

# REFORMA POLITICII AGRICOLE COMUNE ȘI NOILE PRIORITĂȚI ALE FINANȚĂRII DEZVOLTĂRII RURALE ÎN UNIUNEA EUROPEANĂ<sup>1</sup>

Andreea - Emanuela DRĂGOI<sup>2</sup>

---

## Rezumat

*Prezentul articol își propune o analiză cantitativă și calitativă a noilor priorități de finanțare ale dezvoltării rurale în statele membre ale UE în perioada 2014-2020. Obiectivul central al cercetării vizează sublinierea impactului reformei Politicii Agricole Comune asupra unora dintre principalele instrumente de finanțare: plățile directe și programele de dezvoltare rurală. De asemenea, cercetarea întreprinsă în acest articol va evidenția, prin intermediul unei analize SWOT, care sunt principalele oportunități de finanțare pentru statele membre, astfel încât acestea să fie adaptate particularităților naționale, dar să fie, totodată, convergente cu obiectivul strategic al Politicii Agricole Comune: finanțarea dezvoltării rurale sustenabile în Uniunea Europeană.*

**Cuvinte cheie:** Politica Agricolă Comună, programe de dezvoltare rurală, plăți directe

**Clasificare JEL:** Q, Q1, Q19, R, R51

---

<sup>1</sup> Articolul reprezintă o sinteză a cercetării preliminare realizate pentru studiul IEM din 2016: *Finanțarea sectorului agricol din Uniunea Europeană în contextul noilor direcții strategice ale Politicii Agricole Comune: Implicații pentru România.*

<sup>2</sup> Doctor în economie, Cercetător Științific II, Institutul de Economie Mondială, Academia Română.

## 1. Impactul reformei Politicii Agricole Comune (PAC) asupra noilor priorități de finanțare

Din 1950 și până în prezent, PAC a evoluat de la o politică axată pe subvenționarea producției, spre o politică ce vizează mai degrabă susținerea veniturilor, favorizând, în același timp, dezvoltarea rurală și protejarea mediului. Unii analiști (Ghinea, 2009) arată faptul că, deși „politicile agricole reprezintă cel mai integrat sector economic european”, PAC s-a confruntat în cei peste 50 de ani de reforme cu așa numita „dilemă a prizonierului”: deși obiectivele majore sunt agreeate de către toate statele membre, în procesul negocierilor interguvernamentale, fiecare țară încearcă o susținere mai moderată, sau „mai în forță” a intereselor sale. Analizând parcursul reformelor succesive ale PAC se poate afirma că această politică a evoluat în mod considerabil spre două obiective principale: să asigure condiții decente de trai agricultorilor europeni și să garanteze o aprovizionare cu produse alimentare stabilă, sigură și la prețuri accesibile consumatorilor comunitari, asigurând, în același timp, dezvoltarea echilibrată a tuturor zonelor rurale din Uniunea Europeană.

Pentru a armoniza aceste interese cu obiectivele majore ale UE, PAC a trecut printr-o serie de reforme, dintre care le amintim doar pe cele mai recente: *Reforma MacShary* (din 1999, care viza acordarea către fermierii comunitari a plăților compensatorii stabilite la hectar pentru culturile arabile și pe cap de animal pentru bovine), *Reforma privind Implementarea pilonului II legat de dezvoltarea rurală* (finalizată în 2001 și caracterizată de adoptarea de măsuri vizând calitatea produselor și a procesului de producție, preocuparea pentru mediul înconjurător) și cea mai recentă, *Reforma încheiată în 2013* și care viza trei obiective strategice majore: menținerea potențialului de producție sustenabilă de alimente în întreaga UE, sprijinirea dezvoltării sectorului agricol european și menținerea comunităților rurale viabile.

Potrivit Reformei din 2013<sup>3</sup>, deși la nivelul UE-28 este urmărită această prioritate de revitalizare a zonelor rurale și de reducere a decalajelor de dezvoltare interregionale, statele membre sunt abilitate să selecționează măsuri de finanțare adaptate propriilor nevoi și să își gestioneze în funcție de prioritățile naționale programele de dezvoltare rurală, în contextul în care UE finanțează parțial costurile (prin procesul de „cofinanțare”).

---

<sup>3</sup> Reforma din 2013 este considerată printre cele mai importante din istoria PAC, iar pentru a o pregăti, Comisia Europeană a inițiat un dialog cu ansamblul societății civile și cu toți actorii economici interesați. Ca rezultat al acestor ample consultări, marile linii ale reformei PAC adoptate în iunie 2013 au fost definite în urma unei dezbateri publice organizate din aprilie până în iulie 2010 (care a dus la colectarea a aproximativ 6 000 de contribuții individuale și colective) și a unei dezbateri politice intense cu Consiliul și cu Parlamentul European.

Reforma PAC din 2013 a intrat în vigoare începând cu 1 ianuarie 2014. Ansamblul elementelor reformei este aplicabil de la 1 ianuarie 2014, cu excepția noii structuri a plăților directe care necesită luarea în considerare a ciclului anual al plăților directe.

### **1.1. Îmbunătățirea transparenței procedurilor de finanțare în cadrul procesului de management partajat („shared management”)**

Una dintre schimbările fundamentale induse de cea mai recentă reformă a PAC o reprezintă creșterea transparenței în ceea ce privește finanțarea spațiului rural în statele membre (DG Agriculture and Rural Development, 2014). Potrivit noilor reglementări privind creșterea transparenței finanțării spațiului rural, beneficiarii care primesc fonduri prin intermediul mecanismelor PAC vor fi avantajați ca urmare a îmbunătățirii procedurilor de management privind sprijinul financiar acordat, dublat însă de o procedură de control mai riguroasă a proiectelor finanțate. Unele analize (Hogan, 2014) arată că rolul noilor cerințe privind transparența este decisiv în sprijinirea reală a fermierilor europeni prin intermediul PAC (în condițiile în care aceștia sunt forțați adesea să respecte reguli mai stricte privind agricultura ecologică, cerințele de mediu și cele legate de bunăstarea animalelor, comparativ cu competitorii lor la nivel global), fie că este vorba de sistemul de finanțare prin intermediul plăților directe, fie prin proiecte de investiții personale. Prin îmbunătățirea transparenței în cadrul finanțării proiectelor rurale din statele membre, Politica Agricolă reformată impune o publicare anuală de către statele membre a beneficiarilor plăților directe, cu detalierea sumelor exacte și a destinațiilor pentru care vor fi utilizate, inclusiv cu precizarea tipului de măsuri pentru care se va acorda finanțarea și a obiectivelor specifice vizate de respectiva finanțare. În acest context, apare în mod firesc întrebarea: de ce erau necesare aceste reglementări adiționale privind îmbunătățirea transparenței procesului de finanțare a spațiului rural în statele membre? Așa cum arată experiența contextului precedent de finanțare (din perioada 2007–2013), încă din 2010 a existat la nivel comunitar o decizie a Curții de Justiție Europene<sup>4</sup> care stipula că unele reglementări legate de finanțarea PDR în cadrul PAC încălcau principiul proporționalității pentru „persoanele fizice” (termen care trebuie interpretat în opoziție cu cel de „persoane juridice”, care se referea la asociațiile și organizațiile de fermieri din UE), din cauza insuficienței detalieri privind natura și obiectivele sprijinului financiar oferit. În acest context se impune precizat faptul că nu numai fondurile alocate direct în cadrul PAC sunt supuse reglementărilor privind transparența. În multe cazuri, proiectele din spațiul rural sunt finanțate din fonduri adiacente în funcție de aria de interes (Fondul European

---

<sup>4</sup> A se vedea Cazurile reunite C-92/09 și C-93/09.

de Dezvoltare Regională, Fondul de Coeziune, Fondul European Social – pentru proiecte legate de creșterea gradului de ocupare a forței de muncă în spațiul rural).

De altfel, în actualul context de finanțare, aproximativ 80% din bugetul alocat dezvoltării rurale este gestionat prin intermediul Agențiilor Naționale de Plăți în cadrul unui management partajat („shared management”) cu autoritățile comunitare, iar întregul proces se va desfășura sub incidența noilor reglementări privind transparența finanțării, toți actorii interesați având acces la informații privind parcursul plăților efectuate și obiectivele pentru care acestea sunt alocate. Referitor la noile proceduri, în literatura de specialitate (Gray, 2012) s-a exprimat opinia că acestea degreveză autoritățile comunitare de o parte a poverii administrative legate de fondurile alocate proiectelor din mediul rural, responsabilizând, în același timp, mult mai mult actorii la nivel național și local (agențiile de plăți naționale și regionale). Aceste reglementări privind managementul partajat stipulează că înainte ca agențiile naționale privind dezvoltarea rurală să poată solicita finanțare de la bugetul comunitar, ele trebuie acreditate pe baza unor criterii clar stipulate de către Comisia Europeană, iar ulterior acreditării trebuie să satisfacă unele condiții privind eligibilitatea, pentru a avea dreptul să gestioneze acordarea de ajutor financiar. Plățile efectuate prin aceste agenții sunt ulterior rambursate de către Comisia Europeană (anual în cazul fondurilor FEOGA<sup>5</sup> și trimestrial în cazul fondurilor FEADR<sup>6</sup>).

## **1.2. Finanțarea agriculturii în statele membre în perioada 2014-2020: măsuri de sprijin financiar „mai bine țintite” spre rezultate concrete**

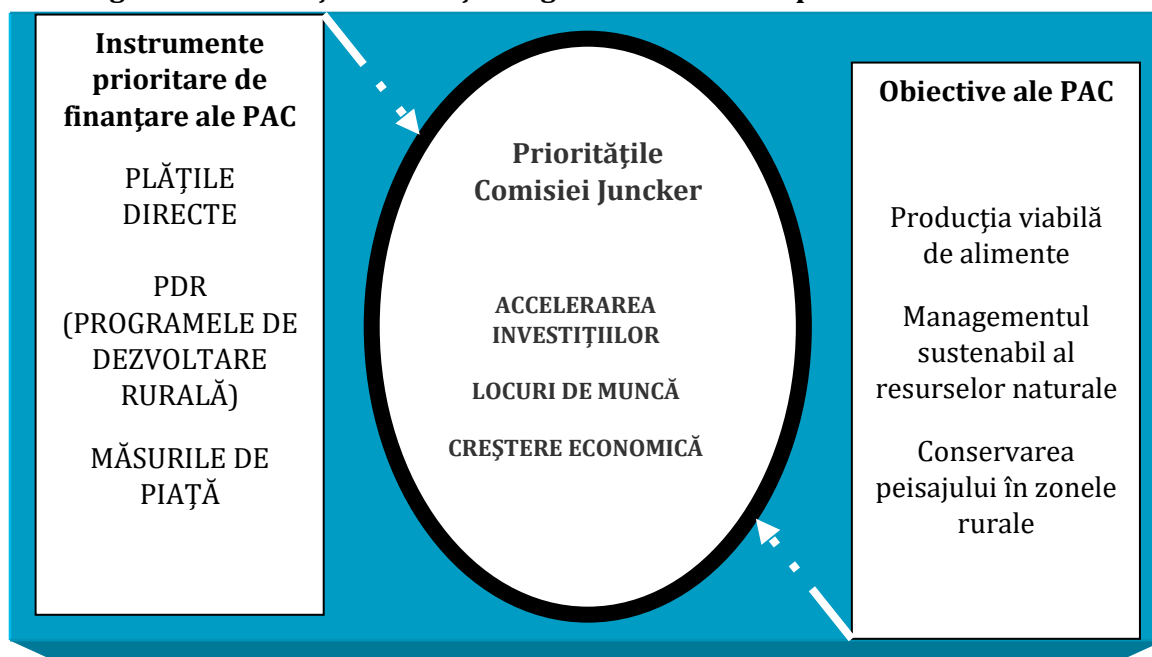
Potrivit unor statistici recent publicate (DG Agriculture and Rural Development, 2015), aproximativ 38% din bugetul Uniunii Europene (echivalent cu 0,4% din PIB-ul UE) sunt alocate pentru finanțarea agriculturii și a dezvoltării rurale. Această alocare generoasă de resurse financiare la nivel comunitar asigură o marjă extinsă pentru finanțarea agriculturii în statele membre, evitând, totodată, problemele legate de distorsionarea concurenței pe piața internă și asigurând o ofertă largă de produse agricole de calitate în spațiul european. Care sunt elementele de noutate ale finanțării agriculturii în statele membre în perioada 2014–2020? Pentru a răspunde comprehensiv se impun menționate în primul rând cele trei obiective țintite ale dezvoltării sectorului agricol în UE (asumate de către Comisia Juncker în actualul mandat și la care PAC își poate aduce o contribuție decisivă), vezi Figura 1.

---

<sup>5</sup> FEOGA – Fondul European de Garantare Agricolă finanțează primordial plățile directe către fermierii europeni și măsurile de suport pentru piețele agricole.

<sup>6</sup> FEADR – Fondul Agricol European pentru Dezvoltare Rurală finanțează programele de dezvoltare rurală ale statelor membre.

**Figura 1: Priorități ale finanțării agriculturii în UE în perioada 2014-2020**



Sursa: Reprezentare proprie pe baza literaturii de specialitate consultate.

Așa cum se poate observa din Figura 1, în perioada 2014–2020, finanțarea agriculturii în spațiul european are la dispoziție trei seturi de instrumente prioritare, a căror importanță ne propunem să o detaliem în cele ce urmează.

### **1.3. Plățile directe**

Instrumentul de finanțare al plăților directe a fost conceput pentru a sprijini și stabiliza veniturile fermelor din spațiul european, care se confruntă cu riscurile sistemice induse de volatilitatea prețurilor produselor agricole, dar și cu impredictibilitatea fenomenelor meteorologice care pot avea consecințe negative puternice asupra calității și cantității producției agricole. Plățile directe sunt alocate sub forma unui sprijin financiar anual pe care fermierul european beneficiar îl primește cu condiția să respecte un set de reguli și practici agricole care să fie conforme cu standardele privind protecția mediului, bunăstarea animalelor, siguranța alimentelor și trasabilitatea<sup>7</sup> produselor. Unele analize (Dewbre et al., 2001) au arătat, însă, că pe lângă potențialul efect stimulator al plăților directe pentru dezvoltarea sectorului agricol comunitar, acestea au și un efect negativ asupra schimburilor comerciale, fermierii europeni fiind uneori dezavantajați față de competitorii internaționali, deoarece respectarea standardelor „verzi” (ecologice, n.n.) implică costuri de producție mai ridicate. De remarcat că în noul

---

<sup>7</sup> Termenul de „trasabilitate” se referă la posibilitatea identificării parcursului unui produs pe întregul traseu al lanțului de producție și identificarea respectării standardelor impuse de cerințele comunitare în domeniu.

context de finanțare s-a încercat găsirea unei soluții prin intermediul mecanismului „plăților directe verzi” obligatoriu de aplicat în statele membre și care finanțează cu preponderență activități agricole cu respectarea standardelor de mediu. Pentru evitarea distorsionării liberei concurențe pe piața internă, aceste plăți directe nu sunt bazate pe nivelul producției, ci pe suprafața de teren utilizată și tipul de practică agricolă. Potrivit datelor DG Agriculture and Rural Development, în perioada 2015-2020, la nivelul UE-28 vor fi alocate peste 252 miliarde de euro pentru plățile directe, statele care au estimat cele mai mari fonduri fiind Franța (peste 45 miliarde de euro), Germania (peste 30 miliarde de euro) și Spania (peste 29 miliarde de euro). În ceea ce privește România, aceasta se situează într-o poziție medie în clasamentul comunitar, cu o alocare de peste 10 miliarde de euro (vezi Tabelul 1).

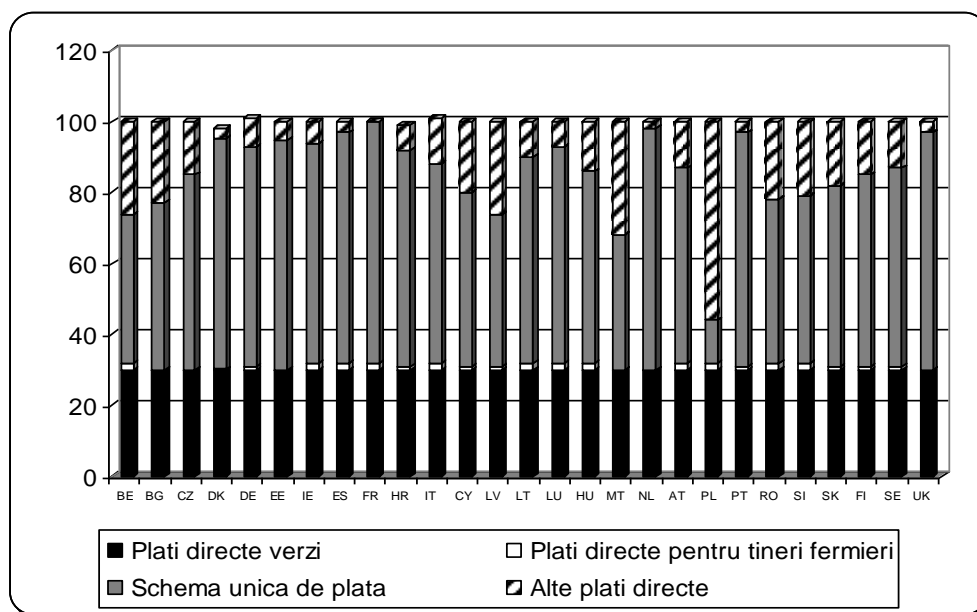
**Tabelul 1: Distribuția alocărilor financiare în statele membre prin intermediul plăților directe în perioada 2015–2020 (miliarde de euro)**

STAT MEMBRU	2015	2016	2017	2018	2019	2020
BELGIA	0,544	0,536	0,528	0,520	0,515	0,505
BULGARIA	0,642	0,721	0,792	0,793	0,794	0,796
REPUBLICA CEHĂ	0,875	0,874	0,873	0,872	0,872	0,872
DANEMARCA	0,926	0,916	0,907	0,897	0,889	0,880
GERMANIA	5,148	5,144	5,110	5,076	5,047	5,018
ESTONIA	0,110	0,121	0,133	0,145	0,157	0,169
IRLANDA	1,216	1,215	1,213	1,211	1,211	1,211
GRECIA	2,047	2,039	2,015	1,991	1,969	1,947
SPANIA	4,833	4,824	4,815	4,886	4,880	4,893
FRANȚA	7,586	7,553	7,521	7,488	7,462	7,437
CROAȚIA	0,113	0,130	0,149	0,186	0,223	0,261
ITALIA	3,953	3,902	3,850	3,799	3,751	3,704
CIPRU	0,051	0,050	0,050	0,049	0,049	0,048
LETONIA	0,168	0,195	0,222	0,249	0,275	0,302
LITUANIA	0,393	0,417	0,442	0,467	0,492	0,517
LUXEMBURG	0,033	0,033	0,033	0,033	0,033	0,033
UNGARIA	1,272	1,271	1,270	1,269	1,269	1,269
MALTA	0,005	0,005	0,005	0,004	0,004	0,004
OLANDA	0,793	0,780	0,768	0,755	0,744	0,732
AUSTRIA	0,693	0,693	0,692	0,691	0,691	0,691
POLONIA	2,970	2,987	3,004	3,021	3,041	3,061
PORTUGALIA	0,557	0,565	0,573	0,572	0,590	0,599
ROMÂNIA	1,428	1,629	1,813	1,842	1,872	1,903
SLOVENIA	0,138	0,137	0,136	0,136	0,135	0,134
SLOVACIA	0,377	0,380	0,383	0,387	0,390	0,394
FINLANDA	0,523	0,523	0,523	0,523	0,524	0,524
SUEDIA	0,696	0,696	0,697	0,697	0,698	0,699
MAREA BRITANIE	3,548	3,555	3,563	3,570	3,581	3,591

Sursa: DG Agriculture and Rural Development (2015) – *Regulation Direct payments - ceilings by Member State*

Așa cum se arată în Comunicarea Comisiei Europene privind rolul Politicii Agricole Comune în a se adresa provocărilor cu care se va confrunta spațiul rural la orizont 2020 (EC, 2011), componenta finanțării agriculturii durabile prin intermediul mecanismului plăților directe „verzi” trebuie să constituie o prioritate pentru statele membre. Până în prezent, majoritatea statelor membre s-au aliniat noilor direcții de finanțare acordând prioritate acestui tip de plăți directe „verzi”, deși Schema Unică de Plată rămâne cea mai uzitată în totalul plăților directe la nivelul statelor membre (vezi Graficul 1).

**Graficul 1: Evidența alocărilor financiare prin plățile directe „verzi” în statele membre în 2015 (% din totalul plăților directe)**



Sursa: Prelucrare proprie pe baza datelor DG Agriculture and Rural Development, 2015.

În acest context, se impune precizat faptul că sporirea performanțelor de mediu ale finanțării prin intermediul PAC cu ajutorul elementului „ecologic” obligatoriu al plăților directe „verzi”, necesită o reconsiderare a priorităților de acțiune care vizează îndeplinirea obiectivelor politicii de mediu. Acestea pot lua forma unor acțiuni generalizate, necontractuale și anuale, care depășesc cerințele referitoare la eco-condiționalitate („cross - compliance”) și care sunt legate de agricultură (de exemplu, pășuni permanente, înveliș vegetal, rotația culturilor și scoaterea terenurilor din circuitul agricol comercial în scop ecologic). Cu toate că plățile directe „verzi” devin o prioritate în programele de finanțare ale statelor membre, experiența contextului financiar 2007-2013 a arătat că sunt importante și celelalte obiective ale plăților directe. De exemplu, în perioada 2014-2020, pentru a ține cont de problemele specifice ale anumitor regiuni, în care anumite tipuri de agricultură sunt considerate deosebit de importante din motive economice sau sociale, pot fi acordate în continuare ajutoare cuplate facultative, cu respectarea

unor limite clar definite (sprijin bazat pe elemente stabilite: zone, productivitate sau număr de animale).

În opinia unor autori (Pedersen, 2014), pentru a spori competitivitatea și contribuția la vitalitatea zonelor rurale și pentru a reduce birocrăția, sistemul actual ar putea fi înlocuit de o schemă de ajutoare simplă și specifică pentru micii agricultori. Aceeași analiză subliniază faptul că simplificarea normelor privind eco-condiționalitatea, prin elaborarea, în folosul agricultorilor și al administrațiilor, a unui set mai simplu și mai cuprinzător de norme, fără a restrânge însăși sfera conceptului de eco-condiționalitate, ar putea facilita finanțarea dezvoltării rurale sustenabile în spațiul european.

#### 1.4. Programele de dezvoltare rurală

Programele de dezvoltare rurală (PDR) vor continua să furnizeze finanțare în statele membre, în perioada 2014–2020, pentru proiecte cu obiective economice, de mediu sau sociale, iar un obiectiv central de finanțare îl va constitui sprijinirea dezvoltării de întreprinderi mici și mijlocii în zonele rurale. Bugetele alocate de către statele membre sunt variate (vezi Tabelul 2) și ilustrează adaptarea planurilor naționale la prioritățile regionale și locale de dezvoltare, acordând însă prioritate stimulării mediului de afaceri și a investițiilor private în arealul rural.

**Tabelul 2: Distribuția alocărilor financiare în statele membre prin intermediul programelor de dezvoltare rurală în perioada 2014 – 2020 (milioane de euro)**

STAT MEMBRU	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
BELGIA	78	78	78	78	78	79	79
BULGARIA	335	335	334	334	333	333	332
REPUBLICA CEHĂ	314	312	311	310	308	307	305
DANEMARCA	90	90	90	89	89	89	89
GERMANIA	1178	1177	1175	1174	1172	1170	1168
ESTONIA	103	103	103	103	103	103	103
IRLANDA	313	313	312	312	312	312	312
GRECIA	601	600	600	599	598	598	597
SPANIA	1187	1186	1185	1184	1183	1182	1182
FRANȚA	1404	1408	1411	1415	1418	1422	1427
CROAȚIA	332	332	332	332	332	332	332
ITALIA	1480	1483	1486	1489	1493	1496	1499
CIPRU	18	18	18	18	18	18	18
LETONIA	138	138	138	138	138	138	138
LITUANIA	230	230	230	230	230	230	230
LUXEMBURG	14	14	14	14	14	14	14
UNGARIA	495	495	494	493	492	492	491
MALTA	13	13	14	14	14	14	14
OLANDA	87	87	86	86	86	86	86
AUSTRIA	557	559	560	562	564	565	567
POLONIA	1569	1567	1565	1563	1561	1558	1555
PORTUGALIA	577	577	578	579	580	581	582

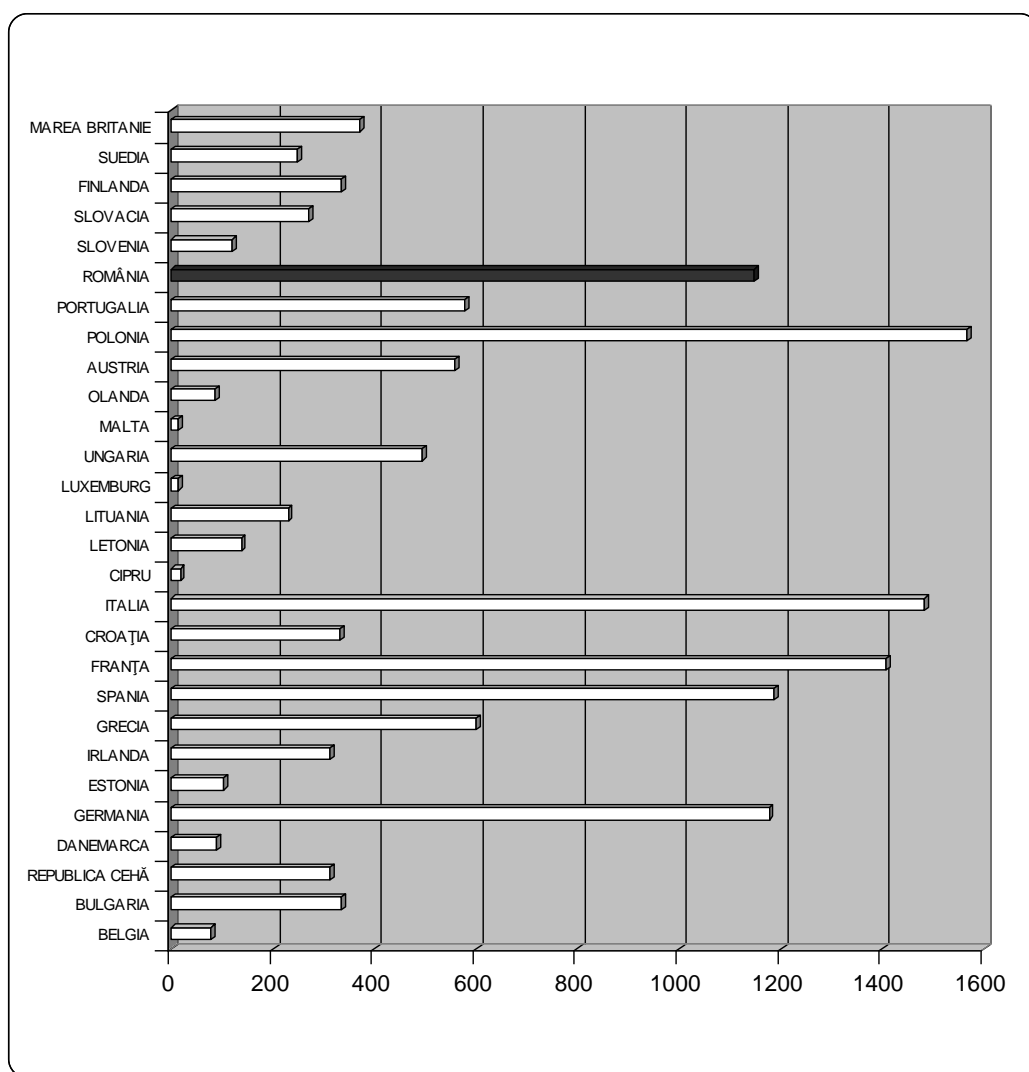


STAT MEMBRU	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
ROMÂNIA	1149	1148	1146	1145	1143	1141	1139
SLOVENIA	118	119	119	119	120	120	120
SLOVACIA	271	270	270	270	269	269	268
FINLANDA	335	336	338	340	341	343	344
SUEDIA	248	249	249	249	249	249	249
MAREA BRITANIE	371	370	369	368	367	366	365

Sursa: DG Agriculture and Rural Development (2015)

Așa cum se observă din Tabelul 2, România se situează pe o poziție foarte bună în ierarhia statelor membre în ceea ce privește alocările financiare pentru programele de dezvoltare rurală în 2015 (vezi și Graficul 2).

**Graficul 2: Fonduri alocate pentru PDR în statele membre în 2015 (milioane euro)**



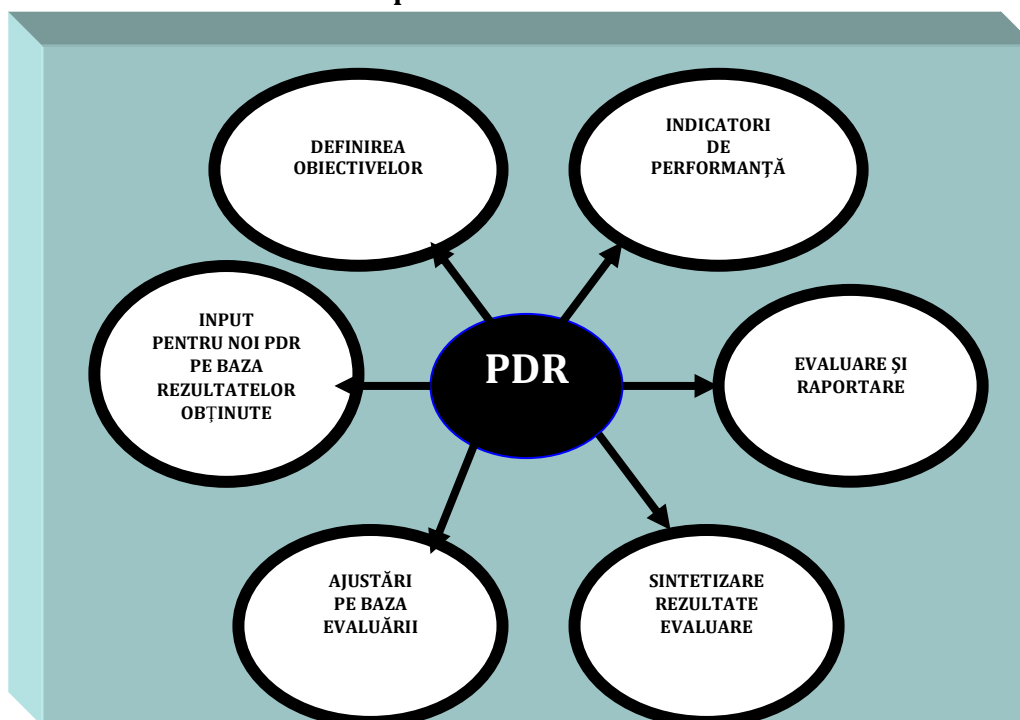
Sursa: Prelucrare proprie pe baza datelor DG Agriculture and Rural Development, 2015.

Pentru a-și îmbunătăți însă performanțele, ar fi utilă o concentrare mai puternică asupra obiectivelor referitoare la mediu și la schimbările climatice și renunțarea treptată la ajutorul pentru venit și la majoritatea măsurilor de piață.

Stabilirea unei orientări financiare clare asupra aspectelor legate de mediu și de schimbările climatice, prin cadrul creat de politica de dezvoltare rurală, ar încuraja elaborarea unor strategii regionale pentru a se garanta îndeplinirea obiectivelor UE. Acest lucru s-ar putea realiza prin măsuri mai bine orientate care ar fi, de asemenea, mai ușor de înțeles și aplicat de către fermierii naționali. Aceste măsuri ar implica o eficiență sporită a cheltuielilor și o concentrare mai atentă asupra valorii adăugate a proiectelor implementate. O astfel de orientare ar permite abordarea provocărilor economice, de mediu și sociale ale României și ar spori contribuția agriculturii și a zonelor rurale la îndeplinirea obiectivelor strategiei Europa 2020 referitoare la o creștere inteligentă, durabilă și favorabilă incluziunii.

În perioada 2014–2020, PDR vor continua să integreze pe deplin constrângerile și oportunitățile legate de mediu și de schimbările climatice și să furnizeze o gamă largă de beneficii pentru agricultură, mediul rural și societate în ansamblul ei, prin promovarea inovării și restructurării sectorului agricol, gestionarea sustenabilă a resurselor naturale și dezvoltarea teritorială echilibrată a zonelor rurale în întreaga UE. De remarcat că unele analize (DG Agriculture and Rural Development, 2015) propun un set de criterii pe care statele membre ar trebui să le rețină în elaborarea PDR pentru a beneficia de rezultate concrete și beneficii cuantificabile (vezi Figura 2).

**Figura 2 : Criterii de evaluare a eficienței PDR în statele membre în perioada 2014 - 2020**



Sursa: Prelucrare proprie pe baza DG Agriculture and Rural Development (2015) – *EU agriculture spending – focused on results.*

Referitor la eficiența programelor de dezvoltare rurală în UE, în opinia noastră, actualmente este evident că numai activitățile agricole nu pot susține veniturile populației rurale, iar această concluzie este aplicabilă și în cazul României, stat membru în care procentul populației angajate în mod direct în agricultură este mult mai mare decât în alte țări membre ale UE. Pentru a răspunde acestei provocări naționale, noul context de finanțare al PAC permite ca măsurile de politică să fie țintite pe găsirea de noi modalități pentru a răspunde nevoilor dezvoltării rurale, articulând, în același timp, o viziune asupra viitorului pe termen lung al societății rurale românești. De menționat faptul că menținerea unei populații rurale stabile și viabile necesită politici menite să asigure numărul optim de locuri de muncă în agricultură și serviciile conexe, împreună cu crearea de locuri de muncă suplimentare în industrie și servicii pentru aceia care părăsesc activitățile agricole sau lucrează cu jumătate de normă în acest domeniu. Pentru deplina reușită a implementării PDR în perioada 2014-2020, statele membre trebuie să devină interesate în finanțarea mediului rural prin propuneri atractive de investiții și prin asigurarea unui sistem de protecție socială inclusiv pentru fermele de subzistență.

Statele membre au posibilitatea să valorifice prin intermediul PDR noile oportunități de dezvoltare locală, precum canalele de distribuție alternative care adaugă valoare resurselor locale. De asemenea, sprijinul pentru dezvoltarea vânzărilor directe și a piețelor locale ar trebui să se bucure de o importanță sporită. Abordarea nevoilor specifice ale tinerilor agricultori și ale nou-veniților în sectorul agricol pot constitui obiective majore pentru programele de dezvoltare rurală.

Noul cadrul de finanțare stabilește *obiective-țintă* cuantificate la nivelul UE și apoi la nivel de program, îmbinate cu stimulente care pot fi acordate pentru obiective țintite (de exemplu, rezerva de performanță). O astfel de trecere la o abordare bazată în principal pe rezultate poate orienta cel mai bine politica de dezvoltare rurală a statelor membre spre prioritățile UE în domeniu. În ceea ce privește instrumentele de finanțare în cadrul PDR, acestea sunt extrem de variate: de la investiții și infrastructură la plățile pentru serviciile eco-sistemice, sprijinul pentru zonele defavorizate, măsurile legate de mediu și de schimbările climatice, sprijinul pentru inovare, transferul de cunoștințe și consolidarea capacităților, înființarea de întreprinderi, dezvoltarea socială și instituțională, încurajarea metodelor de producție legate de specificitățile locale și luarea în calcul a nevoilor specifice ale statelor membre în vederea creșterii eficienței economice a acestora. PDR ale statelor membre pot reuni acțiuni de politică complexe prin mai buna îmbinare a măsurilor, mai ales cu acțiuni de formare profesională, creând pachete care să răspundă nevoilor unor anumite grupuri sau zone specifice (de exemplu, ale micilor fermieri sau ale zonelor montane), prin facilitarea colaborării dintre agricultori în vederea realizării de conexiuni între elementele de peisaj în scopul adaptării la bio-diversitate și la schimbările climatice („infrastructură verde”) sau

prin oferirea de stimulente precum rate preferențiale ale intensității ajutoarelor pentru o orientare îmbunătățită. În plus, noile PDR trebuie să includă un set de instrumente pentru gestionarea riscurilor, pentru a face față mai eficient incertitudinilor legate de venituri și volatilității pieței, care reduc posibilitățile sectorului agricol de a investi pentru a rămâne competitiv. Pentru a gestiona riscurile legate atât de producție, cât și de venituri, statele membre vor avea la dispoziție acest set de instrumente care variază de la un nou instrument de stabilizare a veniturilor compatibil cu „cutia verde” a OMC și până la sprijinul sporit pentru instrumentele de asigurare și fondurile mutuale. Se va asigura coerența noilor instrumente introduse cu celelalte instrumente ale PAC, mai ales cu instrumentele de piață.

De remarcat că în perioada 2014-2020 fermierii europeni pot primi sprijin financiar sub forma de investiții pentru modernizarea și restructurarea fermelor proprii. În această perioadă vor fi alocate fonduri totale de 22,6 miliarde de euro prin programele FEADR sub egida investițiilor în economia rurală, putând fi acordate, totodată, injecții de capital de până la 42 miliarde de euro în zonele rurale. Pe lângă aceste oportunități, statele membre pot utiliza propriile alocări pentru dezvoltare rurală pentru a dezvolta o serie de instrumente financiare, ca de exemplu împrumuturi cu garanții reduse (împreună cu Banca Europeană de Investiții). Utilizând produse financiare ca fondurile de investiții în ferme, infrastructură și inovare, proiectele de dezvoltare rurală pot avea un adevărat efect de levier în zonele și regiunile în care sunt implementate.

## **2. Câștigători și perdanți ai noului context de finanțare al PAC la nivelul statelor membre. Succinte comentarii asupra unei analize SWOT**

Referitor la impactul reformelor PAC asupra noilor direcții de finanțare în domeniu din statele membre, Zahrnt (2015) apreciază că, deși în cei peste cincizeci de ani de existență această politică comună și-a îmbunătățit incontestabil performanțele, există încă aspecte ale reglementărilor sale care pot conduce la distorsionări ale liberei concurențe pe piața internă a UE, dezavantajând uneori fermierii cu venituri scăzute. Unii critici ai PAC (Brunner și Huyton, 2007) au exprimat, de asemenea, opinia că această politică este încă insuficient orientată spre a da un răspuns eficient provocărilor fără precedent cu care se poate confrunta sectorul agricol comunitar în cazul producerii unor dezastre naturale majore. De asemenea, un studiu aparținând Curții Auditorilor Europeni (European Court of Auditors [ECA], 2008) a identificat o serie de „slăbiciuni” structurale ale PAC, de la insuficienta țintire a obiectivelor dezvoltării economice durabile până la faptul că din punct de vedere economic singurii beneficiari neți ai PAC rămân fermierii, proprietarii de terenuri care plătesc mai puțin în ceea ce privește contribuțiile la bugetul comunitar decât primesc prin intermediul acestei politici. ECA a arătat în analizele sale că noul context de finanțare al PAC se caracterizează

prin efectuarea către fiecare beneficiar a unei plăți unice independent de producție (proces cunoscut sub numele de „decuplare”). Un element esențial al noii Politici Agricole Comune prevede însă că plățile cuvenite pot fi reduse dacă beneficiarii nu au respectat anumite norme deja existente în materie de mediu, de siguranță a produselor alimentare și bunăstare a animalelor sau dacă nu au îndeplinit cerința nou stabilită cu privire la menținerea tuturor terenurilor agricole în bune condiții agricole și de mediu.

De asemenea, noua Politică Agricolă Reformată prevede că plata unică directă este condiționată de criterii „verzi”, iar această politică de eco-condiționalitate a fost extinsă și la plățile efectuate pentru anumite măsuri de dezvoltare rurală.

Raportul ECA privind beneficiile politicii de eco-condiționalitate relevă că obiectivele PAC în domeniu nu au fost formulate în mod precis, măsurabil, pertinent și realist și că, la nivel de exploatație agricolă, numeroase obligații rămân pur formale, având astfel foarte puține șanse de a conduce la schimbările scontate, fie că este vorba de reducerea volumului plăților, fie de modificarea practicilor agricole.

În cele ce urmează ne propunem o privire de ansamblu asupra unei analize SWOT legată de viitorul finanțării PAC în statele membre (Caseta1), cu un accent important asupra beneficiilor și dezavantajelor potențiale ale politicii de „cross – compliance”.

**Caseta 1: Analiza SWOT a direcțiilor de finanțare în cadrul PAC la orizont 2020 – implicații pentru statele membre**

PUNCTE TARI	PUNCTE SLABE
<p>Prin mecanismul de flexibilitate, PAC a devenit o politică adaptabilă, care permite transferul de fonduri între cei doi piloni, astfel încât statele membre să își atingă obiectivele specifice legate de dezvoltarea spațiului rural.</p> <p>Reforma PAC a condus la o schimbare de paradigmă de la sprijinirea finanțării directe a producției la încurajarea respectării standardelor de mediu (plățile directe verzi sunt în prezent obligatorii în toate statele membre).</p> <p>Statele membre au transpus toate standardele în materie de eco-condiționalitate în obligații aplicabile la nivelul exploatațiilor agricole.</p> <p>Eco-condiționalitatea reprezintă un element esențial al politicii agricole comune, care poate aduce beneficii indisputabile privind dezvoltarea rurală sustenabilă în spațiul rural.</p> <p>Prin susținerea stabilirii unei populații tinere în</p>	<p>Controlul respectării obligațiilor de “cross compliance” este deficitar și, în anumite cazuri, inexistent. Unul dintre motive este efectuarea acestor controale în principal în lunile de vară, astfel încât un număr important de obligații nu pot fi controlate în mod adecvat, deoarece se raportează la practici agricole care se desfășoară în decursul altor anotimpuri.</p> <p>Introducerea eco-condiționalității a slăbit anumite elemente-cheie ale sistemului de control și de sancțiuni în domeniul dezvoltării rurale. În plus, linia de demarcație între eco-condiționalitate și măsurile de agro-mediu nu este întotdeauna clar trasată.</p> <p>Uneori statele membre transmit Comisiei Europene date neviabile, care supraestimează atât ratele de control al fermierilor, cât și ratele de respectare a obligațiilor. Sistemul pus în</p>

mediul rural (plățile directe către tinerii fermieri), PAC s-a convertit într-un catalizator al creșterii ocupării forței de muncă în mediul rural.	aplicare de Comisie pentru monitorizarea acestor date este deficitar, fiind afectat în special de absența indicatorilor de performanță și a valorilor de referință.
<b>AMENINȚĂRI</b>	<b>OPORTUNITĂȚI</b>
Reducerea limitată a plăților directe care nu respectă „cross-compliance” din cauza atât a deficiențelor în materie de controale, cât și a caracterului inadecvat al sistemului de sancțiuni. De exemplu, auditul desfășurat de ECA încă din 2008 a arătat că efectuarea, pe parcursul a doi ani, în patru state membre, a 11 633 de controale în temeiul directivei privind păsările și a 14 896 de controale în temeiul directivei privind habitatele nu a condus la identificarea niciunui caz de încălcare a obligațiilor în materie de eco-condiționalitate.	Pentru a eficientiza prevederile PAC privind eco-condiționalitatea și plățile verzi autoritățile publice au posibilitatea să definească obiective precise și măsurabile, susceptibile să fie transpuse în obligații care să poată fi controlate la nivelul exploatațiilor agricole. Autonomia de care se bucură statele membre în aplicarea PDR le permite simplificarea, clarificarea și stabilirea unei ordini de prioritate a normelor aplicabile în ceea ce privește finanțarea proiectelor din spațiul rural.

Sursa: Prelucrare proprie pe baza literaturii de specialitate studiate.

Referitor la dificultățile controlului legat de respectarea eco-condiționalității, Brunner și Huyton (2007) semnalează faptul că o mai mare strictețe este necesară în condițiile în care există temeri că plățile directe „verzi” pot fi folosite ca element de deghizare a subvențiilor pentru anumite ferme, mai degrabă decât ca element de impulsivitate a practicilor agricole sustenabile. Legat de această temere se impune menționat faptul că în unele state membre au existat asemenea exemple în care plăți directe clasificate drept „verzi” au finanțat activități ce au produs în mod efectiv daune mediului înconjurător. Cu toate acestea, în opinia noastră, viitorul finanțării în cadrul PAC trebuie să stea sub semnul componentei „verzi” a acestei politici, în condițiile în care relația dintre agricultură și bio-diversitate în spațiul european este una simbiotică. De exemplu, tehnicile tradiționale agricole privind cositul și pășunatul de mică intensitate au menținut în Europa o serie de pajiști seminaturale și au contribuit la conservarea unei bio-diversități bogate. În acest context, considerăm că actuala contribuție a plăților directe „verzi” la susținerea finanțării practicilor agricole tradiționale este una vitală, iar viabilitatea sectorului agricol european nu poate fi îmbunătățită fără sprijin financiar pentru dezvoltare rurală sustenabilă concretizat în măsuri de agro-mediu.

Mai mult, finanțările acordate prin intermediul PAC pentru utilizarea terenului agricol reprezintă, așa cum a arătat experiența ultimilor ani, un instrument adecvat pentru corectarea așa-numitelor „eșecuri ale pieței”, concomitent cu stoparea declinului biodiversității (după cum a demonstrat-o succesul plăților directe Natura 2000). Schemele de agro-mediu pentru fermierii

europeni le-au permis acestora continuarea activităților agricole, concomitent cu adoptarea unor practici și tehnici mai „prietenoase” cu mediul. Leitao (2006) și Vickery (2004) apreciază că aceste tipuri de măsuri de finanțare s-au dovedit atât un succes economic, dar și un stimulent pentru conservarea bio-habitatului, în timp ce alți analiști (Donald și Evans, 2006) subliniază că aceste finanțări pot produce beneficii pe termen lung privind protecția mediului și conservarea peisajelor naturale pe teritoriul UE.

### **3. Concluzii**

În condițiile în care schimbările climatice vor continua să exercite un puternic impact asupra dezvoltării economice în spațiul european, componenta „ecologică” a finanțării spațiului rural european trebuie să constituie un catalizator în cadrul strategiilor de dezvoltare rurală ale statelor membre, deoarece calitatea habitatelor agricole va determina abilitatea UE de a-și asigura sustenabilitatea viitoare a aprovizionării cu alimente de calitate și de a fi competitivă în arena internațională a comerțului cu produse agricole. Prin intermediul plăților directe „verzi” statele membre pot contribui la asigurarea unei producții alimentare viabile pentru a îmbunătăți competitivitatea sectorului agricol și a spori ponderea valorii acestuia în cadrul lanțului alimentar, deoarece sectorul agricol este foarte fragmentat în comparație cu alte sectoare ale lanțului alimentar, care sunt mai bine organizate și au, prin urmare, o putere de negociere mai mare. În plus, agricultorii europeni se confruntă cu competiția de pe piața mondială, fiind necesar să respecte totodată standarde ridicate legate de obiective de mediu, siguranță alimentară, calitate alimentară și bunăstare a animalelor solicitate de cetățenii europeni, iar plățile „verzi” pot constitui un stimulent compensatoriu pentru aceștia. La orizontul anului 2020, noul cadru de finanțare permite statelor membre să încurajeze creșterea ecologică prin inovare, ceea ce poate impulsiona adoptarea de noi tehnologii, dezvoltarea de noi produse, schimbarea proceselor de producție și sprijinirea unor noi modele de cerere, mai ales în contextul bioeconomiei emergente.

Reforma Politicii Agricole Comune s-a reflectat în mod direct asupra instrumentului cel mai uzitat al finanțării agriculturii europene: plățile directe. Noile condiții de acordare a finanțării în cadrul plăților directe subliniază cele trei obiective majore ale reformei: redistribuirea, reproiectarea și mai buna orientare a sprijinului financiar comunitar, pentru a da valoare adăugată cheltuielilor de la bugetul comunitar și a le eficientiza. În literatura de specialitate este aproape în unanimitate recunoscut faptul că distribuția plăților directe revizuită în cadrul reformei Politicii Agricole Comune are la bază atât criteriile economice (pentru ca plățile directe să-și îndeplinească rolul de a oferi un venit de bază fermierilor europeni), cât și de mediu (astfel încât să fie sprijinită componenta de dezvoltare rurală sustenabilă).

Analizând punctele tari și cele slabe ale noului context de finanțare al Politicii Agricole Comune, în perioada 2014-2020, devine evident că statele membre ar trebui să își orienteze PDR astfel încât mediul, schimbările climatice și inovarea să reprezinte teme centrale și să orienteze într-o mai mare măsură politicile naționale privind spațiul rural. De exemplu, investițiile ar trebui să sporească performanțele economice și de mediu, măsurile de mediu ar trebui să fie proiectate în așa fel încât să răspundă mai bine nevoilor specifice ale regiunilor și chiar ale zonelor cu caracter local, precum zonele Natura 2000 și cele cu valoare naturală importantă (VNI), iar măsurile menite a contribui la deblocarea potențialului zonelor rurale ar trebui să fie deosebit de receptive față de ideile inovatoare adresate mediului de afaceri și guvernantei locale.

### **Bibliografie:**

- Brunner, A., Huyton, H. (2007). The Environmental Impact of European Union green box subsidies. *ICTSD*, disponibil online la adresa:  
<http://www.ictsd.org/downloads/2008/07/g.pdf>.
- Dewbre, J., Antón, J., Thompson, W. (2001). The Transfer Efficiency and Trade Effects of Direct Payments. *Journal of Agricultural Economics*, 5 (83), 1204 – 1214.
- DG Agriculture and Rural Development (2014). Beneficiaries of CAP payments (shared management) – The new transparency rules in a nutshell, disponibil online la:  
[http://ec.europa.eu/agriculture/cap-funding/beneficiaries/shared/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/cap-funding/beneficiaries/shared/index_en.htm).
- DG Agriculture and Rural Development (2015). EU agriculture spending – focused on results. Brussels, disponibil online la: [http://ec.europa.eu/agriculture/cap-funding/pdf/cap-spending-09-2015\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/cap-funding/pdf/cap-spending-09-2015_en.pdf).
- DG Agriculture and Rural Development (2015). Regulation Direct payments - ceilings by Member State, disponibil online la: [http://ec.europa.eu/agriculture/cap-funding/budget/mff-2014-2020/direct-payments\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/cap-funding/budget/mff-2014-2020/direct-payments_en.pdf).
- Donald, P., Evans, A. (2006). Habitat Connectivity and Matrix Restoration. *Journal of Applied Ecology*, 2 (43), 209–218.
- European Commission (2011). Impact Assessment – Common Agricultural Policy towards 2020, Brussels, SEC (2011) 1153 final, disponibil online la:  
[http://ec.europa.eu/agriculture/policy-perspectives/impact-assessment/cap-towards-2020/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/policy-perspectives/impact-assessment/cap-towards-2020/index_en.htm).
- European Court of Auditors (2008). “Is cross-compliance an effective policy?”, ECA/08/30.
- Ghinea, C. (2009). O țară și două agriculturi. România și reforma Politicii Agricole a UE. *Studiu CRPE*, No. 4.
- González Temprano, Antonio (2013). Common Agricultural and Cohesion Policy in the Europe 2020 Strategy. *Problemas del Desarrollo*. 173 (44), disponibil online la:  
[http://www.probdes.iiec.unam.mx/en/revistas/v44n173/body/v44n173a5\\_1.php](http://www.probdes.iiec.unam.mx/en/revistas/v44n173/body/v44n173a5_1.php).
- Gray, J. (2012). The Common Agricultural Policy and the Re-Invention of the Rural in the European Community. *Sociologia Ruralis*, (1) 40, 30 -52.
- Hogan, P. (2015). New CAP transparency rules take effect. *World Grain*, 1 (6), disponibil online la: <http://www.world-grain.com/>.



- Leitao D., Jolivet C., Rodriguez M. and Tavares J.P. (2006). Bustard Conservation in Europe in the last 15 Years: Trends, Best Practice and Future Priorities. *RSPB/BirdLife*, Sandy, Bedfordshire.
- Pedersen, J., H. (2014). The Common Agricultural Policy made simple - cutting out red tape. *DG Agricultural & Rural Development Working Paper*, No. 143.
- Vickery J.A., Bradbury R., Henderson I.G., Eaton M.A. (2004). The role of agri-environment schemes and farm management practices in reversing the decline of farmland birds in England. *Biological Conservation* (1) 119, 19–39.
- Zahrnt, V. (2015). Public Money for Public Goods: Winners and Losers from CAP Reform. *ECIPE Working Papers nr. 8*, disponibil online la: <https://ideas.repec.org/p/ags/ecipwp/51300.html>.