorită faptului că produsele sale vor fi excluse de pe piața comună a UE. Este deci nevoie de:

- eforturi sporite și concertate pentru a grăbi apariția **grupurilor/organizațiilor de producători**. Acesta reprezintă un pas obligatoriu pentru eliberarea sumelor alocate măsurilor de piață în cadrul pilonului 1 al PAC;

- crearea capacității corespunzătoare de etichetare a produselor (în special a produselor organice – ecologice) care **nu întrunește încă cerințele UE, prin îmbunătățirea infrastructurii și dezvoltarea capacității** (pregătirea clasificatorilor și a instructorilor).
- **Prezentarea integrală a schemei de sprijin direct PAC (SPUS).**  
Guvernul României nu și-a îndeplinit încă integral obligația de a preciza setul programelor de sprijin pentru plățile directe din cadrul pilonului 1 al PAC. Întârzierea este în principal atribuibilă nevoii de îmbunătățire semnificativă a capacității umane, tehnice și fizice a administrației naționale/regionale. Este totuși nevoie ca precizarea să se facă la timp, pentru a permite sectorului agricol luarea deciziilor corespunzătoare înainte de campania de recoltare din 2006. Prin urmare, este urgentă nevoie de **crearea/transformarea capacităților în domeniul plăților directe** (eligibilitate și modalități de plată) și **îmbunătățirea/transformarea capacității administrative** (infrastructura administrativă a autorității de administrare, agenției de plăți, IACS, LPIS) la nivel național și regional.
- **Modificarea și dezvoltarea capacității administrative pentru ca sectorul rural să poată beneficia de alocări semnificative în cadrul pilonului 2 PAC**  
Restanțele în implementarea obligațiilor AC legate de pilonul 1 PAC, întârzierea în crearea/transformarea capacităților naționale/regionale de operare a fondurilor de dezvoltare/structurale ale UE și administrarea fondurilor publice care nu a fost încă adaptată pericliteză capacitatea țării de a opera corespunzător și a absorbi fondurile alocate pilonului 2 PAC (2,5 miliarde euro pe perioada 2007-2009). În cadrul PAC, fondurile pentru pilonul 2 sunt acordate pentru sprijinirea unei dezvoltări echilibrate a regiunilor rurale ale României, reducerea deficitului de venit, sprijinirea transformărilor structurale și creșterea competitivității sectorului agricol.  
Evaluări recente ale BM au scos în evidență nevoia pronunțată în zonele rurale ale României de întărire a sprijinului acordat dezvoltării rurale. Mai mult, învățămintele desprinse din preluarea nesatisfăcătoare a fondurilor SAPARD pe perioada 2000-2006 în România, existând pericolul ca fondurile UE să fie dezangajate, subliniază nevoia unei substanțiale dezvoltări a capacității atât în cadrul administrației, cât și al comunității bancare și de afaceri din mediul rural.  
Pentru (i) a da posibilitatea administrației naționale/regionale de a opera în mod corespunzător programele de dezvoltare rurală și (ii) a da posibilitatea comunității rurale de a solicita cu succes și a beneficia de fondurile alocate, este deci nevoie de:
  - **elaborarea/modificarea** corespunzătoare și la timp a **strategiilor** (PNDR; precizarea programului operațional sectorial), în scopul eligibilității pentru plata alocărilor UE pentru operațiuni structurale și în cadrul pilonului 2 PAC;
  - analiza și implementarea corespunzătoare a **modificărilor necesare în administrarea și utilizarea fondurilor publice**, în scopul satisfacerii cerințelor de cofinanțare a țării, cu risc minim de deficit bugetar;
  - **restructurarea corespunzătoare a autorităților publice naționale/regionale** pentru operarea/monitorizarea programelor din cadrul pilonului 2, conform practicilor de evaluare UE, pentru a evita riscul penalizării bugetare;
  - **identificarea și rezolvarea nevoilor** atât ale autorităților publice regionale, cât și ale sectorului rural, **pentru solicitarea cu succes** de a accesa și beneficia de fondurile din cadrul pilonului 2.

## B. Alegerea unui traseu corespunzător pentru introducerea schemelor PAC de plăți directe

### 1. Opțiunile de introducere a SPUS

În baza acordurilor încheiate în cadrul negocierilor de aderare la Capitolul 7 - Agricultură, implementarea PAC în România pune în fața guvernului o suită de importante decizii strategice ce urmează a fi evaluate și luate de acesta. În aceste decizii strategice intră alegerea schemei de plată pentru măsurile de sprijinire directă a venitului, eventualele suplimentări ale plăților pe baza suprafeței, modalitățile de plată, transferurile între alocările bugetare și, desigur, definirea criteriilor de eligibilitate.

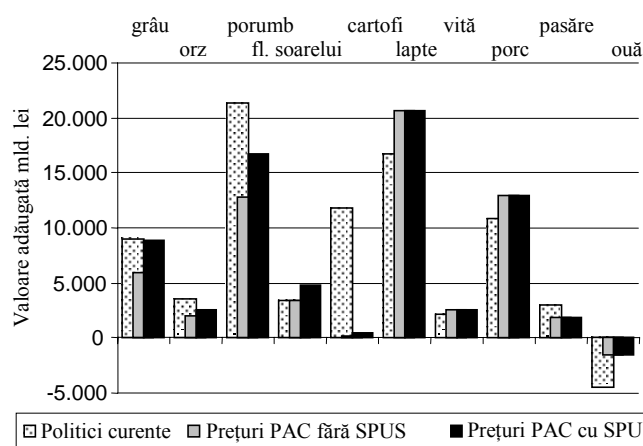
### 2. Efectele introducerii PAC asupra venitului producătorilor

#### *Introducerea regimului prețurilor PAC*

Pentru România, introducerea politicii agricole comune a UE va aduce o schimbare completă a politicilor de susținere și piață agricolă. În afara eliminării schemelor de susținere directă aplicate în prezent (care în 2004 au reprezentat, în medie, 4,5% din venitul exploatației), ea va mai însemna și introducerea organizațiilor comune de piață pentru produsele agricole și ajustarea legată de aceasta a prețului produselor agricole primare. Actualele scheme de plăți directe vor fi înlocuite de un set mult mai larg de plăți directe PAC. Analizele efectuate în studiul de față contribuie la înțelegerea impactului economic al acestei reforme.

Într-o primă fază, analiza s-a concentrat doar asupra impactului introducerii prețurilor PAC (fără plăți directe), ea reflectând care ar fi impactul asupra veniturilor agricole dacă toate schemele plăților directe aplicate în prezent ar fi înlocuite doar de prețurile PAC. Pornind de la ipoteza actualilor niveluri ale prețurilor atât în România<sup>2</sup>, cât și în UE și ținând seama de recente tendințe ale pieței, rezultatele noastre arată că **introducerea plății directe PAC fără plățile suplimentare de susținere a veniturilor nu ar menține veniturile tuturor producătorilor agricoli la nivelurile dinainte de aderare. Datorită modificării prețurilor produselor, evoluția venitului în absența plăților directe ar fi negativă pentru majoritatea produselor vegetale. Dar efectul ar fi pozitiv pentru venitul producătorilor de produse animale, pentru care costul redus al nutrețurilor (cereale în special) se adaugă evoluției pozitive a veniturilor**

Figura 1. Efectele introducerii PAC asupra veniturilor din sector la nivelul anului 2007



<sup>2</sup> Analiza se bazează pe ipoteza că prețurile produselor agricole din România vor fi modificate la nivelul actual din UE.

datorate prețurilor mai ridicate ale produselor (lactate în special). Per total, simpla trecere la regimul prețurilor PAC fără acordarea de plăți directe ar corespunde unei reduceri a veniturilor producătorilor în medie cu 19% (Figura 1).

#### *Decizia strategică privind schema plăților unice în funcție de suprafață (SPUS)*

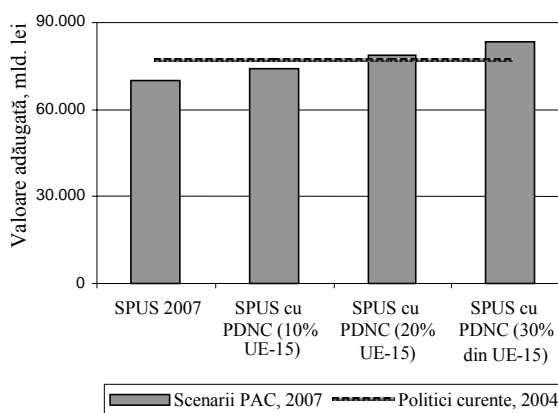
Cu excepția Sloveniei, toate noile state membre din Europa Centrală și de Est care au aderat la UE în 2004 au optat pentru introducerea unei scheme de plăți unice în funcție de suprafață (SPUS), o versiune simplificată a actualei scheme de plăți agricole unice, PAU, din UE. Este foarte probabil ca și Guvernul României să opteze pentru aceasta. **Introducerea treptată a plăților SPUS pentru producătorii agricoli, pornind de la nivelul de 25% din media pentru UE-15 în 2007, va mări semnificativ importanța relativă a schemelor de plăți directe acordate fermierilor români** (de la 4,5% din venitul exploatației, conform actualelor politici, până la 40%, conform PAC).

**În 2007, SPUS de bază (fără suplimente) nu va duce imediat la creșterea generală a venitului producătorilor agricoli, dar va compensa aproximativ jumătate din acea parte a pierderii de venit rezultate din trecerea la nivelurile mai scăzute de sprijinire a prețurilor produselor vegetale pe piața din UE.** Per total, impactul modificării prețurilor în urma intrării în piața comună a produselor agricole și nivelul inițial relativ scăzut al plăților directe ar duce la reducerea cu 9,6% a valorii adăugate în sector, în absența acordării unor suplimente (Figura 2). Deși nu se va acorda nici o plată SPUS pentru activitățile de creștere a animalelor ca atare, producătorii de produse animale vor beneficia de creșteri ale veniturilor prin creșterea prețurilor la produsele animale realizate (outputuri), reducerea prețurilor inputurilor și plățile SPUS pentru suprafețele cultivate cu furaje. Producătorii din sectorul vegetal s-ar confrunta, în medie, cu o reducere a veniturilor. În 2010, moment în care **plățile SPUS ar ajunge la 40% din media pentru UE-15, venitul mediu din agricultură ar depăși nivelurile actuale.**

#### *Decizia strategică de introducere a plăților directe naționale complementare (PDNC)*

În lumina unor probabile pierderi de venit pe termen scurt între 2007 și 2010, **completarea plăților directe SPUS cu PDNC ar reprezenta singura opțiune strategică conformă cu PAC pentru protejarea sau chiar creșterea venitului producătorilor în fazele inițiale ale aderării la UE.** Până în 2010, perioada în care nivelurile SPUS introduse treptat se situează la mai puțin de 40% din cele ale UE-15, iar măsurile anuale din cadrul pilonului 2 PAC nu sunt integral absorbite (experiența NSM a arătat că poate trece până la un an de la aderare pentru eliberarea sumelor inițiale), suplimentarea SPUS cu PDNC reprezentând cel puțin 20% din media pentru UE-15 ar duce la o creștere de venit la nivelul sectorului cu 1,9% încă din primul an de aderare la PAC (Figura 2). Dacă MAPDR se va decide pentru un sistem național de plăți directe compensatorii la hectar până la nivelul

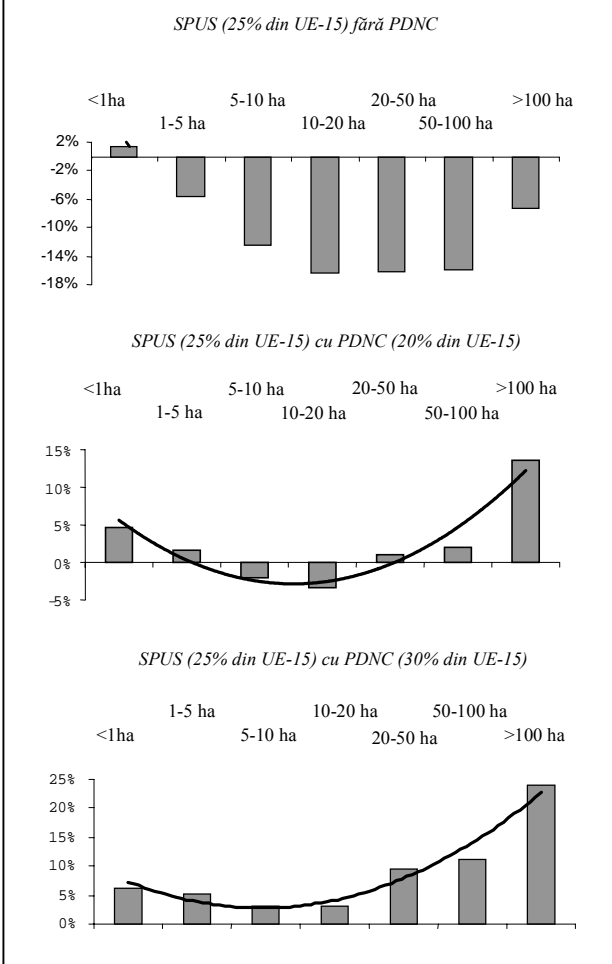
**Figura 2. Efectele introducerii SPUS și PDNC asupra veniturilor în sector la nivelul anului 2007**



maxim permis de 30% din media pentru UE-15, venitul în cadrul sectorului va crește cu 8,0% în 2007.

Prin urmare, decizia MAPDR cu privire la nivelul PDNC va depinde de obiectivul care urmează să fie atins prin acest transfer de venit. **Dacă obiectivul va fi menținerea în primul an al aderării a venitului mediu al producătorilor la nivelurile actuale premergătoare aderării, opțiunea preferabilă ar fi un supliment de 20% din nivelul UE-15 (Figura 3).** Dacă obiectivul urmărit este menținerea venitului fermierilor din ferme de toate mărimile, va fi necesară suplimentarea cu 30% din nivelul UE-15. Această opțiune ar putea determina o creștere de aproape 25% a venitului producătorilor cu ferme mari (de peste 100 ha). În afara acestor considerente de echitate, aceste opțiuni va trebui însă cântărite și prin prisma implicațiilor lor bugetare (a se vedea în continuare). Cu timpul, pe măsură ce nivelul plăților SPUS va crește, abordarea dinamică a suplimentelor acordate prin PDNC – prin care nivelul suplimentului se reduce corespunzător creșterii nivelului SPUS – va da guvernului posibilitatea de a menține venitul producătorilor agricoli constant; în 2010, fără nici un alt supliment, plățile SPUS vor fi suficiente pentru creșterea veniturilor medii ale fermierilor.

**Figura 3. Efectele introducerii SPUS și PDNC asupra venitului producătorilor, în funcție de mărimea exploatației, 2007**



#### Decizii strategice privind modalitățile de plată

Evaluarea noastră recunoaște nevoia completării SPUS cu PDNC în faza inițială a aderării, dacă se urmărește protejarea veniturilor agricole în primii ani de aderare la UE. Pe lângă decizia strategică de introducere a PDNC, o altă decizie strategică se referă la precizarea modalității de acordare a PDNC, și anume **dacă plățile se vor acorda la hectar sau sub formă de prime pentru anumite culturi sau creșterea anumitor specii de animale.** Îndreptând întrucâtva plățile directe către o anumite țintă, PDNC pentru anumite produse ar putea fi percepute ca o încercare de atenuare a efectelor potențial negative asupra venitului unor categorii de agricultori. Datele existente arată însă că **aplicarea unei scheme PDNC unice, decuplate, trebuie preferată schemelor PDNC specifice, cuplate.**

S-a exprimat îngrijorarea că producătorii de lapte, de exemplu, ar putea înregistra o substanțială pierdere de venit, întrucât alocarea plăților directe nu se va face decât pentru terenul agricol. De fapt, dovezile indică exact contrariul, întrucât, prin aplicarea politicilor de tip PAC, producătorii de produse lactate ar putea înregistra o creștere de venit de până la 23% încă din primul an de

aderare (Figura 1). În plus, o serie de alte efecte pozitive asupra venitului, cum ar fi plățile pentru suprafețele cultivate cu furaje, se vor adăuga evoluțiilor pozitive ale venitului în subsectorul producției animale.

Costurile ridicate de implementare și complexitatea administrativă asociată PDNC specifice pe produs, impactul lor distorsionant pe termen lung asupra structurilor de producție favorizează aplicarea PDNC pe o bază cât mai egală și simplificată cu putință. **Orice preocupare pentru ca PDNC să favorizeze anumite regiuni sau sectoare față de cel vegetal pare să constituie o decizie mai ales politică. Schemele de sprijin care vizează anumite nevoi de ajustare sectorială sau inegalități regionale de venit vor fi mult mai bine rezolvate prin pilonul 2 PAC.**

#### *Decizia strategică privind criteriile de eligibilitate*

Guvernul va trebui să determine nivelul de eligibilitate pentru plățile directe SPUS (criterii de mărime a exploatațiilor agricole - a fermelor - și de mărime a parcelelor). Conform regulilor UE, suprafața minimă a terenului eligibil pentru sprijin în cadrul SPUS este de 0,3 ha, dar România poate stabili un nivel mai ridicat, care să nu depășească însă 1 ha. În practică, toate NSM care aplică SPUS au optat pentru stabilirea suprafeței minime la 1 ha.

**Decizia privind criteriile de eligibilitate a exploatațiilor în funcție de mărime ar putea face ca până la 50% din producătorii agricoli să nu beneficieze de regimul SPUS/PDNC.** Deși aceste praguri de mărime a exploatației trebuie stabilite astfel încât să faciliteze modificarea structurii și a costurilor administrative prohibitive de operare a SPUS pentru exploatațiile agricole foarte mici, ele vor fi probabil controversate în cazul României. Conform Recensământului agricol din 2002, 49,5% din cele 4,5 milioane de exploatații agricole ale țării au sub 1 ha de teren agricol. Prin fixarea pragului de eligibilitate la 1 ha, aceste exploatații vor fi implicit excluse de la orice sprijin acordat printr-o schemă de susținere directă SPUS/PDNC. În lumina repartiției inegale a modului de folosință a pământului în România, excluderea exploatațiilor agricole mai mici de 1 ha va face ca doar 5% din terenul agricol să nu fie eligibil pentru SPUS. Respectarea pragului minim de eligibilitate din UE de 0,3 ha va exclude totuși 26,2% din proprietățile agricole, dar numai 0,9% din terenul agricol de la plățile SPUS/PDNC.

#### *Considerații privind eficiența plăților SPUS: avertismente importante*

Fără a subestima dimensiunea socială a acestei excluderi de la plățile directe de susținere a venitului, rolul plăților directe în rezolvarea problemelor venitului agricol nu trebuie supraestimat. Schemele de plăți directe de tip SPUS pot asigura o oarecare stabilitate venitului și reduce riscul de venit al producătorilor agricoli prin "garantarea unui venit minim din agricultură". **Dar schemele de sprijin direct nu se pot substitui nevoii de creștere a productivității și competitivității agriculturii românești.** Creșterea productivității și competitivității rămâne soluția durabilă pe termen lung pentru rezolvarea problemelor venitului agricol. Schemele de susținere a agriculturii care vizează nevoi specifice de ajustare sectorială, cum ar fi comasarea exploatațiilor agricole, investițiile la nivelul exploatațiilor pentru creșterea competitivității sau productivității lor, s-ar realiza mai bine în cadrul pilonului 2 PAC. În mod asemănător, aplicarea unei scheme de susținere directă a venitului nu se poate substitui implementării măsurilor din cadrul pilonului 2, ca, de exemplu, o schemă de pensionare (anticipată) pentru sectorul agricol.

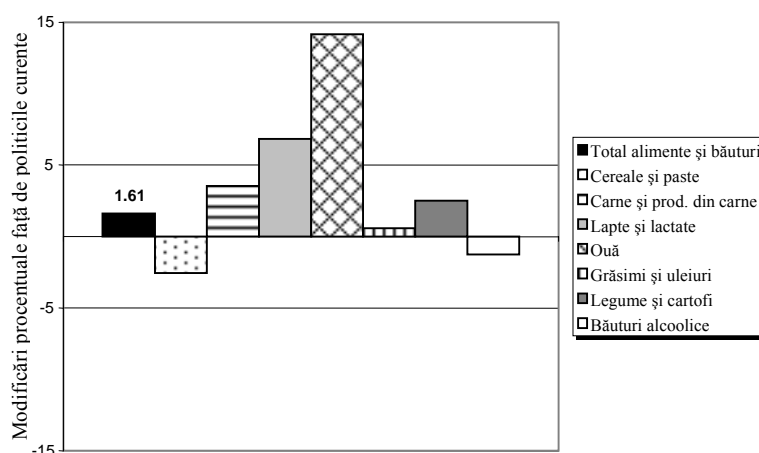
În plus, plățile directe de susținere a venitului pot complica restructurarea, procesul de comasare și modernizare a agriculturii românești. De exemplu, plățile directe pentru susținerea venitului pot reduce stimulentele pentru comasare, întrucât garantează “un venit minim” din agricultură, reducând astfel stimulentele ca agricultorii mai în vârstă care nu realizează profit să renunțe la agricultură și să-și vândă/arendeze proprietățile unor întreprinzători mai productivi. Plățile SPUS și efectele acestora asupra prețului de vânzare sau arendare a pământului pot și ele îngreuna comasarea suprafețelor de teren, îndeosebi într-un mediu în care creditul agricol nu este dezvoltat. Dovezile furnizate de alte state membre UE arată că **plățile de susținere acordate la hectar duc la semnificative creșteri ale prețurilor** de cumpărare și în special **arendare a terenurilor agricole**. Aceasta va defavoriza semnificativ pe arendași, va încetini fenomenul de comasare în vederea realizării unor ferme viabile ca mărime și va corespunde unui sprijin acordat mai curând proprietarilor de pământ decât producătorilor agricoli.

Această legătură între plățile directe de susținere a venitului și nevoia de creștere a productivității și competitivității indică necesitatea **separării clare a măsurilor sociale** (de ex., măsuri de reducere a tensiunilor sociale și de protecție socială în mediul rural) **de principalele instrumente de susținere a venitului agricol**.

### 3. Efectele introducerii PAC asupra venitului consumatorilor

Datorită impactului pe care îl va avea asupra prețurilor agricole și deci asupra prețului alimentelor, aderarea la UE va afecta și consumatorii din România. Se așteaptă însă ca impactul asupra consumatorilor să fie mult mai puțin semnificativ decât asupra producătorilor agricoli. **Este de așteptat ca modificarea prețurilor produselor agricole interne determinată de PAC să afecteze negativ doar în mică măsură sau deloc consumatorul mediu din România.** Creșterea concurenței dintre firmele internaționale de desfacere a produselor alimentare pe piața românească ar putea duce chiar la o reducere reală a IPC pentru produsele alimentare după aderare. Ca urmare, creșterile moderate ale cheltuielilor alimentare, estimate la 1,6% (**Figura 4**), vor determina **scăderea veniturilor consumatorilor cu mai puțin de 1% pe termen mediu (cu alte cuvinte, dacă consumatorii își vor adapta coșul de consum la noile prețuri) și cu 1,4% dacă ei nu își vor modifica structura consumului.** Dar, prin prisma experienței NSM, ne așteptăm ca prețurile alimentelor la consumator să scadă și deci consumatorii să beneficieze de pe urma aderării. În NSM, prețurile la consumator au scăzut, de fapt, după aderare, ca urmare a creșterii concurenței dintre firmele de desfacere, prelucrare și distribuție a produselor ali-

Figura 4. Impactul pe termen mediu al introducerii PAC asupra cheltuielilor alimentare



mentare, în pofida faptului că, spre deosebire de România, prețurile interne de producție erau sub nivelul celor din UE și au crescut.

**Deși la un nivel relativ scăzut, pierderea imediată reală de venit este mai mare pentru două tipuri de familii: cele mai sărace și cele urbane, probabil, care nu produc alimente pentru consum propriu.** Creșterea cheltuielilor legate de prețul alimentelor ar putea duce la o creștere în medie cu 0,2% a populației care se situează sub pragul de sărăcie.

#### 4. Efectele introducerii PAC asupra bugetului de stat

**În urma aderării, România va deveni un beneficiar net raportat la bugetul UE.** În perioada inițială prevăzută pentru 2007-2009, fondurile aproximative alocate de UE doar pentru PAC (4 miliarde euro) depășesc semnificativ contribuția totală a României la bugetul UE (aprox. 0,8 miliarde euro). Totalul cheltuielilor publice pentru agricultură și dezvoltare rurală în primii trei ani de după aderare se va ridica la minimum 4,6 miliarde euro, inclusiv cele 606 mil. euro reprezentând cofinanțarea națională a măsurilor din cadrul pilonului 2 PAC. Această cifră minimă se bazează pe evaluarea implementării PAC și SPUS fără suplimente. Orice decizie de creștere a nivelului suplimentelor va determina creșterea cheltuielilor publice totale pentru agricultură și dezvoltare rurală, sporind totodată în mod semnificativ și necesarul de cofinanțare al țării.

##### *Implicațiile deciziei strategice privind transferurile între pilonii PAC pentru suplimentarea SPUS*

Pe lângă impactul avut asupra venitului producătorilor și consumatorilor, **opțiunea finală privind nivelul de suplimentare a SPUS și sursa sa de finanțare va trebui să țină seama și de implicațiile sale fiscale, trebuind să se realizeze un echilibru între suma “pe care și-o poate permite” bugetul național pentru satisfacerea necesarului de cofinanțare și totalul fondurilor publice (UE și naționale) “dorit” a fi cheltuit pentru măsurile din cadrul pilonilor 1 și 2.** O analiză a tuturor opțiunilor de implementare existente arată că structura lor este aceeași, și anume (i) o suplimentare mai ridicată a plăților SPUS (0%-30% din nivelul sprijinului UE-15) implică un necesar bugetar național relativ mai ridicat; (ii) suplimentarea plăților SPUS de bază exclusiv din resursele bugetului național este mai costisitoare pentru bugetul statului decât prin finanțarea lor parțială prin repartizarea (unui procent de până la 20%) din sumele alocate de UE măsurilor de dezvoltare rurală din cadrul pilonului 2, dar (iii) finanțarea plăților suplimentare din sumele alocate pilonului 2 reduce fondurile puse la dispoziția României pentru măsurile de dezvoltare rurală legate de PAC (**Tabelul 1**).

Cele mai moderate alocări financiare din surse naționale (606 milioane euro pentru alocările UE pe perioada 2007-2009) se obțin prin decizia Guvernului de a nu suplimenta plățile SPUS prin PDNC. Cel mai ridicat total al fondurilor publice (UE și naționale) pentru măsurile din cadrul pilonilor 1 și 2 în sectorul rural ar putea atinge 5,5 miliarde euro în 2007-2009, în cazul finanțării integrale din surse naționale a suplimentului de 30% din nivelul UE-15. O astfel de opțiune apare ca prohibitivă din punct de vedere fiscal, dat fiind necesarul semnificativ de cofinanțare națională (1,5 miliarde euro). Altfel spus, **suplimentarea plăților SPUS determină creșterea fondurilor totale (UE și naționale) pentru sectorul agricol și de dezvoltare rurală.** Dar ea are și un preț ce va trebui suportat de bugetul național și de contribuabil.

**Tabelul 1. Implicații bugetare ale alternativelor de finanțare a suplimentării SPUS, 2007-2009**

Supli- men- tare	Sursa de finanțare a suplimentării*	Necesarul contribuției naționale la			Fonduri disponibile pentru			Partea contribuției naționale în totalul fondurilor publice disponibile
		plăți directe	măsuri pilon 2 DR	total	plăți directe	măsuri pilon 2 DR	total PAC pilon 1+2	
[% din UE-15]		[milioane euro]			[milioane euro]			[%]
0	---	0	606	<b>606</b>	881	3.030	<b>4.643</b>	13%
10	BN	294	606	<b>900</b>	1.175	3.030	<b>4.937</b>	18%
10	P2_10	147	569	<b>716</b>	1.175	2.846	<b>4.753</b>	15%
20	BN	587	606	<b>1.193</b>	1.468	3.030	<b>5.230</b>	23%
20	P2_10 + BN	345	545	<b>890</b>	1.468	2.727	<b>4.927</b>	18%
20	P2_20 + BN	103	485	<b>587</b>	1.468	2.424	<b>4.624</b>	13%
30	BN	881	606	<b>1.487</b>	1.762	3.030	<b>5.524</b>	27%
30	P2_10 + BN	639	545	<b>1.184</b>	1.762	2.727	<b>5.221</b>	23%
30	P2_20 + BN	396	485	<b>881</b>	1.762	2.424	<b>4.918</b>	18%
<i>Pentru comparație:</i>		<b>Buget MAPDR 2005</b>			Total: 703,9 milioane euro			
					din care măsuri de susținere directă: 574,0 milioane euro			

\* Opțiuni: BN: bugetul național (MAPDR); P2\_10: 10% din alocația UE pentru pilonul 2; P2\_20: 20% din alocația UE pentru pilonul 2.

Sursa: Calculații proprii.

**Finanțarea suplimentării SPUS prin realocarea resurselor UE din măsurile din pilonul 2 este convenabilă fiscal pentru România, întrucât reduce semnificativ nivelul total al necesarului de cofinanțare națională.** De exemplu, pentru plata unui supliment echivalent cu 20% din nivelul UE-15, totalul cofinanțării naționale necesare s-ar putea reduce cu mai mult de jumătate, dacă România va utiliza 20% din resursele UE din cadrul pilonului 2 pentru finanțarea suplimentului la acest nivel. Din punct de vedere atât al contribuției naționale, cât și al totalului cheltuielilor publice posibile, cele mai puțin atractive opțiuni sunt cea a unui supliment de 10% și cea de finanțare a suplimentului numai din surse naționale.

Indiferent care va fi decizia sa finală cu privire la opțiunile de finanțare a SPUS/PDNC, **MAPDR trebuie să-și creeze spațiul fiscal necesar cofinanțării semnificative a resurselor PAC a UE și va trebui să facă aceasta înainte de aderare (2006).** Dacă în prezent MAPDR are un buget total de aproximativ 700 milioane euro (din care 574 milioane sunt alocate pentru măsuri de susținere directă, el va avea nevoie de aproximativ 202 milioane euro până la 495 milioane euro pe an pentru cofinanțarea intervențiilor prin pilonul 1 și 2 PAC. Constrângerile fiscale totale și o bună administrare fiscală indică nevoia creării spațiului fiscal pentru a putea absorbi resursele puse la dispoziție de UE sub formă de granturi. Acest spațiu fiscal va trebui să provină din modificările politicilor actuale, menite să realizeze alinierea la cadrul conform cu PAC și care să elimine treptat toate programele de sprijin național care nu sunt conforme cu PAC (ca, de exemplu, cele de suplimentare a prețului produselor prime și subvenționarea prețului inputurilor).

## C. Facilitarea ajustării structurale pentru creșterea competitivității

### 1. Țintirea inegalității veniturilor prin fondurile pentru pilonul 2 PAC

Mai multe aspecte ale discuției de mai sus au evidențiat o substanțială nevoie de restructurare în direcția competitivității și eficienței sectorului rural din România. Dacă acesta este/a fost cazul în multe NSM, nevoia aceasta este chiar mai pronunțată în România. Preponderența exploatațiilor agricole mici (50% din acestea au mai puțin de 1 ha) este o problemă care rămâne să fie rezolvată prin măsuri care să permită închiderea exploatațiilor ineficiente (de ex., prin scheme eficiente de pensionare anticipată) și prin eliminarea obstacolelor din calea extinderii unităților agricole noi și mai eficiente (de ex.: prin eliminarea din actualele scheme de pensionare anticipată a acelor prevederi inechitabile ce defavorizează arendarea pământului; prin introducerea unor scheme de instalare a tinerilor agricultori).

Deși **măsurile de susținere directă a venitului** pot contribui pe termen scurt la menținerea sau creșterea venitului în cadrul sectorului la nivelurile premergătoare aderării, ele **nu pot constitui un mijloc de protejare a venitului agricol pe termen mediu și lung**. Cel mai solid și durabil mod de susținere a veniturilor agricole este ca agricultura să devină mai productivă și mai competitivă. Orice încercare de rezolvare a problemelor structurale prin regimul SPUS/PDNC nu va mări productivitatea și eficiența sectorului în mod durabil, ci îi va slăbi doar ajustarea structurală. Se recomandă deci separarea clară a măsurilor de dezvoltare rurală și a măsurilor sociale din rural (de ex., măsuri de reducere a tensiunilor sociale și de protecție socială în mediul rural) de principalele instrumente de susținere a venitului agricol.

Aplicarea judicioasă și bine ținută a măsurilor de dezvoltare rurală din cadrul pilonului 2 PAC care satisfac nevoile structurale pentru consolidare și creștere a competitivității agriculturii are de jucat un rol-cheie pentru a permite agriculturii de a beneficia de pe urma integrării sale pe piața agricolă puternic competitivă a UE.

O simplă comparație a alocărilor pentru susținerea directă a venitului comunității agricultorilor (881 milioane euro pentru perioada 2007-2009) subliniază dimensiunile notabile ale bugetului pentru sprijinirea agriculturii prin măsurile din cadrul pilonului 2 PAC (2,5 miliarde euro pe perioada 2007-2009)<sup>3</sup>. În lumina învățămintelor trase din implementarea programului SAPARD, **o preocupare fundamentală pentru primii ani ce vor urma intrării în UE a României este dacă ea va putea crea atât capacitatea administrativă, cât și pe cea de absorbție sectorială, care să absoarbă efectiv această semnificativă alocare pentru pilonul 2 PAC.**

În lumina provocărilor sus-menționate, se recomandă abordarea **nevoilor de ajustare structurală a sectorului agricol al României** prin concentrarea pe măsurile prevăzute în axa 1 de priorități, "Măsuri de creștere a competitivității agriculturii și silviculturii" ale noii politici de dezvoltare rurală a UE. Conform alocărilor provizorii din recenta propunere a Comisiei privind noua politică de dezvoltare rurală a UE, Guvernul României va trebui să aloce

---

<sup>3</sup> Presupunând că guvernul se decide să-și exercite opțiunea de utilizare a unei părți de până la 20% din alocările pentru pilonul 2 pentru suplimentarea plăților directe pe baza SPUS, alocările pentru axa 1 se vor reduce la niveluri care vor rămâne totuși semnificative, mergând de la 399,9 milioane euro până la 1.599,6 milioane euro.

axei 1 minimum 15% din pachetul financiar național, iar alocarea maximă s-ar putea ridica la 60% din pachetul național. În termeni monetari, aceasta corespunde unei alocări care merge de la 454,5 milioane euro la 1.818 milioane euro pentru cei trei ani ai primei perioade prevăzute pentru 2007-2009.

Mai exact, nevoia de consolidare prin comasare și de creștere a competitivității și eficienței va fi cel mai bine urmărită prin următoarele măsuri:

**(a) măsuri care urmăresc creșterea potențialului uman prin:**

- acțiuni de instruire profesională și informare a persoanelor care activează în sectoarele agricol și forestier;
- stabilirea tinerilor fermieri în mediul rural;
- pensionarea anticipată a producătorilor și lucrătorilor agricoli;
- utilizarea serviciilor de consultanță de către agricultori și proprietarii de păduri;
- înființarea de servicii de administrare a exploatațiilor agricole, de ajutorare a acestora și de consultanță pentru acestea, precum și de servicii de consultanță silvică;

**(b) măsuri care urmăresc restructurarea potențialului fizic prin:**

- modernizarea fermelor;
- creșterea valorii economice a pădurii;
- valoarea adăugată producției agricole și forestiere primare;
- îmbunătățirea și dezvoltarea infrastructurii legate de dezvoltarea și adaptarea agriculturii și silviculturii;
- refacerea potențialului agricol de producție distrus de calamități naturale și luarea de măsuri preventive corespunzătoare;

**(c) măsuri care urmăresc creșterea calității producției și produselor agricole prin:**

- ajutorul dat agricultorilor pentru a se adapta standardelor exigente care își au baza în legislația comunitară;
- sprijinirea agricultorilor care participă la schemele de calitate a alimentelor;
- sprijinirea grupurilor de producători în activitățile de informare și promovare a produselor în cadrul schemelor de calitate a alimentelor;

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

- sprijinirea fermelor de semisubzistență în direcția restructurării;
- sprijinirea înființării de grupuri de producători.

Neaplicate la timp și în mod corespunzător, măsurile din cadrul pilonului 2 pot face ca exploatațiile agricole mari (de 10 ha și peste) – ale căror performanțe sunt încă de pe acum bune – să fie din nou principalii beneficiari ai schemelor de sprijin. În acest fel, **cele 50% exploatații mai mici (procent care poate ajunge la un izbitor 98%, dacă se au în vedere toate fermele mai mici de 10 ha) ar putea să nu beneficieze și să nu profite de alocarea pentru pilonul 2 pentru a se adapta viitorului cadru de politică agroalimentară a României.** Dimensiunile sociale ale neglijării unui asemenea potențial s-ar putea dovedi a fi mai pronunțate decât neeligibilitatea lor pentru măsurile de susținere din cadrul pilonului 1.

Pe lângă intensificarea rapidă a eforturilor de îmbunătățire a infrastructurii administrative necesare și elaborarea unei strategii cu programe mai precis țintite, Guvernul României trebuie să-și stabilească ca primă prioritate alegerea măsurilor celor mai potrivite din cele pe care le are la îndemână și cercetarea opțiunilor care să faciliteze preluarea programului de către fermele

mici și mijlocii. **Această ajustare va trebui să se facă în lumina constatărilor prezentate în analiza efectului potențial al măsurilor din cadrul pilonului 1 PAC discutate mai sus și să recunoască eficacitatea mai mare a măsurilor din cadrul pilonului 2 PAC, care permit ajustarea agriculturii la cadrul PAC în continuă evoluție de la sprijinul direct acordat exploatațiilor agricole la o dezvoltare rurală integrată.**

Măsurile care urmăresc îmbunătățiri structurale trebuie să fie corespunzător completate de măsuri care urmăresc **îmbunătățirea calității vieții și diversificarea în mediul rural** (de ex., diversificarea activităților nonagricole; sprijinirea creării de microîntreprinderi; încurajarea turismului; reamenajarea satelor), în cadrul axei 2 de prioritate, a noii politici de dezvoltare rurală a UE. Cel puțin 15% din pachetul financiar național va trebui cheltuit pentru axa 3. Rata de cofinanțare a UE este de cel mult 50% (75% în regiunile de convergență). Cât privește axa 1, alocarea maximă – determinată de alocările minime pentru celelalte două axe – reprezintă 60% din pachetul financiar național. În termeni monetari, aceasta corespunde unei alocări care merge de la 454,5 milioane euro la 1.818 milioane euro pentru cei trei ani ai primei perioade prevăzute – 2007-2009.

Următoarele subsecțiuni sintetizează în mod special constatările studiului legate de nevoile de dezvoltare rurală referitoare la:

- comasarea în sectorul agricol (punctul de interes pe orizontală al axei 1);
- reformele din sectorul de prelucrare a produselor agricole, furnizare a inputurilor și comercializare (punctul de interes pe verticală al axei 1);
- îmbunătățirea calității vieții în zonele rurale (punctul de interes al axei 3).

## **2. Consolidarea sectorului agricol și reducerea forței de muncă în exces din agricultură**

Crearea unui sector agricol mai competitiv și eficient este probabil cea mai importantă sarcină atât în cadrul pregătirilor pentru aderarea la UE, cât și pentru a beneficia de avantajele integrării pe piața comună a produselor agricole din UE. Aceasta reprezintă o sarcină complexă pentru care vor fi necesare acțiuni pe mai multe fronturi.

### **2.1. Finalizarea restructurării și privatizării fermelor**

România a realizat progrese semnificative în direcția creării unei reale agriculturi private, caracterizate prin diverse tipuri de organizare care acoperă întreaga gamă a exploatațiilor agricole, de la cele individuale la societăți comerciale. Cu toate acestea, mai rămân o serie de sarcini de dus la bun sfârșit. Prima și cea mai importantă dintre ele se referă la responsabilitățile (atribuțiile) Agenției Domeniilor Statului, și anume încheierea privatizării fermelor de stat și asigurarea privatizării majorității terenurilor aflate în proprietatea statului prin licitație sau, dacă nu, prin încredințare rapidă unor operatori privați. Peste 50% din numărul inițial al fermelor de stat aflate în portofoliul ADS sunt considerate a fi în incapacitate de plată și sunt prevăzute a fi mai curând lichidate decât privatizate. Procedurile de lichidare va trebui încheiate fără amânare. În felul acesta, mari suprafețe de teren agricol care au în prezent statutul de concesiune preemptivă vor putea fi date în arendă unor operatori privați. **Valorificarea rezervelor de teren aflate în proprietatea statului și reintroducerea lor în circuitul de producție de către fermierii privați va trebui să constituie o prioritate.**

După ce, timp de mai bine de un deceniu, li s-a permis fermelor de stat falite să existe și să acumuleze pierderi prin tradiționalul regim al bugetelor laxe care descurajau disciplina financiară, a venit timpul ca toate cazurile de faliment din fostul sector al agriculturii de stat să fie încheiate. Faptul este inevitabil, cu atât mai mult cu cât aceste ferme nu vor mai fi eligibile pentru ajutoarele de stat o dată cu intrarea României în Uniunea Europeană. Rămâne însă valabil pentru toate tipurile de ferme din România faptul că **guvernul va trebui să întreprindă măsuri imediate pentru impunerea unor severe constrângeri bugetare și a unei stricte discipline financiare tuturor entităților din cadrul sectorului.**

Printre principalele obiective inițiale ale tranziției, s-a numărat încetarea favoritismului aplicat marilor ferme, care fusese întipărit în mentalitatea agricolă românească începând cu anul 1948. Agricultură comercială trebuie categoric sprijinită și încurajată, dar aceasta trebuie să se facă pe baza unor indicatori de activitate comercială, și nu în funcție de mărime. Obiectivul ar trebui să fie acela de a ajuta micii producători să-și mărească gradul de comercializare, ceea ce nu se poate realiza prin tăierea accesului lor la subvenții pe motiv că sunt mici. **Dezvoltarea cu succes a sectorului agricol reclamă desființarea tratamentului tradițional preferențial aplicat fermelor mari** și crearea unor condiții egale pentru toate tipurile de ferme, indiferent de organizare sau mărime.

## ***2.2. Consolidarea sectorului micilor producători agricoli și reducerea forței de muncă din agricultură***

Oficialitățile române care elaborează politica sunt preocupate de faptul că țara are 4,5 milioane de exploatații agricole, din care 60% au mai puțin de 5 ha. Pentru comparație, UE-15 avea la un loc 6,8 milioane exploatații agricole. Mărimea medie a unei exploatații agricole este de 3,1 ha (aici intrând toate fermele individuale și comerciale), față de fermele din UE-15, unde media este de 19 ha. Aceste fenomene au dus la discuții aprinse privind fragmentarea și comasarea.

Comasarea fermelor mici trebuie încurajată, întrucât, pe baza datelor empirice furnizate de anchetele din fermele din România și alte țări, o suprafață mai mare de teren constituie cel puțin o garanție parțială a unui standard de viață mai bun al gospodăriilor rurale. Comasarea va veni de la sine dacă agricultura va deveni o afacere profitabilă: producătorii agricoli vor căuta modalități de a-și mări suprafețele deținute într-un mediu care îi sprijină, în care pot câștiga suficienți bani din agricultură. Guvernul va trebui deci să aplice politici care să le dea posibilitatea producătorilor de a-și îmbunătăți performanțele financiare. Aceste politici includ:

- dezvoltarea filierelor de comercializare și aprovizionare pentru agricultură, inclusiv încurajarea cooperativelor sau asociațiilor de servicii pentru micii fermieri;
- furnizarea de informații privind piața, servicii de extensie și pregătire în domeniul administrării fermelor pentru micii fermieri (toate acestea constituind bunuri publice, ele cad în sarcina guvernului);
- atenția acordată înființării unor sisteme de credit rural accesibile fermelor de orice profil;
- granturi și subvenții cu țintă precisă, destinate dezvoltării activităților comerciale și introducerii de produse cu valoare adăugată ridicată și cu potențial semnificativ de export.

În legătură cu comasarea fermelor, o concluzie foarte clară care se desprinde din experiența internațională este aceea că programele oficiale inițiate de guvern de schimburi de teren (fie direct

între micii proprietari de pământ sau printr-un fond al statului) nu au niciodată prea mult succes. Comasarea trebuie lăsată pe seama forțelor pieței, guvernul urmând să fie gata să asigure sprijinul bugetar fermierilor de succes și suficient motivați, care doresc să-și extindă fermele într-un mediu de piață.

Structurile de producție agricolă netradiționale se pot dovedi a se integra foarte bine în acest mediu agricol netradițional. De exemplu, în România, cea mai eficientă formă de organizare a producției agricole pentru micii agricultori cu resurse limitate este cea a “asociațiilor familiale” care utilizează serviciile mecanizate în comun<sup>4</sup>. În Germania de Est, “parteneriatele” (mici grupuri de fermieri care realizau în comun anumite activități de producție și desfacere) au depășit prin performanțele lor toate celelalte forme de organizare a producției agricole între 1992 și 1997<sup>5</sup>. Guvernul poate juca un rol important în promovarea și difuzarea progreselor realizate de structurile de producție agricolă netradiționale adaptate necesităților și constrângerilor cu care se confruntă micii agricultori. Pentru promovarea și încurajarea apariției și replicării pe scară largă a unor astfel de modele, se pot utiliza măsuri cu țintă precisă și bine concepute ca parte a pilonului 2 din cadrul axei 1.

Comasarea exploatațiilor agricole fragmentate necesită în mod evident ca unele persoane să renunțe la folosința (dacă nu la proprietatea asupra) pământului lor în favoarea unor agricultori mai eficienți și mai productivi. Cel puțin trei sunt mecanismele pieței care pot acționa cu eficacitate în această direcție:

- dezvoltarea pieței tranzacțiilor funciare;
- asigurarea unor pensii adecvate proprietarilor de pământ în vârstă din rural;
- dezvoltarea posibilităților de ocupare neagricolă în mediul rural.

**Piața pământului asigură un mecanism de retragere din activitate a proprietarilor de pământ vârstnici și neproductivi, dar actualele prevederi care favorizează vânzarea pământului în detrimentul arendării acestuia va trebui revizuite.** Dezvoltarea tranzacțiilor pe piața funciară, inclusiv arendarea, este deosebit de importantă în România, unde restituirea și reconstituirea proprietăților au dat drepturi de proprietate și de folosință unui număr de 4,2 milioane de beneficiari din rural, din care se estimează că 50% au peste 60 de ani și aproape 40% sunt pensionari. După unele estimări, pensionarii sunt proprietarii a 65% din pământul din mediul rural. Evident, aceste persoane în vârstă nu sunt cei mai productivi agricultori și sunt probabil pe punctul de a deveni proprietari de pământ pasivi. Alți 500.000 de proprietari de pământ locuiesc la oraș, unde au și o altă ocupație, neavând nici un interes sau doar unul redus de a reveni la o activitate agricolă. În acest context, piața pământului joacă un rol important, făcând posibil transferul resurselor funciare de la producătorii mai puțin activi și productivi la cei care sunt mai activi și productivi, generând astfel potențiale creșteri de productivitate prin comasare. În aceste condiții, arendarea pământului de către agricultorii care se retrag din activitate sau de către persoanele care locuiesc la oraș nu trebuie descurajată. Datele provenite

---

<sup>4</sup> Sabates-Wheeler, R., 2002, “Farm Strategy, Self-Selection and Productivity: Can Small Farming Groups Offer Production Benefits to Farmers in Post-Socialist Romania?”, *World Development*, 30(10), 1737-1753.

<sup>5</sup> Mathijs, E; Swinnen, J., 2001, “Production Organization and Efficiency during Transition: An Empirical Analysis of East German Agriculture”, *The Review of Economics and Statistics*, 83(1), p. 100-107.

din UE, SUA, iar acum și din Ungaria, Slovacia și Cehia, unde terenurile arendate reprezintă o parte semnificativă a suprafeței lucrate din agricultură, demonstrează clar că se poate separa în mod eficient proprietatea asupra pământului de folosința acestuia, fără ca, astfel, creșterea productivității sau competitivitatea să fie compromisă. Pentru a exploata piața funciară ca instrument de comasare a suprafețelor de teren, guvernul va trebui să adopte politici de simplificare a procedurilor de înregistrare și acordare a titlului de proprietate, să micșoreze costul tranzacțiilor și să dea siguranță pe termen lung atât arendatorilor, cât și arendașilor, prin contracte funciare corespunzătoare standardizate și prin aplicarea lor efectivă.

**Un sistem de pensii adecvate va face ca familiile în vârstă să se bazeze în mai mică măsură pe agricultură, punând la dispoziție pământul pentru comasare.** Pensiiile locuitorilor din rural par să fie inadecvate, din care cauză persoanele în vârstă sunt obligate să continue a lucra în agricultură dincolo de vârsta de pensionare, ca modalitate de obținere a unui venit care să le acopere nevoile minime de trai. Venitul realizat de gospodăriile de pensionari provine în proporție de 30% din pensii și 58% din producția agricolă a gospodăriei (50% în natură și 8% în numerar din vânzarea produselor). Singura modalitate prin care persoanele în vârstă pot fi încurajate să renunțe la agricultură și la pământ în favoarea celor care îl pot folosi mai productiv este de a le mări pensiile și a le aduce la un nivel corespunzător sau cel puțin la un nivel care, împreună cu venitul din arendă, să le permită să trăiască. Din păcate, în condițiile actuale, guvernul nu poate aplica această politică din motive bugetare și va trebui să acceptăm faptul că fragmentarea pământului este în prezent un substitut deghizat al incapacității guvernului de a asigura pensii adecvate pentru populația rurală. Aceasta subliniază însă **necesitatea implementării generale și la timp a schemelor de pensionare prevăzute prin axa 1 a politicii de dezvoltare rurală a UE** (pilonul 2 PAC).

**Ocuparea în sectorul neagricol din rural va elibera forța de muncă din agricultură și va facilita comasarea.** Într-o țară cu 4,5 milioane de exploatații agricole care reprezintă circa 14 milioane de hectare de teren agricol, orice creștere semnificativă a mărimii fermelor prin comasare va obliga un mare număr de lucrători să iasă din agricultură și poate duce la o migrare masivă a șomerilor din rural în urban. Crearea oportunităților de ocupare în mediul rural în servicii, construcții și industria prelucrătoare este esențială într-o astfel de situație, în special pentru persoanele de vârstă apropiată de pensionare. Aceasta se poate realiza prin politici de creare a unui mediu propice pentru apariția diferitelor întreprinderi mici și mijlocii în rural. Procesul acesta este însă unul îndelungat, dar guvernul poate completa, însoți și încuraja **diversificarea venitului în mediul rural prin schemele prevăzute în cadrul axei 3 a noii politici de dezvoltare rurală a UE** (pilonul 2 PAC).

**În afară de comasarea suprafețelor, o serie de alți factori au, de asemenea, un puternic impact pozitiv asupra veniturilor în rural.** Atenția acordată învățământului, infrastructurii rurale și dezvoltării canalelor pieței are un efect benefic asupra veniturilor din agricultură și ocupării în activități neagricole. Dovezile empirice sugerează că nu întotdeauna pământul este cel mai important factor de ridicare a standardului de viață al familiilor din mediul rural. Accesul la mașini și utilaje mecanice, capitalul uman (educația) și voința de a se angaja în activități de comercializare sunt probabil direcțiile prioritare de politică pe care guvernul va trebui să le exploreze, pe lângă dezvoltarea pieței funciare, în eforturile de contracarare a impactului fragmentării. Aceste măsuri pot în mod categoric produce alte sinergii, după cum pot mări și motivația, și capacitatea de dezvoltare a unor activități neagricole în zonele rurale. Astfel de

**scheme de susținere pot fi implementate în cadrul axelor 1 și 3 ale politicii de dezvoltare rurală a UE, pentru a răspunde acestor nevoi specifice de dezvoltare.**

### **3. Depășirea obstacolelor din calea dezvoltării rurale – reducerea sărăciei rurale**

Pentru reducerea sărăciei rurale, va trebui să se acorde atenția necesară mai multor aspecte de dezvoltare rurală. În primul rând, va crește importanța pe care ocuparea în alte domenii decât agricultura o va avea în absorbția forței de muncă disponibilizate de economia agricolă în urma comasării exploatațiilor agricole și eficientizării acestora ca răspuns la presiunile pieței. Experiența internațională arată că formarea unei viguroase economii rurale neagricole depinde de o serie de factori care au relevanță pentru România și care ar putea fi finanțați prin alocările din cadrul pilonului 2 PAC:

- menținerea unui mediu de politici favorabile pieței pentru întreprinderile mici și mijlocii (cu sprijin tehnic sau financiar pentru IMM în anumite cazuri);
- realizarea de investiții publice în infrastructura fizică, aici intrând drumuri, alimentarea cu apă, comunicații și energie;
- investirea în capitalul uman prin învățământ și instruire de bază, astfel încât populația rurală să fie mai bine pregătită pentru a lucra în alte domenii decât agricultura.

În al doilea rând, creșterea productivității fermelor mici și mijlocii va trebui să constituie obiectul unei atenții susținute, evidențiind totodată nevoia aplicării la timp a modificărilor legislative și a măsurilor din cadrul axei 1 a noii politici de dezvoltare rurală UE (pilonul 2 PAC). În sprijinul acordat acestor ferme va trebui să intre:

- măsuri de stimulare a activității prelucrătoare și antreprenoriale agricole, inclusiv un mediu de afaceri favorabil și acces la finanțare la termen prin creditori privați în condiții comerciale;
- servicii de extensie agricolă îmbunătățite pentru fermierii mici și mijlocii;
- o mai bună infrastructură de comercializare, inclusiv contracte standard simple și mecanisme de contractare care să fie executate;
- sprijin pentru dezvoltarea asociațiilor de marketing;
- un mediu îmbunătățit pentru tranzacțiile funciare, inclusiv proceduri administrative mai puțin complexe și executarea corespunzătoare a contractelor.

În al treilea rând, menținerea asigurărilor sociale pentru pensionarii rurali reclamă o continuă atenție, în special având în vedere constrângerile bugetare. Așa cum se prezintă situația astăzi, gospodăriile agricole și venitul realizat de acestea sub formă de alimente și rentă sunt esențiale pentru menținerea standardului de viață precar al majorității pensionarilor. Cum constrângerile fiscale fac ca majorarea pensiilor să nu poată fi o opțiune, se pot propune o serie de măsuri indirecte în sprijinul persoanelor în vârstă vulnerabile:

- încurajarea proprietarilor de pământ în vârstă de a intra în tranzacții de arendare a pământului, prin pregătirea unor contracte standard de arendare și furnizarea de asistență pentru explicarea și aplicarea opțiunilor legale;

- stimularea creșterii cererii de arendare a pământului aflat în proprietatea unor persoane în vârstă, ca urmare a creșterii numărului fermierilor productivi, prin scheme îmbunătățite de acordare a creditelor care pot fi utilizate pentru cumpărarea de echipament agricol;
- extinderea gamei de rente viagere atractive pentru investitorii vârstnici, astfel încât locuitorii din rural să aibă o alternativă de investiție în cazul în care iau decizia irevocabilă de a-și vinde pământul;
- reducerea izolării persoanelor în vârstă din rural prin investiții selective în transport și comunicații în satele izolate, pentru a le ajuta să-și mențină accesul la serviciile sociale și legătura cu cei din afara localității.

#### **4. Accelerarea reformelor necesare în domeniul prelucrării producției agricole, furnizării inputurilor și comercializării**

Două sunt sarcinile principale care stau în fața celor care formulează politicile în sectorul de prelucrare a produselor agricole. Prima, facilitarea consolidării industriilor prelucrătoare privatizate. A doua, necesitatea depunerii tuturor eforturilor la nivelul guvernului pentru promovarea și atragerea de investiții străine directe (ISD) în industria prelucrătoare (și agricultura primară). Guvernul trebuie să studieze experiența altor țări europene – a Irlandei în mod special - în încurajarea investițiilor străine. Nu sunt necesare alte măsuri speciale pentru încurajarea investițiilor străine directe în activitatea de desfacere cu amănuntul a produselor alimentare și restaurante, dar este imperios necesară **atragera capitalului străin pentru modernizarea și re tehnologizarea agroindustriei privatizate**. Acest proces, ca și multe alte aspecte enumerate în continuare, **poate fi înlesnit prin mai multe măsuri prevăzute în axa 1 a noii politici de dezvoltare rurală a UE** (de ex., sprijinul public acordat investițiilor pentru modernizare sau integrare pe verticală).

Paralel cu încurajarea investitorilor străini, guvernul va trebui să elaboreze politici care să încurajeze investițiile interne în întreprinderi prelucrătoare mici și mijlocii din mediul rural. Industria alimentară este o activitate care completează în mod ideal activitățile agricole ale populației rurale și care poate fi creată la sate cu efort și investiții minime. Pe lângă faptul că va mări venitul familiilor întreprinzătorilor, această activitate va genera locuri de muncă la nivel local, contribuind astfel la reducerea forței de muncă din agricultură și la dezvoltarea rurală ne-agricolă în sens mai larg. Aceste politici va trebui să facă parte dintr-o strategie generală de dezvoltare rurală care să privească în perspectivă și care nu trebuie să se limiteze la tradiționala acordare de subvenții pentru achiziționarea de mașini și utilaje agricole. Sprijinul ar trebui acordat mai curând în cadrul axei 1 a noii politici de dezvoltare rurală a UE, care prevede un set integrat de măsuri ce sprijină în mod anume investițiile, prin valoarea adăugată producției agricole primare și sprijinul acordat producătorilor agricoli și grupurilor de producători care participă la schemele regionale sau naționale de calitate a alimentelor.

**Politicile guvernului va trebui să sprijine integrarea pe piață și comasarea fermelor familiale mici și mijlocii.** Aceasta se poate realiza prin implementarea serviciilor de extensie și politici care să aducă atât piețele inputurilor și produselor, cât și furnizorii de servicii financiare mai aproape de producătorii agricoli (a se vedea schemele din cadrul axei 1, prin care se asigură pregătire profesională, implementarea standardelor, integrarea în schema de calitate și/sau

înființarea grupurilor de producători). O astfel de abordare va contribui la dezvoltarea sectorului și reducerea sărăciei rurale. Oportunități de creștere a posibilităților de comercializare există în subsectoarele lapte/produse lactate și fructe/legume, în care micii producători sunt deja prezenți și se extind. Măsuri prin care producătorii mici și mijlocii să fie ajutați să devină mai viabili va trebui aplicate și în subsectorul cerealelor, în timp ce prelucrătorii de produse animale/cei din industria cărnii va trebui să se străduiască să mărească participarea micilor fermieri la lanțul de desfacere prin aranjamente contractuale.

Majoritatea fermelor mici din România sunt orientate spre satisfacerea propriilor necesități, având doar contacte marginale cu piața. Majoritatea acestor contacte sunt cu piețele locale sau iau forma vânzărilor direct de la fermă. Ele nu au practic nici o legătură directă cu sistemele mari de desfacere cu amănuntul. În afara piețelor locale, ele își vând produsele angrosiștilor și industriei prelucrătoare. Impactul revoluției desfacerii cu amănuntul este resimțit de ele prin intermediul creșterii cererii și presiunilor din partea angrosiștilor și prelucrătorilor. **Integrarea fermelor mici în lanțurile verticale impune și acestora o schimbare fundamentală.** O mare parte din aceste ferme nu vor sau nu pot să realizeze aceste schimbări. În aceste condiții, ele fie își vor menține caracterul de semisubzistență, creând doar un venit suplimentar, fie vor dispărea, făcând astfel posibilă comasarea. Mulți fermieri mici vor deveni mai comerciali, se vor extinde, își vor îmbunătăți tehnologiile și vor colabora pentru a putea face față provocărilor lanțurilor verticale. **Acest din urmă grup va trebui să constituie ținta politicilor care să le susțină în cadrul acestui proces, prin implementarea cu eficacitate a măsurilor de tranziție pentru noile state membre, privind sprijinul fermelor de semisubzistență care se restructurează.**

**Politica agricolă va trebui să urmărească eliminarea obstacolelor din calea creșterii eficienței comercializării.** Acțiunile publice se pot concentra pe sprijinirea îmbunătățirii informațiilor privind piața și prețurile, a îmbunătățirii clasificărilor/standardelor și siguranței alimentelor și a înființării de asociații de marketing în sectorul privat. Este în general nevoie ca Ministerul Agriculturii să dezvolte o mai bună înțelegere a rolului util pe care el și alte instituții din sectorul public îl pot juca în sprijinirea furnizării de bunuri publice în agricultură. Mai mult, alocarea bugetară a UE pentru măsurile din cadrul pilonului 2 PAC poate sprijini acest lucru prin programe de sprijinire a fermierilor participanți la schemele de calitate a alimentelor și/sau de sprijinire a grupurilor de producători în realizarea de activități informative și promoționale pentru unele produse în cadrul schemelor de calitate a alimentelor.

Furnizarea de inputuri de calitate și competitivitatea piețelor inputurilor agricole au crescut în ultimii ani, o dată cu privatizarea societăților de stat și intrarea firmelor internaționale ca furnizori pe piața internă. Cu toate acestea, **noii producători interni dețin încă un grad de putere pe piață care neliniștește și care impune atenție la barierele la intrare.** Subvențiile pentru energie, combustibil și tractoare va trebui eliminate, întrucât constituie stimulente distorsionante pentru producătorii interni față de furnizorii internaționali, care afectează negativ competitivitatea pieței inputurilor.

**Sistemul financiar trebuie îmbunătățit pentru a putea satisface nevoile în schimbare ale populației rurale.** Băncile și instituțiile nebancare au făcut progrese modeste în ultimii ani în direcția măririi fluxurilor financiare pentru locuitorii din rural care apelează la credite. Punctele luminoase sunt puține, ca, de exemplu, creșterea activității ONG-urilor, rămânând încă zone cu

serioase probleme, printre care notăm prăbușirea instituțiilor financiare mutuale și amânările în crearea unei piețe active a arende și a sistemului certificatelor de depozit. Existența fondurilor nerambursabile SAPARD și nevoia finanțării de către bănci a proiectelor SAPARD agricole și agroindustriale aprobate măresc cererea de împrumuturi bancare în rural. Cu toate acestea, continuă să existe impedimente în calea creditelor bancare, printre acestea numărându-se lipsa competenței în acordarea de împrumuturi și a evaluării riscurilor în agricultură, precum și utilizarea necorespunzătoare a noilor metode de urmărire a împrumutului și evaluare a solvabilității clientelei. Se încearcă rezolvarea unora dintre aceste constrângeri prin Proiectul de finanțare rurală al Băncii Mondiale. Printre problemele cărora ar trebui să li se acorde o mai mare atenție, se mai numără nevoia întăririi instituțiilor juridice, a căror capacitate de executare a legilor existente privind garanțiile este redusă. În plus, va trebui să se acorde atenție: dezvoltării surselor nebancare de finanțare, inclusiv: reducerii constrângerilor fiscale ale firmelor de leasing de echipamente și utilaje; măsurilor de sprijinire a extinderii (și reglementării) instituțiilor de microfinanțare ale căror servicii se adresează clienților din rural; măsurilor care să ajute la dezvoltarea instrumentelor de management al riscului sectorului privat în zonele rurale.