

Giurcă, Daniela; Alexandri, Cecilia; Rusu, Marioara

Research Report

The Reform of the Common Agricultural Policy in the Context of the Post-2013 Budgetary Perspective

Strategy and Policy Studies (SPOS), No. 2011,1

Provided in Cooperation with:

European Institute of Romania, Bucharest

Suggested Citation: Giurcă, Daniela; Alexandri, Cecilia; Rusu, Marioara (2012) : The Reform of the Common Agricultural Policy in the Context of the Post-2013 Budgetary Perspective, Strategy and Policy Studies (SPOS), No. 2011,1, ISBN 978-6-06-820218-1, European Institute of Romania, Bucharest

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/74695>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Reforma Politicii Agricole Comune în contextul perspectivei bugetare post-2013

The Reform of the Common Agricultural Policy in the Context of the Post-2013 Budgetary Perspective

(ediție bilingvă / bilingual edition)





STUDII DE STRATEGIE ȘI POLITICI - SPOS 2011

Studiul nr. 1

Reforma Politicii Agricole Comune în contextul perspectivei bugetare post-2013

Autori:

Dr. Daniela GIURCĂ (coord.)

Dr. Cecilia ALEXANDRI

Dr. Marioara RUSU

București, 2012

Coordonator de proiect din partea Institutului European din România
Agnes Nicolescu

ISBN online 978-606-8202-18-1

©Institutul European din România, 2012
Bd. Regina Elisabeta nr. 7-9,
Sector 3, București
www.ier.ro
DTP: Vlad Mihai
Poze copertă: www.stockvault.net
Tipar: Alpha Media Print, www.amprint.ro

CUVÂNT ÎNAINTE

Promovarea unor politici publice bazate pe cercetări prealabile reprezintă un element esențial în furnizarea unor rezultate de calitate, cu impact pozitiv asupra vieții cetățenilor și capabile să furnizeze schimbările dorite în lumea reală. În acest scop, decidenții politici trebuie să aibă la dispoziție informații relevante, prelucrate și agregate de o manieră științifică, deciziile adoptate trebuind să își aibă originea în această sursă de cunoaștere.

Institutul European din România, în calitate sa de instituție publică cu atribuții în sprijinirea formulării și aplicării politicilor Guvernului, care decurg din statutul României de stat membru al Uniunii Europene, a continuat și în anul 2011 programul de cercetare-dezvoltare dedicat Studiilor de strategie și politici (*Strategy and Policy Studies* – SPOS). Programul SPOS este menit să ajute la fundamentarea și punerea în aplicare a politicilor Guvernului României în domeniul afacerilor europene prin oferirea de informații și de soluții alternative decidenților.

În anul 2011, în cadrul proiectului *Strategy and Policy Studies* (SPOS) au fost realizate *patru studii*, care au abordat arii tematice relevante pentru evoluția României în contextul european. Astfel, studiile s-au oprit asupra unor teme centrale aflate pe agenda europeană, cu impact direct asupra evoluțiilor României în perioada imediat următoare.

Cercetările au urmărit furnizarea unor **elemente de fundamentare** pentru politicile naționale în domenii cheie precum **politica agricolă** (*Reforma Politicii Agricole Comune în contextul perspectivei bugetare post-2013*), **politica fiscală** (*Adoptarea pactului Euro Plus – Implicații asupra politicii fiscale a României și Semestrul European și asigurarea unei creșteri economice sustenabile prin însănătoșirea finanțelor publice. Lecții pentru România din perspectiva sustenabilității finanțelor publice*) și **politica socială** (*Analiza evoluțiilor politicilor sociale în UE în ultimii trei ani - pensii suplimentare/private și impactul îmbătrânirii populației*).

Studiul de față, *Reforma Politicii Agricole Comune în contextul perspectivei bugetare post-2013*, a beneficiat de aportul unei valoroase echipe de cercetători formate din:

Daniela Giurcă - consultant în politici agricole. În perioada 2010-2011 a fost director general al direcției generale de politici agricole din cadrul MADR, iar în perioada 2006-2010 coordonator al componentei de cercetare la UMP a Proiectului Modernizarea Sistemului de Cunoaștere și Informare Agricolă MAKIS, finanțat de Banca Mondială și implementat de Ministerul Agriculturii

și Dezvoltării Rurale. Între 1990 - 2005 a fost cercetător științific la Institutul de Economie Agrară din cadrul Institutului Național de Cercetări Economice al Academiei Române (și secretar științific între 2001-2005). În ultimii 10 ani a fost consultant pentru politici agricole și dezvoltare rurală în diverse proiecte naționale și internaționale;

Cecilia Alexandri - cercetător științific I, doctor în economie și coordonează sectorul "Piețe Agricole" din cadrul Institutului de Economie Agrară al Academiei Române. În ultimii ani, temele de cercetare abordate s-au concentrat pe evaluarea impactului reformei Politicii Agricole Comune asupra piețelor agricole românești și, de asemenea, pe problematica volatilității piețelor agricole și a implicațiilor asupra securității alimentare a populației;

Marioara Rusu - cercetător științific gradul II în cadrul Departamentului Dezvoltare Rurală al Institutului de Economie Agrară – INCE, Academia Română. Principalele teme de cercetare abordate vizează dezvoltarea rurală – diagnoza spațiului rural și politici de dezvoltare rurală.

Pe parcursul realizării studiului, echipa de cercetători s-a bucurat de contribuția activă a trei **Agnes Nicolescu** în calitate de coordonator de proiect din partea Institutului European din România, precum și de sprijinul unui grup de lucru, alcătuit din reprezentanți ai principalelor instituții ale administrației centrale cu atribuții în domeniu.

În final, adresez mulțumirile mele atât cercetătorilor, cât și tuturor celor care au sprijinit derularea acestei cercetări.

Gabriela Drăgan
Director general al Institutului European din România

Mulțumiri

Echipa de cercetare multumește pentru sprijinul acordat în realizarea studiului echipei din Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale și Agenției de Plăți și Intervenție pentru Agricultură precum și Departamentului de Afaceri Europene, care ne-au pus la dispoziție bazele de date necesare și în mod special domnului Cristu Chirfot, care ne-a sprijinit cu o serie de informații pentru elaborarea studiului. Mulțumim pentru sprijinul acordat în traducerea lucrării doamnei Raluca Văleanu de la Institutul de Economie Agrară –INCE.

CUPRINS

Sinteză	13
Introducere	23
Capitolul 1. O analiză retrospectivă asupra publicațiilor privind reforma PAC și implicațiile adoptării noului pachet financiar	25
1.1. Reforma Politicii Agricole Comune - opinii ale mediului științific	25
1.1.1. <i>Posibila configurație a plăților directe în viziunea lui Stefan Tangermann</i>	25
1.1.2. <i>Finanțarea Politicii Agricole Comune – în viziunea lui Valentin Zahrnt</i>	30
1.1.3. <i>Politica agricolă Comună după 2013 în viziunea lui Albert Dess</i>	33
1.1.4. <i>Sprijinul direct după 2013 în viziunea lui Jacques Berthelot</i>	38
1.1.5. <i>Politicile de ieșire din agricultură: propunerile CRPE</i>	41
1.2. Evaluarea impactului reformei PAC în funcție de opțiuni de politici alternative – document elaborat de Comisia Europeană	42
Capitolul 2. Poziții ale Comisiei Europene referitoare la Politica Agricolă Comună, Politica de Coeziune și perspectiva bugetară după 2013 prezentate prin Comunicări către Consiliu, Parlamentul European, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor	51
2.1. Politica Agricolă Comună la orizontul anilor 2020: cum răspundem provocărilor viitoare referitoare la alimentație, resursele naturale și echilibrul teritorial	51
2.1.1. <i>Obiectivele generale și specifice ale viitoarei Politici Agricole Comune</i>	51
2.1.2. <i>Instrumentele viitoarei Politici Agricole Comune</i>	54
2.2. Viitorul Politicii de Coeziune	59
2.3. Perspectiva bugetară după 2013	63

Capitolul 3. Pozițiile statelor membre UE privind reforma Politicii Agricole Comune	67
3.1. Poziția franco-germană pentru o politică agricolă comună puternică după anul 2013	68
3.2. Poziția Poloniei	70
3.3. Poziția Marii Britanii	71
3.4. Poziția oficială preliminară a României	73
Capitolul 4. Principalele elemente ale propunerii legislative a Comisiei pentru Politica Agricolă Comună	76
4.1. Redefinirea plăților directe (sprijin prin Pilonul 1)	77
4.1.1. <i>Schemele de plată obligatorii</i>	81
4.1.2. <i>Schemele de plată voluntare</i>	83
4.2. Propunerile Comisiei privind politica de dezvoltare rurală	86
Capitolul 5. Implicații ale aplicării propunerilor Comisiei Europene în România	95
5.1. România agricolă și rurală comparativ cu UE-27: caracteristici și evoluții	95
5.1.1. <i>Importanța zonelor rurale</i>	96
5.1.2. <i>Situația socio – economică</i>	96
5.1.3. <i>Dezvoltarea economică</i>	98
5.1.4. <i>Sectorul primar</i>	101
5.1.5. <i>Industria agro-alimentară</i>	105
5.1.6. <i>Silvicultura</i>	105
5.1.7. <i>Mediul înconjurător</i>	106
5.1.8. <i>Diversificarea și calitatea vieții în zonele rurale</i>	109
5.2. Impactul aplicării legislației plăților directe propuse de Comisia Europeană în România	113
5.2.1. <i>Implicațiile financiare ale plății pentru practici agricole benefice pentru climă și mediu</i>	116
5.2.2. <i>Implicațiile plafonării/modulării</i>	118
5.2.3. <i>Ferma mică - o posibilă defnire</i>	122
5.2.4. <i>Implicațiile aplicării plății unice pentru fermele mici din România</i>	124
5.3. Provocările aplicării noii politici de dezvoltare rurală	129

Capitolul 6. Concluzii și recomandări	138
Anexa 1. Definiții utilizate în propunerea Comisiei	145
Bibliografie	147

LISTA TABELELOR

Tabelul 1.1. Contribuția statelor membre și încasările corespunzătoare plăților directe, 2010 – mil.euro

Tabelul 3.1. Venitul disponibil al unei gospodării (venitul unei gospodării de fermieri comparativ cu cel al unei gospodării medii)

Tabelul 4.2. Priorități ale politicii de dezvoltare rurală - 2014 – 2020

Tabelul 5.1. Ponderea valorii adăugate brute și a populației ocupate pe tipuri de zone, în România și UE 27

Tabelul 5.2. Densitatea populației și evoluția densității populației pe tipuri de zone, în România și UE 27

Tabelul 5.3. Structura populației pe grupe de vârstă și indicele îmbătrânirii populației pe tipuri de zone, în România și UE 27

Tabelul 5.4. Evoluția produsului intern brut pe locuitor, pe tipuri de regiuni, în România și UE 27

Tabelul 5.5. Structura și evoluția valorii adăugate brute pe ramuri economice, pe tipuri de zone, în România și UE 27

Tabelul 5.6. Structura și evoluția ocupării forței de muncă pe sectoare de activitate, pe tipuri de zone, în România și UE 27

Tabelul 5.7. Rata ocupării forței de muncă și evoluția sa în perioada 2003-2007, pe tipuri de zone, în România și UE 27

Tabelul 5.8. Dezvoltarea economică a sectorului primar, în România și UE 27

Tabelul 5.9. Structura fermelor, în România și UE 27

Tabelul 5.10. Pregătirea profesională în agricultură în România și UE 27

Tabelul 5.11. Indicele de îmbătrânire a fermierilor, în România și UE 27

Tabelul 5.12. Productivitatea muncii în agricultură, în România și UE 27

Tabelul 5.13. Indicatori ai industriei agro - alimentare, în România și UE 27

Tabelul 5.14. Indicatori ai sectorului silvic, în România și UE 27

Tabelul 5.15. Ponderea diferitelor tipuri de zone defavorizate în suprafața agricolă utilizată, în România și UE 27

Tabelul 5.16. Ponderea suprafețelor cu agricultură extensivă

Tabelul 5.17. Ponderea terenurilor Natura 2000, în România și UE 27 (mai 2010)

Tabelul 5.18. Indicatori ai sănătății ecosistemelor forestiere în România și UE 27

Tabelul 5.19. Indicatori privind calitatea apelor în România și UE 27

Tabelul 5.20. Indicatori ai agriculturii organice

Tabelul 5.21. Emisiile de gaze de seră din agricultură

Tabelul 5.22. Ocuparea în sectorul secundar și terțiar, pe tipuri de zone, în România și UE 27

Tabelul 5.23. Indicatori privind activitatea turistică, pe tipuri de zone, în România și UE 27

Tabelul 5.24. Rata migrației nete, pe tipuri de zone, în România și UE 27

Tabelul 5.25. Ponderea adulților participanți la cursuri de pregătire profesională, pe tipuri de zone, în România și UE 27

Tabelul 5.26. Impactul valoric al plafonării asupra unor categorii de ferme în V1 și V2 comparativ cu situația actuală a legislației (Status Quo)

Tabelul 5.27. Plățile medii fermă și pierderile datorate plafonării comparativ cu plățile medii primite în anul 2011 pentru categoriile de ferme peste 2000 ha

Tabelul 5.28. Procentul fermelor care pot fi considerate mici, aplicând criteriile menționate, în țările membre UE 27, 2007 (%)

Tabelul 5.29. Plățile posibile pe hectar și pe fermă în România în anul 2017

Tabelul 5.30. Comparație între alocările financiare necesare în două cazuri extreme: V1-schema nu se aplică (rata de participare 0%) și V2 - schema se aplică și rata de participare este 100%

Tabelul 5.31. Alocarea financiară în cazul în care 75% din ferme primesc 500 euro pe fermă iar 25% primesc plăți la hectar corespunzătoare anului 2017 (varianta V3)

Tabelul 5.32. Alocarea financiară în cazul în care fermele între 1-2.5 ha optează pentru plata unică pe fermă, iar cele din clasa 2.5-3 ha optează pentru plata directă la hectar (varianta V4)

Tabelul 5.33. Fondurile primite de fermele mici în cele 4 variante analizate anterior –mii euro

Tabelul 5.34. Principalele măsuri de dezvoltare rurală în perioada de programare 2007-2013, România

LISTA FIGURILOR

- Figura 4.1.** Valoarea comparativă a plafoanelor naționale în Statele membre UE
- Figura 4.2.** Estimarea dinamicii valorii plăților pe suprafață (EURO/ha)
- Figura 5.1.** Ponderea teritoriului și populației pe tipuri de zone, în România și Uniunea Europeană 27
- Figura 5.2.** PIB pe locuitor, pe tipuri de regiuni, în România și UE 27
- Figura 5.3.** Utilizarea terenurilor agricole, în România și UE 27
- Figura 5.4.** Structura și numărul exploatațiilor agricole peste 1 ha în anul agricol 2009-2010
- Figura 5.5.** Structura utilizării terenurilor în România și UE 27
- Figura 5.6.** Ponderea gospodăriilor cu alte surse de venit decât agricultura, pe tipuri de zone rurale, în România și UE 27 (2007)
- Figura 5.7.** Ponderea adulților cu studii medii și superioare, pe tipuri de zone, în România și UE 27
- Figura 5.8.** Dinamica comparativă a plafonului național pentru plăți directe (conform legislației actuale și propunerii Comisiei)
- Figura 5.9.** Plata pe hectar în perioada de „phasing – in” – evaluare comparativă între legislația actuală și propunerea COM
- Figura 5.10.** Valoarea plății la/ha conform estimărilor bazate pe propunerea COM în comparație cu legislația actuală și cu plafoanele naționale stipulate în propunere și media UE 27
- Figura 5.11.** Valoarea plăților/ha estimate conform propunerii COM (V1) și României (V2)
- Figura 5.12.** Valoarea maximă a plăților pentru practici benefice pentru climă și mediu conform propunerii COM (V1) și României (V2)
- Figura 5.13.** Impactul plafonării asupra fermelor mai mari de 2000 de ha în cele 2 variante de plată pentru practici benefice pentru climă și mediu (V1 și V2) și comparativ cu legislația curentă (Status quo)
- Figura 5.14.** Variantele V2, V3 și V4 comparate cu varianta V1 (referința)
- Figura 5.15.** Importanța celor trei axe tematice, perioada de programare 2007-2013, în România și UE 27 (%)
- Figura 5.16.** Compoziția cheltuielilor declarate pe axe, perioada de programare 2007 -2013, în România și UE 27

Sinteză

Extinderea Uniunii Europene la 27 de state membre a modificat perspectivele și cerințele specifice sectorului agricol la nivel european, care în prezent include o diversitate de tipuri de agriculturi, cu decalaje mari de dezvoltare și valorificare a potențialului agricol. Având în vedere aceste noi realități, reformarea Politicii Agricole Comune a devenit, din nou, o necesitate pentru statele membre, inclusiv pentru România, într-un context în care țara noastră trebuie să-și evalueze și să-și definească clar nevoile și prioritățile pe baza unor analize punctuale și să-și fundamenteze în mod consecvent poziția în timpul negocierilor.

Ca *obiectiv general*, studiul își propune, pornind de la analiza Comunicărilor Comisiei referitoare la Politica Agricolă Comună și de la politicile conexe (de coeziune și comunicarea privind perspectiva bugetară) precum și a pachetului legislativ propus de Comisia Europeană, să estimeze impactul financiar al măsurilor propuse, pentru a veni în întâmpinarea decidenților în ceea ce privește elaborarea unei poziții vis-à-vis de noul proiect de regulament și de unele dintre subiectele aflate în discuție, dintre care amintim nivelul plăților directe și convergența acestora, plafonarea plăților directe, introducerea plăților multiple, a unor plăți specifice pentru fermele mici, atragerea tinerilor către agricultură și modul de stabilire a priorităților naționale pentru dezvoltarea rurală în conexiune cu prioritățile de dezvoltare generale ale țării, practic o nouă viziune strategică integrată.

În primul capitol sunt prezentate în mod succint comentarii, studii și diverse evaluări realizate de diferite organizații, instituții, experți etc. privind reforma PAC și implicațiile adoptării noului pachet financiar. A fost exprimată o diversitate de opinii și propuneri dintre care rezumăm câteva. Astfel *Stefan Tangermann*¹ arată că viitoarea reformă PAC își are originile în provocările majore pe care perioada actuală le pune în fața agriculturii, provocări legate de securitatea alimentară, problemele mediului și schimbărilor climatice și dezvoltarea teritorială echilibrată și subliniază faptul că ajustările politice sunt limitate și pe alocuri inadecvate cu obiectivele propuse, sesizând o lipsă de consistență între provocările inițiale care au generat reforma și politicile/instrumentele propuse. *Valentin Zahrnt*² se pronunță asupra problemei plăților directe acordate fermierilor europeni și a folosirii aparent ineficiente a sumelor ocazionate de ele, deoarece apreciază că aceste plăți nu produc valoare adăugată pentru cetățenii Europei și nici nu contribuie la crearea de bunuri publice, iar pe de altă parte, că acești bani ar putea fi folosiți pentru

¹ S. Tangermann a fost până în anul 2008 director pentru Comerț și Agricultură la OECD, Paris. Actualmente este profesor la departamentul de Economia Agriculturii a Universității din Göttingen, Germania

² V. Zahrnt este Senior Fellow la European Centre for International Political Economy.

infrastructură sau pentru îmbunătățirea securității interne și externe a țărilor europene. Statele net-contributoare la bugetul UE nu sunt dispuse să accepte mari modificări în redistribuirea fondurilor între țări și mai ales către țările nou-aderate. *Albert Dess*³ reafirmă necesitatea păstrării structurii PAC pe cei doi piloni, dintre care primul să fie finanțat integral de bugetul Uniunii, pe bază anuală, iar al doilea să aibă o programare multianuală, pe bază contractuală și cofinanțare din fonduri naționale. Primul pilon trebuie să-și propună obiective care necesită acțiuni sistematice și comune în toate statele, iar al doilea pilon ar trebui să-și propună mai multă flexibilitate pentru a se putea adapta mai ușor specificului național, regional și local. Autorul face o serie de propuneri privind unele aspecte referitoare la regimul plăților directe, condițiile de eco-condiționalitate, criteriile de definire ale fermei mici, fermierul activ, redistribuirea pe baze mai echitabile a plăților directe între țări și regiuni, etc. Paleta propunerilor și sugestiilor este foarte largă, iar unele dintre acestea par a fi destul de greu de aplicat. *Jacques Berthelot*⁴ subliniază necesitatea reechilibrării ajutoarelor directe între statele UE-15 și statele UE-12, în principal printr-un ajutor minimal de bază și se concentrează pe problematica fermelor mici. Printre altele, autorul propune folosirea unui indicator legat de forța de muncă în procesul de stabilire a nivelului plăților directe, pentru a justifica faptul că țări cu o populație importantă ocupată în agricultură au nevoie de un nivel mai ridicat al plăților la hectar, în perspectiva asigurării procesului de convergență al veniturilor populației și că nivelul plăților directe trebuie corelat cu nivelul general al veniturilor dintr-o țară.

Centrul Român de Politici Europene (CRPE) a elaborat două studii legate de domeniul studiat: primul raport a analizat oportunitatea introducerii unei scheme speciale de sprijin pentru fermele mici⁵, pe când al doilea⁶ a argumentat necesitatea reluării programului renta viageră. Cele două materiale au insistat asupra definirii unor politici coerente de ieșire din sectorul agricol, care să ducă la ajustarea structurilor agricole ale României, pe cât posibil cu ajutorul fondurilor europene destinate agriculturii și dezvoltării rurale.

Evaluarea impactului reformei PAC în funcție de opțiuni de politici alternative a fost realizată în cadrul studiului “The CAP towards 2020, Impact assessment of alternative policy options”, studiu care a stat la baza propunerilor legislative ale Comisiei. În această lucrare sunt reflectate principalele elemente desprinse din discuțiile și analizele coordonate de DG AGRI în cooperare cu celelalte Direcții din cadrul Comisiei Europene și în urma unui amplu proces de consultare

³ A. Dess este membru în Parlamentul European, Raportor pentru Reforma PAC.

⁴ J. Berthelot este economist și cercetător, fost conferențiar la Școala Națională Agronomică Superioară din Toulouse.

⁵ L.Luca “Subvenție multianuală, decuplată de suprafață: o propunere românească pentru viitorul fermelor mici din Europa”.

⁶ L.Luca, M.L. Ghib „Cum putem resuscita Renta viageră - ca o măsură compatibilă cu Politica Agricolă Comună”.

publică. Principalele opțiuni privind viitorul PAC au fost sintetizate și pe baza lor au fost propuse patru scenarii: i) scenariul de referință „Status-quo”; ii) scenariul „Ajustare”; iii) scenariul „Integrare”; iv) scenariul „Re-focus”, care au încercat să evalueze efectele economice, sociale și de mediu ale diferitelor opțiuni privind viitoarea PAC. Acest studiu are meritul de a fi cuantificat în indicatori economici și sociali efectele aplicării diverselor concepte și opțiuni privind noua PAC. Fiecare scenariu prezintă și elemente pozitive dar și multe elemente negative, iar mix-ul lor depinde foarte mult de la o țară la alta. Este limpede faptul că fiecare stat trebuie să-și facă propriile evaluări și alegeri.

Principalele documente de poziție ale Comisiei Europene care vor influența configurația politicilor europene în domeniul agriculturii și dezvoltării rurale sunt prezentate succint în capitolul doi. Astfel:

- *„Politica Agricolă Comună la orizontul anilor 2020: cum răspundem provocărilor viitoare referitoare la alimentație, resursele naturale și echilibrul teritorial”* - este documentul prin care sunt stabilite direcțiile generale și principalele elemente de reformă privind noua PAC. A fost elaborat după o amplă etapă de consultări publice, care s-a desfășurat pe parcursul anului 2010 și a unui număr mare de studii de impact realizate pe parcursul ultimilor ani;
- *Viitorul Politicii de Coeziune* – document în care se accentuează importanța acestei politici pentru atingerea obiectivelor din “Strategia Europa 2020” și se reiterează necesitatea consolidării rolului acesteia, pentru a garanta o creștere inteligentă, durabilă și favorabilă incluziunii, promovând în același timp dezvoltarea armonioasă a Uniunii și a regiunilor sale printr-o reducere a disparităților regionale;
- *Perspectiva bugetară după 2013* – are la bază următoarele principii: concentrarea pe prioritățile politicilor cheie; concentrarea pe creșterea valorii adăugate la nivelul UE; concentrarea pe impact și pe rezultate; asigurarea de beneficii reciproce la nivelul întregii UE. Se propune o serie de schimbări concrete, dintre care cele mai importante sunt: i) „Înverzirea”/ecologizarea plăților directe; ii) convergența plăților directe - pentru a garanta o distribuție mai echitabilă a ajutorului direct; iii) alocarea fondurilor pentru dezvoltare rurală pe baza unor criterii mai obiective și mai bine orientate către îndeplinirea obiectivelor politicii. Acest lucru va asigura un tratament mai echitabil al agricultorilor care desfășoară aceleași activități; iv) asigurarea flexibilității între cei doi piloni; v) plafonarea nivelului plăților directe prin limitarea nivelului de bază al ajutorului direct pe care exploatațiile agricole de dimensiuni mari îl pot primi, ținând seama de locurile de muncă directe pe care aceste structuri le generează; iv) Pilonul II va fi concentrat mai mult asupra competitivității și inovării, asupra schimbărilor climatice și asupra mediului;

În capitolul 3 sunt prezentate sintetic pozițiile preliminare ale statelor membre UE privind evoluția Politicii Agricole Comune la orizontul anilor 2020. Acestea conțin un mesaj de continuitate privind obiectivele generale și arhitectura acesteia. În principiu, majoritatea țărilor doresc o politică agricolă puternică și integrată, cu un buget semnificativ, care să poată asigura securitatea alimentară a populației, veniturile fermierilor și dezvoltarea zonelor rurale. Există totodată anumite interese de grup, care pun alături state cu anumite concepții privind viitorul PAC, comunitatea de interese fiind generată fie de motive financiare coroborate cu o concepție mai liberală privind politicile agricole (grupul țărilor liberale), fie de un trecut recent frustrant care a produs importante decalaje sociale și economice (este vorba de fostele state comuniste), fie de anumite realități economice și sociale din vechile state europene (ponderea mai importantă a agriculturii în economie și în ocupare, structura fărâmițată a fermelor, ponderea ridicată a zonelor defavorizate) care a produs grupul statelor europene mai conservatoare.

Statele nou aderate vor dori un pilon 1 foarte puternic, cu plăți directe care să crească semnificativ după anul 2013. Aceste state vor dori o redistribuire a plăților directe între țări dar este greu de crezut că statele net contribuatoare vor accepta această situație. Dacă statele nou aderate vor forța pentru o redistribuire majoră a plăților directe, atunci suportul politic pentru ajustarea PAC se va diminua. Statele net - contribuatoare la bugetul UE nu sunt dispuse să accepte mari modificări în redistribuirea fondurilor între țări și mai ales către țările nou-aderate, iar această rețineră, care s-a manifestat încă din anul 2007, este acum cu atât mai justificată de actuala criză financiară, care pune sub presiune zona euro și implică acordarea de ajutoare financiare consistente către țări ca Grecia, Irlanda, Portugalia.

Care este poziția oficială preliminară a României cu privire la viitorul PAC?

Principalele elemente referitoare la viitoarea Politică Agricolă Comună extrase din poziția oficială preliminară a României referitoare la perspectiva bugetară⁷ se referă la necesitatea ca bugetul pentru agricultură să fie cel puțin la nivelul celui actual și ca arhitectura PAC să se bazeze pe cei doi piloni de sprijin. Astfel, convergența plăților directe către media UE trebuie să asigure reducerea diferențelor dintre nivelul plăților directe din vechile și noile state membre. România solicită stabilirea unui mecanism de convergență care să reflecte mai bine principiul echității în ceea ce privește nivelul plăților la hectar. Aceasta impune o reprojecție justă și considerarea unor criterii obiective acceptate de toate statele membre.

Convergența progresivă înspre media UE a plăților directe în sensul reducerii diferenței dintre nivelul actual al subvenției în România și 90% din media UE

⁷ Memorandumul privind poziția preliminară a României referitoare la Comunicarea Comisiei privind viitorul cadru financiar multianual, aprobat de Guvern în 27 iulie 2011.

a plăților directe, cu doar 33%, nu se traduce practic prin principiul echității promovat în cadrul actualei reforme a PAC ci se bazează practic tot pe referințe istorice. Astfel, ar trebui utilizate criterii care să țină seama de suprafața agricolă utilizată și efectivele de animale, la care se mai pot adăuga și factori precum populația din mediul rural, forța de muncă ocupată în agricultură;

Introducerea unui procent din plățile directe pentru practici benefice pentru climă și sol (ecologizarea plăților) ar putea crește birocratia și costurile instituționale. Totuși, prin această măsură s-ar putea oferi agricultorilor stimulente economice reale pentru metode de producție mai puțin poluante, precum și despăgubiri pentru costurile de producție mai ridicate sau pentru pierderi de venit datorate aplicării acestor metode tehnologice. "Ecologizarea" plăților directe ar trebui însoțită de o finanțare suplimentară a plății de bază și nu să reprezinte un procent din această plată.

Plafonarea plăților directe: structura fermelor în UE este foarte variată în ceea ce privește dimensiunea activității, condițiile de muncă, productivitatea muncii și forma juridică.

România nu este de acord cu propunerea de plafonare a plăților directe pentru marile exploatații, cele care sunt de fapt cele mai competitive. În cazul în care plafonarea va deveni obligatorie, România va susține aplicarea unui prag cât mai înalt, astfel încât numărul total de hectare potențial expuse acestui proces de plafonare a plăților directe să nu afecteze securitatea alimentară sau să producă o fărâmițare agrară suplimentară. De asemenea, România va propune și susține aplicarea graduală a acestei măsuri și totodată ca sumele din plafonare să fie utilizate în cadrul Pilonului I pentru acordarea de plăți suplimentare tinerilor fermieri și fermelor mici.

Capitolul 4 este dedicat prezentării sintetice a propunerilor legislative pentru plăți directe și pentru dezvoltare rurală, subiecte care fac obiectul evaluărilor din capitolul 5. Un subcapitol amplu al capitolului 5 este dedicat unei analize comparative a ruralului românesc față de nivelul mediu al UE 27, pentru a scoate în evidență aspectele specifice acestuia în scopul identificării unor soluții și fundamentării unor decizii viitoare referitoare la opțiunile pe care poate face România în viitoarea perioadă de programare bugetară. De asemenea, un subcapitol este dedicat impactului aplicării propunerilor legislative privind plățile directe în România.

Concluzii

Pentru elaborarea studiului au fost consultate o sumă importantă de documente și studii de impact apărute pe această temă de-a lungul ultimilor ani, iar diversitatea opiniilor exprimate conține întregul evantai, de la pozițiile

ultra-liberale, care susțin practic desființarea PAC, la cele moderat liberale, care susțin desființarea plăților directe și a măsurilor de piață (practic a pilonului 1) și susținerea numai a măsurilor de mediu și dezvoltare rurală, până la măsuri ultra-conservatoare, care doresc ca PAC să nu se schimbe decât eventual în sensul creșterii susținerii financiare, în principal prin plățile directe. *Este important de relevat că aceste plăți directe sunt percepute în prezent drept cea mai importantă formă de sprijin pentru fermieri și de fapt bătălia se dă în jurul modului în care se vor împărți sumele alocate pentru acestea.*

Principala concluzie care se desprinde în urma acestui demers documentar este aceea că statele cu o agricultură competitivă, cu ferme mari și eficiente, în care forța de muncă ocupată în agricultură este relativ redusă se situează pe poziții liberale și sunt dominate de preocupările privind calitatea mediului, prezervarea peisajelor, dezvoltarea echilibrată a zonelor rurale. Amintim aici statele nordice dar și Marea Britanie. Pentru statele mai puțin dezvoltate, cu ferme mici și numeroase, dar mai ales cu o populație importantă ocupată în agricultură este vitală menținerea unei politici agricole care să subvenționeze într-o formă sau alta fermele, pentru a putea face față concurenței pe piața agricolă comunitară. Pe poziția aceasta se situează multe din statele nou aderate (inclusiv România), dar și altele care au un sector agricol important (Italia, Portugalia, dar și Franța).

Luarea în considerare a tuturor acestor opțiuni și poziții și alegerea unei căi de mijloc echilibrate nu a fost un lucru facil iar Comisia a elaborat coordonatele unei reforme a politicii agricole, pe care o apreciem ca moderată (dar care oferă mai multă flexibilitate pentru tipuri diferite de agriculturi) mai ales în contextul economic și financiar actual, care devine din ce în ce mai instabil și pune presiune pe orice programare financiară viitoare.

Distribuția sprijinului prin plăți directe se va face mai "echitabil" între statele membre și anume decalajul plăților la ha se va reduce gradual cu câte o treime față de media plăților directe din UE27 spre un ecart cuprins 90% și 190%. Pentru România (care este până în 2016 încă în procesul de „phasing-in” în ceea ce privește convergența plăților directe) va rămâne valabilă completarea plăților directe din bugetul național. *Considerăm că această opțiune se înscrie în filozofia anterioară a PAC și că nu reflectă așa cum se afirmă, unul dintre principiile acestei reforme și anume eliminarea referințelor istorice.*

Se prevede ca sprijinul direct care depășește valoarea de 5000 euro să se acorde doar fermierilor care sunt angajați activ în activitățile agricole. *Considerăm că această propunere vine în întâmpinarea unui deziderat major care să împiedice dispariția fondurilor destinate sprijinirii fermierilor însă va fi extrem de dificil de implementat deoarece o astfel de măsură ar putea mări birocrăția și mai ales va fi restrictivă pentru fermierii persoane fizice. Această măsură, dacă va rămâne în*

vigoare, va trebui adaptată condițiilor mai ales în ceea ce privește implementarea și va trebui temeinic pregătită în prealabil pentru a nu exista riscul ca unii fermieri să nu poată primi sprijinul cuvenit deoarece nu au evidențe contabile clare. *Sunt necesare și clarificări conceptuale în ceea ce privește activitatea neagricolă care nu este suficient explicată în propunerile legislative.*

Există posibilitatea transferului de sume între cei 2 piloni și anume din pilonul 1 spre pilonul 2 (10% din plafon) și din pilonul 2 spre pilonul 1 (5% din cuantumul destinat programelor finanțate prin programele de dezvoltare rurală). Astfel România ar putea să transfere în perioada 2014-2020 o sumă maximă din plafonul național pentru plăți directe de 1,281,696 mii Euro (10%) iar această sumă nu mai poate fi disponibilă pentru plăți directe sau poate decide să transfere din pilonul II în Pilonul I pentru plăți directe până la 5% din cuantumul alocat pentru sprijinirea măsurilor din cadrul programelor de dezvoltare rurală finanțate din FEADR în perioada 2015-2020, sume care ulterior nu mai pot fi disponibile pentru măsurile din pilonul 2. *Deoarece decalajul în ceea ce privește plățile directe între statele membre se va menține, România ar putea solicita un procent de 10 % din fondurile pentru dezvoltare rurală pentru completarea plăților directe.*

Statele membre pot acorda o plată fermierilor din zonele montane și din alte zone care se confruntă cu constrângeri naturale sau cu alte constrângeri specifice și care sunt eligibili pentru schema de plată de bază și ale căror exploatații se află integral sau parțial în acest tip de zone, în scopul compensării costurilor suplimentare și pierderilor de venit suportate de fermieri din cauza constrângerilor impuse producției agricole în zonele în cauză. *România poate alocă un fond maxim în perioada 2014-2020 de 640,848 mii de Euro (5% din plafonul național).*

Statele membre pot acorda un sprijin cuplat fermierilor în sectoarele sau regiunile în care un anumit tip de agricultură sau produs agricol, sunt dificil de produs și menținut și care sunt deosebit de importante din motive economice și/sau sociale, și/sau de mediu. Acest sprijin cuplat se acordă sub forma unei plăți anuale, în limite cantitative definite și pe baza unor suprafețe sau producții fixe sau a unui număr fix de animale. *Pentru finanțarea acestei plăți se poate utiliza până la 5% din plafonul lor național anual iar România (țară care a aplicat plata unică pe suprafață) poate utiliza 10% din plafon. Considerăm că pentru România această posibilitate trebuie să fie folosită la maxim (10% din plafon) deoarece există încă multe sectoare cum ar fi lapte și produse lactate, ovine și caprine, carne de vită, orez, sfeclă de zahăr, legume-fructe și eventual și alte produse care ar putea fi susținute prin astfel de plăți. Considerăm că trebuie analizată în detaliu chiar printr-un studiu ulterior care ar fi produsele și zonele unde trebuie aplicate astfel de soluții.*

Suprafața de referință pentru plăți directe în România va fi de 9,720,864 ha, deci cu 11,5% mai mare decât în legislația actuală, fiind mai aproape de solicitările

primite de APIA în anul 2010, care au fost de 9,5 mil ha. Cu toate acestea poate ar fi fost mai avantajos pentru România dacă s-ar fi utilizat suprafața de referință de cca. 12 milioane ha și s-ar fi inclus și transformarea efectivelor de animale în hectare eligibile (care acum nu sunt luate în calcul și se plătesc prin plăți directe complementare din bugetul național) și suprafața de teren agricol încă neutilizată – în principal datorită fărâmițării.

Suma plafonului național pentru perioada 2014 – 2020, este cu 130 % mai mare față de perioada 2007-2013. Totuși în perioada 2014-2016 (perioada de phasing-in pentru România) diferențele de sprijin din fonduri europene sunt foarte mici, creșterea valorii plafonului pentru plăți directe fiind de doar 2% în 2014, 4% în 2015 și doar 6% în 2016. *Dacă ar fi să evaluăm comparativ plata la ha pentru acești ani de phasing-in, am putea spune că am fi mai avantajajiți cu situația actuală deoarece, conform estimărilor, plata pe hectar conform legislației curente ar fi mai mare cu 9% față de propunerea legislativă pentru 2014 și chiar după 2017.* Dacă avem în vedere că este vorba de suprafețe de referință diferite, se poate afirma că sprijinul /ha prin pilonul 1 din propunerea COM, așa cum este prezentată, nu vine în spiritul evocatei “echități” dintre fermieri, singurul avantaj ar fi că sprijinul se va putea acorda pentru o suprafață mai mare.

Pentru finanțarea plății pentru practici agricole benefice pentru climă și mediu, statele membre vor utiliza 30% din plafonul național anual. În studiu s-a estimat impactul acestor plăți în două variante: una conform propunerii COM și o a doua variantă în care s-a presupus că această plată sa aibă aceeași valoare pentru toate statele membre (25% din plata medie din UE27). Considerăm că dacă s-ar adopta a doua variantă valoarea totală pentru 2014-2020 ar fi de 3,903,250 mii Euro, 30% din plafonul total alocat României. *Având în vedere că cerințele legate de aceste practici sunt același pentru toți fermierii UE ar fi necesar ca aceste plăți să fie egale la nivel UE și poate ar trebui prevăzută o anvelopă europeană distinctă pentru aceste plăți. De asemenea este important ca această măsură să poată fi implementabilă și să nu mărească birocrăția.*

Conform estimărilor noastre bazate pe analiza a 200 de ferme de peste 2000 de hectare “pierderile” din plafonarea plăților pe fermă, sume care se vor transfera spre dezvoltare rurală, nu sunt atât de spectaculoase precum ne-am fi așteptat. De exemplu, în cazul variantei conforme cu propunerea COM, acestea se cifrează la 33,959 mii euro, ceea ce reprezintă 2% din plafonul național iar în anul 2020 suma “pierdută” din plafonare este estimată la 55,401 mii Euro, ceea ce reprezintă 3% din plafonul național. În a doua variantă în care s-a luat în calcul o plată pentru practici benefice pentru climă și mediu, uniformă la nivelul UE, pierderile sunt mai reduse, și anume 23,096 mii Euro în 2014 și 51,100 mii Euro în 2020, ceea ce reprezintă mai puțin de 2% din plafonul național în 2014 și 3% din plafonul național în anul 2020. *Plafonarea va afecta puternic veniturile din plăți directe pe*

care le-ar obține cele mai competitive ferme (cele de peste 5000 ha) și într-o măsură mai mică fermele între 2000 și 5000 ha. Este justificat ca România să-și mențină poziția inițială în negocieri precum și alianțele informale, însă această poziție nu trebuie dusă la extrem, deoarece impactul nu este atât de puternic precum s-a crezut inițial, afectând circa 30 de ferme care ocupă 4% din suprafața eligibilă pentru plăți directe. Aceste ferme ar putea să acceseze proiecte inovative cu valori de câteva milioane de euro, practic cât pierderea din plafonare, sume care s-ar concretiza prin creșterea competitivității. Sumele așa zis "pierdute" din plafonare se vor transfera în pilonul 2 și vor putea fi accesate pe bază de proiecte inovative chiar de către acești fermieri. România ar putea să ceară poate o perioadă de tranziție graduală sau un plafon mai mare și eventual poate luarea în considerare a deducerii valorii serviciilor, deoarece acestea includ o mare parte din forța de muncă utilizată în aceste ferme. O astfel de ipoteză însă ar trebui însoțită de o analiză detaliată. Deoarece nu am avut la dispoziție suficiente date referitoare la costul cu munca în aceste ferme, analiza efectuată ar putea fi ușor viciată, pierderile din plafonare fiind de fapt mai mici decât cele estimate.

Din analizele noastre observăm că fermele mici ar primi cei mai mulți bani în situația în care segmentul 1-2.5 ha ar opta pentru plata unică pe fermă (500 euro), iar fermele din clasa 2.5-3ha pentru plata la hectar. *Considerăm că în țările în care segmentul fermelor mici este semnificativ, procentul stipulat în propunerea legislativă a Comisiei ar trebui extins spre 15%, pentru că pot exista situații în care și ferme din clase de mărime mai mari (4, 5ha) să adopte această formulă simplificată, mai ales în situația unor fermieri bătrâni, care nu-și mai pot lucra corespunzător terenurile. România ar trebui să militeze pentru a obține acest lucru și să-și găsească aliați printre țările membre cu probleme structurale similare. În cazul în care se va cere acest lucru menționăm că plafonul total pentru plăți directe va fi diminuat cu această sumă și ar putea afecta cuantumul plăților directe pe suprafață. Ar trebui extinsă și continuată o astfel de analiză pentru a vedea oportunitatea aplicării pentru România. La prima vedere, o astfel de măsură ar putea rezolva probleme structurale care persistă și sunt o realitate pentru România.*

Referitor la schema de plată care vizează tinerii fermieri, Comisia a propus ca 2% din plafonul național pentru plăți directe să poată fi folosit pentru sprijinirea acestora. Având în vedere gradul ridicat de îmbătrânire a fermierilor din România, poate că ar trebui să se evalueze dacă acest procent este suficient și eventual să se solicite funcție de o analiză aprofundată mărirea acestui procent.

În urma analizei coordonatelor dezvoltării rurale se poate aprecia că întreaga zonă rurală (zone predominant rurale și zone intermediar rurale) este un teritoriu sensibil care trebuie să devină într-o măsură mai mare obiectul atenției politicilor de dezvoltare rurală. România are, în prezent, un spațiu rural în care funcționează structuri care definesc o ruralitate complexă și foarte diversă. Din acest motiv,

orice tip de dezvoltare/ modernizare trebuie să se fundamenteze pe specificitatea zonelor rurale, pe acele fenomene și procese definitorii pentru fiecare areal în parte.

Așa cum se cunoaște, abordarea integrată a politicii de dezvoltare rurală în România s-a produs sub presiunea procesului de integrare în UE (începând cu anul 1998). Analiza Planului național pentru agricultură și dezvoltare rurală finalizat în anul 2000, destinat implementării Programului SAPARD și a PNADR 2007-2013 din punct de vedere al numărului de măsuri propuse și a gradului de absorbție a fondurilor, relevă una dintre cele mai disipate alocări a resurselor rurale și un grad redus de absorbție a fondurilor comunitare. Cu toate acestea, pași importanți au fost făcuți pentru o mai bună direcționare a resurselor, monitorizarea progresului și evaluarea rezultatelor.

Având în vedere starea ruralului românesc, experiența incipientă în implementarea programelor europene precum și propunerea Comisiei privind sprijinul pentru dezvoltare rurală prin Fondul European pentru Agricultură și Dezvoltare Rurală (FEADR) după 2013, care prezintă multe elemente de noutate în procesul de dezvoltare și implementare a politicilor de dezvoltare rurală post 2013 va fi necesar să se acorde o atenție deosebită următoarelor aspecte: identificarea și ierarhizarea corectă a priorităților de dezvoltare rurală – pentru a se evita dispersia sprijinului la un număr mare de măsuri și astfel, reducerea eficienței viitorului program; evaluarea conjugată a constrângerilor de implementare – care vizează condițiile de eligibilitate, intensitatea intervenției comunitare și intensitatea funcționalității instituționale; evaluarea compatibilității dintre măsurile propuse în meniul comunitar și nevoile reale ale ruralului românesc; definirea exactă a obiectului intervenției și stabilirea cuantumului intervenției – valorificarea oportunității de „flexibilitate”.

Menționăm că valorile exprimate pe baza evaluărilor noastre sunt orientative și bineînțeles perfectibile. O serie de analize ar trebui aprofundate pe date mai detaliate pentru a se putea fundamenta deciziile ulterioare. Acest demers științific se dorește a fi un început al unor serii de analize care ar trebui continuate punctual pe probleme sensibile deja identificate sau care nu au fost semnalate în acest studiu.

Introducere

Extinderea Uniunii Europene la 27 de state membre în anul 2007 a modificat realitatea agricolă europeană, care acum include o diversitate de tipuri de agriculturi, cu decalaje mari de dezvoltare între zonele rurale. Datorită acestei realități reformarea Politicii Agricole Comune a devenit din nou o necesitate, iar certitudinea că dorința politică este ca aceasta să fie una substanțială, divizează ideologic atât mediile științifice, organizațiile de fermieri dar mai ales Statele Membre UE. Noua politică agricolă trebuie să țină cont de acest lucru și de asemenea să se adapteze la noul context internațional, caracterizat în special prin instabilitatea piețelor și volatilitatea prețurilor și să ofere o viziune integratoare a politicii agricole europene.

După o serie de consultări publice prealabile în noiembrie 2010 Comisia Europeană comunica Consiliului și Parlamentului European sub deviza „PAC către 2020: a întâmpina provocările privind alimentația, resursele naturale și utilizarea teritoriului”, noile obiective strategice ale Politicii Agricole Comune (PAC) iar apoi pe tot parcursul anului 2011, s-au exprimat opinii științifice diverse, poziții oficiale și alianțe declarative între statele membre, în așteptarea pachetului legislativ oficial pe care Comisia Europeană l-a propus în octombrie 2011. Pe baza acestei propuneri în perioada următoare Parlamentul European și Consiliul de Miniștri în acord cu Comisia Europeană vor dezbate și decide cum va arăta Politica Agricolă Comună după anul 2014. Negocierile se vor face în Consiliu și în Parlamentul European iar România va trebui să-și evalueze și să-și definească clar nevoile și prioritățile pe baza unor analize punctuale și să-și apere justificat și cu consecvență poziția în timpul negocierilor, pentru a utiliza la maximum oportunitățile oferite de instrumentarul politic al PAC și a le conecta cu realitatea românească.

Ca obiectiv general, studiul își propune să analizeze Comunicările Comisiei referitoare la Politica Agricolă Comună și la politicile conexe (de coeziune și comunicarea privind perspectiva bugetară) precum și pachetul legislativ propus de Comisia Europeană pentru Politica Agricolă Comună și pe baza acestor analize, să estimeze impactul financiar al unor măsuri, pentru a veni în întâmpinarea decidenților politici în elaborarea unei poziții vis-à-vis de noul proiect de regulament, mai ales pentru unele din subiectele sensibile cum ar fi: nivelul plăților directe, modul mai echitabil în care acestea se vor acorda, introducerea unui plafon superior pentru plățile directe către fermele mari, introducerea plăților multiple care ar putea complica sistemului plăților directe actual, introducerea sprijinului pentru fermele mici și dimensiunea acestuia, ca măsură menită să evite depopularea zonelor rurale și abandonul terenurilor agricole dar și creșterea capacității economice a acestora, în vederea furnizării de bunuri publice,

atragera tinerilor către agricultură și modul de stabilire a priorităților naționale pentru dezvoltarea rurală în conexiune cu prioritățile de dezvoltare generale ale țării, practic o nouă viziune strategică integrată.

Primul capitol este dedicat unei prezentări sintetice a rezultatelor și opiniilor exprimate în principalele lucrări elaborate de mediul științific și de Comisia Europeană referitoare la viitoarea Politică Agricolă Comună precum și prezentării sintetice a studiului de impact realizat de Comisia Europeană. În al doilea capitol sunt prezentate pozițiile Comisiei Europene referitoare la Politica Agricolă Comună, Politica de Coeziune și perspectiva bugetară după 2013 prezentate prin Comunicările oficiale, către Consiliu, Parlamentul European, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor.

În capitolul 3 sunt prezentate sintetic principalele poziții preliminare exprimate de Statele Membre, și de România vis-à-vis de unele problemele sensibile ale viitoarei PAC cum ar fi reechilibrarea plăților directe, plafonarea/modularea, definirea fermierului activ, oportunitatea redistribuirii fondurilor între cei doi piloni, pentru a oferi decidenților o bază pentru fundamentarea unor alianțe punctuale.

Capitolul 4 este dedicat prezentării sintetice a propunerilor legislative pentru plăți directe și pentru dezvoltare rurală, subiecte care fac obiectul evaluărilor din capitolul 5. Un subcapitol amplu al capitolului 5 este dedicat unei analize comparative a ruralului românesc cu media înregistrată la nivelul UE 27 pentru a scoate în evidență aspectele specifice acestuia în scopul identificării unor soluții și fundamentării unor decizii viitoare referitoare la opțiunile pe care poate face România în viitoarea perioadă de programare bugetară iar un subcapitol este dedicat impactului aplicării propunerilor legislative privind plățile directe în România. Ultimul capitol prezintă concluziile studiului.

Având în vedere multitudinea de probleme sensibile deja identificate, studiul își propune să răspundă măcar la câteva dintre acesta, prioritare pentru decidenți pentru a sprijini fundamentarea unor decizii și opțiuni pentru viitoarele negocieri.

Capitolul 1. O analiză retrospectivă asupra publicațiilor privind reforma PAC și implicațiile adoptării noului pachet financiar⁸

Viitoarea arhitectură a Politicii Agricole Comune constituie o provocare importantă pentru statele membre și pentru societatea europeană în ansamblul ei și de aceea a suscitat comentarii, studii și diverse evaluări din partea organizațiilor și instituțiilor oficiale, universităților, personalități ale lumii academice, organizații ale societății civile și nu în ultimul rând poziții oficiale ale statelor membre. Interesul pentru această problemă a produs o diversitate de opinii și propuneri pentru viitoarea politică a Uniunii Europene. *Agricultura este o activitate importantă a societății umane iar modul cum este administrată și mai ales finanțată are consecințe semnificative în plan economic, social, asupra mediului înconjurător și a dezvoltării durabile pe termen mediu și lung.*

Încercăm în continuare să prezentăm succint cele mai relevante studii și luări de poziție privind Politica Agricolă Comună la orizontul anului 2020, pornind de la documentele oficiale ale Comisiei Europene, care oferă practic cadrul general privind obiectivele, direcțiile și instrumentele propuse pentru reforma pe termen mediu a PAC și continuând cu o serie de studii care prin originalitatea ideilor promovate, considerăm că pot fi surse care să contribuie la creșterea calității prezentului studiu dar și să ofere o bază informațională sintetică pentru decidenți.

1.1. Reforma Politicii Agricole Comune - opinii ale mediului științific

Pe parcursul ultimilor doi ani s-au elaborat numeroase lucrări referitoare la posibila configurație a Politicii Agricole Comune în viitoarea programare bugetară. Dintre acestea am ales să comentăm câteva deoarece aduc în discuție aspecte extrem de interesante pentru România.

1.1.1. Posibila configurație a plăților directe în viziunea lui Stefan Tangermann

Stefan Tangerman a analizat posibila configurație a plăților directe⁹. Pe lângă acest subiect, lucrarea comentează obiectivele și instrumentele prevăzute de Comisie pentru reforma PAC. *Este subliniat faptul că principalele provocări viitoare ale Reformei se referă la securitatea alimentară, mediu și schimbările climatice și echilibrul teritorial.*

⁸ Apărute până în septembrie 2011.

⁹ Stefan TANGERMANN, „Direct Payments in the CAP post 2013”, Directorate General for Internal Policies, Policy Department B: Structural and Cohesion Policies, 2010.

Principala problemă sesizată se referă însă la *setul de instrumente al viitoarei politici, care de fapt nu cunoaște schimbări esențiale*. În primul rând este vorba despre **plățile directe**, care rămân principala formă de susținere, ca amploare financiară în bugetul PAC. Atunci când au fost introduse se dorea ca ele să compenseze fermierii pentru tăierea (diminuarea) prețurilor de susținere.

Noua reformă nu propune nici un calendar privind viitorul plăților directe. *Se pune întrebarea dacă ele vor fi acordate pe termen nelimitat și dacă nu cumva fermierii au avut suficient timp pentru a-și ajusta producția la fluctuațiile prețurilor*. În noua perspectivă, raționalitatea acordării în continuare a plăților directe are ca motivație păstrarea viabilității fermelor și asigurarea unor ajustări structurale cât mai line. Și aceasta, deoarece fermele agricole sunt absolut necesare în peisajul economic european, deoarece ele furnizează bunuri publice (securitatea alimentară în primul rând, dar și biodiversitate, peisaje rurale, etc.). *Aici apar două probleme:*

- în primul rând, plățile directe constituie o formă de susținere care este decuplată cu producția, *deci apare o contradicție în momentul în care spunem că plățile directe contribuie la susținerea securității alimentare prin stimularea creșterii producției agricole*. Lucrurile par în regulă atunci când aceste plăți directe intră în consumul gospodăriilor rurale și contribuie la securitatea alimentară a membrilor acestora;
- în al doilea rând, justificarea economică a acordării acestor plăți este aceea că veniturile din agricultură sunt mai mici decât cele din alte domenii de activitate. *Dar depinde cum se evaluează aceste venituri. Dacă se consideră venitul din agricultură raportat la AWU (unități anuale de muncă) acest lucru este adevărat*. Dacă însă se evaluează veniturile gospodăriilor rurale pe total, se pare că acestea nu sunt printre cele mai sărace gospodării și că există în mediul urban gospodării cu venituri mai mici decât acestea.

Totuși, la acest punct, opinia noastră este aceea că lucrurile trebuie judecate foarte nuanțat, deoarece în spatele mediilor statistice europene, veniturile pe țări sunt foarte dispersate. În țările europene sărace (ex. România), gospodăriile de agricultori sunt foarte sărace, fiind apropiate ca nivel al veniturilor de gospodăriile de șomeri. În anul 2009 de exemplu, în România, venitul unei gospodării de agricultori era sub nivelul veniturilor unei gospodării medii (reprezenta 78% la nivelul veniturilor totale și 53% la nivelul veniturilor bănești). De aceea, apare necesitatea unei redistribuiri a plăților directe între țări, astfel ca decalajele dintre veniturile fermierilor din Vest și cele ale fermierilor din Est să se mai reducă.

Acest deziderat este afirmat într-un mod destul de vag de către Comisie, în sensul că se spune că plățile directe vor fi redistribuite în „*mod mai echitabil între statele membre*” dar nu se specifică nici un criteriu ci doar niște procente

față de media UE 27. Se specifică însă introducerea unor noi condiții de eco-condiționalitate în regimul plăților directe (greening) și a unui set de instrumente pentru managementul riscului.

Un punct de vedere care ar fi util ar fi acela de a se evalua *cât reprezintă plățile directe din venitul fermelor și câte dintre fermele europene ar supraviețui dacă aceste subvenții ar fi scoase*. În studiul *Scenar 2020 –II* (Nowicki et al, 2009) se estimează că dacă plățile directe se retrag, veniturile fermelor din UE 27 s-ar reduce cu 15% față de scenariul de referință. *O parte din această reducere ar fi efectul retragerii protecției vamale, dar partea cea mai consistentă ar fi efectul retragerii plăților directe*. Totuși se consideră că această reducere ar putea fi mai mică, dacă se ia în considerare faptul că retragerea plăților directe ar conduce la scăderea prețului pământului și implicit a arendei, care intră în costurile produselor agricole.

Referitor la viabilitatea fermelor în situația abolirii plăților directe, în studiul *Assessment of the impact of changes in farm payments* (Vrolik, H.C.J. et al, 2010), se evaluează că doar 11% dintre fermele UE 27 vor avea venituri negative în această eventualitate. Există totuși diferențe uriașe între țări și regiuni și între diferitele specializări ale fermelor. De exemplu, aproape 90% dintre fermele de lapte și fermele mixte ar continua să aibă venituri pozitive după abolirea plăților directe, dar numai 60% din fermele specializate în cereale. *Considerăm că ar fi utilă o asemenea evaluare și în cazul României, utilizând datele RICA*.

Un alt punct de vedere prezentat în această lucrare este acela că abolirea plăților directe ar crea și efecte indirecte asupra reducerii cheltuielilor la nivelul fermelor prin reducerea costurilor generate de terenurile agricole (prețul pământului și nivelul arendei), ceea ce ar diminua impactul economic al retragerii plăților directe. De asemenea, se discută faptul că agricultura este furnizoare de bunuri care satisfac nevoi de bază ale societății (alimentele), pentru care toți fermierii sunt îndreptățiți să primească plăți directe și bunuri publice specifice, care ar trebui să fie suportate prin măsurile din pilonul 2.

Problema pe care o ridică Tangermann este aceea că *aceste plăți directe generează o competitivitate artificială a produselor europene pe piețele mondiale*. Iar în al doilea rând, deoarece prețurile agricole au crescut semnificativ în ultimii ani, ele nici nu ar mai fi necesare în multe regiuni din UE. *În concluzie, referitor la plățile directe, acestea sunt considerate ca niște instrumente depășite (desuete) și că viitoarea PAC ar avea nevoie de instrumente mult mai bine ținute și consistente cu viitoarele obiective și cu eficiența economică*.

Pentru **creșterea competitivității agriculturii europene**, Tangermann amintește de *inovația bazată pe cercetare și dezvoltare, educație și instruire, servicii de consultanță eficiente, ca și continuarea schimbărilor structurale, buna funcționare a pieții funciare, scăderea prețului pământului, ca fiind principalele căi*

pentru creșterea productivității și care asigură o veritabilă competitivitate pentru produsele agricole ale UE.

Referitor la **flexibilitatea plăților directe**, deoarece acestea sunt susținute din fonduri europene, se consideră că *este necesară o repartizare uniformă a acestora.*

Se propune direcționarea sprijinului cu preponderență **către fermierii activi**. *Un criteriu poate fi destinația dată terenului* (către agricultură sau activități recreative - golf, de ex.). Alt criteriu este acela dacă cel care primește sprijinul este fermierul care lucrează pământul sau proprietarul de la oraș. În conformitate cu actualele reglementări privind implementarea plăților directe, nu primesc plăți directe acele entități a căror activitate agricolă este nesemnificativă în activitatea generală a firmei sau care nu au deloc ca obiect de activitate agricultura. Totuși, *criteriul activității agricole nu poate fi exhaustiv în legitimarea primirii plăților directe*, deoarece și în alte situații de utilizare a terenului (ex. managementul sustenabil al resurselor naturale – prin plantarea de arbori pe foste terenuri agricole) poate fi generatoare de bunuri publice prin atenuarea efectului schimbărilor climatice.

O altă problemă este aceea dacă **plățile directe contribuie la mărirea venitului fermierilor**. În situația în care ele sunt destinate proprietarilor de teren (iar o parte semnificativă dintre aceștia nu lucrează direct pământul), ele conduc mai degrabă la creșterea veniturilor din mediul urban și ratează obiectivul de dezvoltare teritorială echilibrată. *Conform statisticilor europene, fermierii arendași beneficiază doar în mică măsură de plățile directe. O parte importantă a teritoriului agricol european este arendat, între 20% și 80%, procentul variind semnificativ între statele membre. În România, procentul terenului arendat în total UAA era de 17% (2007) iar de regulă arendașii primesc subvențiile, conform prevederilor din contractele de arendă.*

În ce privește propunerea de **limitare a sprijinului către fermele mari** (*capping*), aceasta nu este justificată în contextul obiectivelor PAC, deoarece ar pleca de la presupunerea că fermele mari ar contribui mai puțin la oferirea de bunuri publice către societate: ceea ce este fals, fie că ne referim la obiectivul privind securitatea alimentară, fie chiar la obiectivele legate de managementul sustenabil al resurselor de mediu.

Problema fermelor mici. Cu toate că Comisia propune o schemă simplificată de plată către fermele mici pentru a le crește competitivitatea și implicarea în revitalizarea zonelor rurale, până la acel moment *nu se oferea nici o indicație despre cum s-ar defini o fermă mică*. Tangermann consideră că *această idee nu este prea bună deoarece susținerea fermelor mici ar împiedica restructurarea fermelor și nu va îmbunătăți competitivitatea agriculturii, în general. De asemenea, această susținere suplimentară a fermelor mici nu este consistentă cu obiectivul de contribuție a agriculturii la bunăstarea zonelor rurale și la creșterea vitalității acestora.*

Mulți proprietari de ferme mici practică agricultura ca un hobby, iar veniturile lor majoritare derivă din activități neagricole. *De fapt, din punctul nostru de vedere, situația diferă fundamental de la țară la țară. În multe state, (ex. Marea Britanie) fermele mici sunt un hobby, dar în țările sărace, ca România, ele sunt esențiale în subzistența multor gospodării rurale. Ar fi utilă abordarea unui tratament diferențiat, pe țări, acestor ferme mici, în funcție de rolul lor social?*

O altă problemă sesizată de Tangerman în lucrarea pe care o analizăm este **cum s-ar putea defini fermele mici**. *S-ar putea pleca de la costul de tranzacție pe fermă pentru implementarea plăților directe plătit de administrația publică națională. Se propune că se compară prețul administrativ pentru acordarea plăților directe cu plata efectivă primită de fermier: dacă acesta ar reprezenta 10-20% din plata efectivă atunci fermele sub acest prag pot fi considerate mici. În continuare, lucrurile pot urma două căi. Prima, ar fi ca simplificarea să se facă prin acordarea unei sume unice către fermele aflate sub acest prag (ferme mici). În felul acesta, plățile administrative vor scădea, însă multe ferme s-ar putea să primească mai mulți bani decât primeau înainte, iar suma totală ar putea să crească, deși costurile administrative se reduc. A doua cale se referă la simplificarea procedurilor administrative și a altor cerințe și astfel se ajunge la reducerea costurilor administrative. Simplificarea vizează eliminarea cerințelor de cross-compliance și reducerea altor cerințe de eco-condiționalitate. Ca atare, fermele mici ar primi aceeași plată la hectar ca și fermele mari, însă vor fi supuse unor cerințe mult mai lejere privind eco-condiționalitatea.*

Concomitent, cererile de plată ar putea fi trimise o dată la cinci ani (de exemplu), iar banii ar putea fi dați tot o dată la cinci ani. Acest lucru ar accelera ajustările structurale sau investițiile în fermele mici. O altă variantă ar fi aceea ca în locul banilor fermierii să primească hârtii de valoare pe care să le poată deconta în fiecare an sau să le poată tranzacționa pe o piață secundară.

Aceste considerații și propuneri privind sprijinul pentru fermele mici sunt utile pentru variantele pe care România le va avea în vedere pentru abordarea sprijinului pentru fermele mici.

O altă problemă se referă la **mediu și schimbările climatice**. *Suținerea măsurilor legate de mediu și schimbările climatice ar trebui realizată prin Pilonul 2, deoarece acestea nu sunt compatibile cu măsurile de sprijin din Pilonul 1. Contribuțiile legate de faptul că agricultura furnizează bunuri publice de genul peisajelor, biodiversitate, stabilitate climatică și evitarea impactului negativ pe care îl are activitatea agricolă este foarte diferit de la caz la caz și de la zonă la zonă.*

A treia provocare este **echilibrul teritorial**. *Agricultura poate aduce importante contribuții în ocuparea forței de muncă și generarea de venituri pentru populație. Măsurile destinate echilibrului teritorial trebuie să fie țintite, locale și specifice. Aceste măsuri ar trebui definite și finanțate din Pilonul 2.*

În ce privește **efectul asupra ofertei agricole**, este foarte complicat, aproape imposibil de furnizat estimări cantitative asupra impactului acestor schimbări. Majoritatea formelor de plăți directe propuse sunt decuplate de producție. Aceasta implică faptul că orice schimbare în natura și nivelul acestor plăți ar trebui să aibă efecte minore pentru nivelul producției agricole. În studiul Scenar 2020-II (Nowicki et al, 2009) se evaluează că retragerea tuturor plăților directe în UE 27 ar conduce la scăderea producției agricole cu doar 0.25%, față de scenariul de referință. Singura problemă se referă la regimul plăților cuplate care ar fi posibile pentru anumite produse. Însă se sugerează că nivelul acestui sprijin nu va depăși în viitor amplexarea pe care au cunoscut-o măsurile similare din actualul PAC.

În concluzie, viitoarea reformă a Politicii Agricole Comune a plecat de la provocările majore pe care perioada actuală o pune în fața agriculturii, provocări legate de securitatea alimentară, problemele mediului și schimbărilor climatice și dezvoltarea teritorială echilibrată. Provocările sunt mari însă ajustările politice sunt limitate și pe alocuri inadecvate cu obiectivele propuse. Tangermann sesizează o lipsă de consistență între provocările inițiale care au generat reforma și politicile/instrumentele propuse și afirmă că ar fi dorit o reformă mai îndrăznească și mai flexibilă.

1.1.2. Finanțarea Politicii Agricole Comune – în viziunea lui Valentin Zahrt¹⁰

Studiul reia încă o dată problema plăților directe acordate fermierilor europeni și a folosirii aparent ineficiente a sumelor ocazionate de ele, deoarece se apreciază că aceste plăți nu produc valoare adăugată pentru cetățenii Europei și nici nu contribuie la crearea de bunuri publice, iar pe de altă parte, acești bani ar putea fi folosiți în infrastructură, sau îmbunătățirea securității interne și externe a țărilor europene. Autorul compară situația fermierilor care primesc plăți directe cu condiția respectării normelor de eco-condiționalitate cu situația șoferilor care ar putea și ei să primească niște subvenții cu condiția respectării vitezei legale. Este un *lucru cert că finanțarea PAC înghite o mulțime de bani, cca 40% din tot bugetul UE, iar în condițiile actualei crize economice, pot exista poziții pertinente care să ceară reconsiderarea formelor de sprijin și amplexarea bugetară a PAC.*

Cifrele prezentate îndreptățesc această poziție: de exemplu, bugetul PAC pe anul 2010 a fost de 57 mld. euro, **ceea ce înseamnă 150 milioane euro pe zi**. Distribuția acestor bani între statele membre poate crea tensiuni în anii care vin, dacă incidența crizei economice se adâncește iar populația va deveni din ce în ce mai susceptibilă la cheltuirea banilor publici. *În legătură cu comparația dintre contribuțiile și sumele primite de state ca și plăți directe, tabelul 1.1. este relevant.*

¹⁰ Valentin Zahrt, „Care sunt statele care plătesc pentru risipirea banilor publici?”, European Centre for International Political Economy (ECIPE), 2011.

Tabelul 1.1. Contribuția statelor membre și încasările corespunzătoare plăților directe, 2010 – mil.euro

Statele membre	Încasări absolute	Contribuții absolute	Încasări nete
Austria	745	972	-227
Belgia	612	1300	-688
Danemarca	1030	920	110
Finlanda	566	691	-125
Franța	8421	7552	869
Germania	5772	8216	-2444
Grecia	2212	947	1265
Irlanda	1341	528	813
Italia	4207	5819	-1612
Luxemburg	38	112	-74
Olanda	853	1685	-832
Portugalia	589	606	-17
Spania	5091	4026	1065
Suedia	763	914	-151
Marea Britanie	3976	4368	-392
UE-15	36215	38658	-2443
Bulgaria	336	134	202
Cipru	39	69	-30
Republica Cehă	654	501	153
Estonia	72	52	20
Ungaria	947	325	622
Letonia	105	68	37
Lituania	271	103	168
Malta	4	23	-19
Polonia	2192	1121	1071
Romania	730	491	239
Slovacia	280	264	16
Slovenia	102	142	-40
UE-12	5734	3292	2442
Total	41950	41950	0

Sursa: Public Money for public goods: Winners and Losers from CAP Reform, Valentin Zahrnt, ECIPE, 2010

Prima problemă care se ridică aici este legată de folosirea criteriului istoric după care au fost acordate aceste plăți și care contribuie practic la adâncirea diferențelor de productivitate dintre țările cu o agricultură puternic subvenționată și cele cu o agricultură mai puțin subvenționată.

Astfel, țările care în trecut produceau cereale sau carne puternic subvenționate primesc și astăzi cea mai mare parte a subvențiilor directe. În schimb, țările cu un sistem agricol mai puțin productiv sau specializat în produse care sunt mai puțin subvenționate (ca de exemplu legumele și fructele), primesc și astăzi mai puține subvenții.

Cel mai important contributor în susținerea bugetului PAC este, după cum se știe, Germania, care a avut în 2010 contribuție netă de 2.44 mld euro (contribuția – încasarea). După ea urmează Italia, Olanda, Belgia și Marea Britanie.

Printre cei mai mari beneficiari, ale căror încasări nete depășesc 1 mld de euro, se află Grecia, Polonia și Spania, urmate de Franța, Irlanda și Ungaria. Este de așteptat faptul că toate aceste țări să lupte pentru a păstra o Politică Agricolă Comună, cu un buget pe măsură mai ales pentru Pilonul 1.

Aici însă trebuie să luăm în considerare și opinia contribuabililor europeni, deoarece indiferent care ar fi justificarea politică dată pentru acești bani oferiți fermierilor, plătitorii de taxe vor avea o opinie privind finanțarea PAC, mai ales în contextul destul de volatil al situației economice actuale (criza economică).

Este adusă în discuție și problema statelor nou aderate UE-12 și apoi UE-2, deoarece, după anul 2013, unele dintre ele vor fi printre cele mai mari beneficiare ale PAC. Astfel, în 2013, când statele UE-12 vor primi 100% din nivelul plăților directe, cele mai mari câștiguri nete din plățile directe le vor primi Polonia (1.8 mld. euro), Grecia (2.1 mld. euro) și Ungaria (1 mld. euro).

Din aceste motive, autorul consideră că statele nou aderate vor dori un Pilon 1 foarte puternic, cu plăți directe care să crească semnificativ după anul 2013. Ele vor dori o redistribuire a plăților directe între țări eventual sub forma unei plăți pe hectarul agricol sau includerea forței de muncă ca și criteriu în acordarea plăților directe. Totuși, autorul afirmă că este greu de crezut că statele net contribuatoare vor tolera așa ceva. Dacă statele nou aderate vor forța pentru o redistribuire majoră a plăților directe, atunci suportul politic pentru PAC se va înrăutăți.

Este o iluzie a crede că, în cadrul reformei PAC, vor fi făcute în viitor modificări în sensul apariției unor mecanisme pentru transferuri majore către statele nou-aderate. Opinia autorului este că aceste state pot fi mai bine susținute prin măsuri din cadrul fondurilor de coeziune, care de asemenea vor fi redistribuite după anul 2013. Această perspectivă a folosirii fondurilor de coeziune pare a fi mai

avantajoasă în opinia lui Zahrnt, deoarece banii pot fi folosiți cu mai mult folos, decât dacă ar fi dați fermierilor, în sensul că ar genera valoare adăugată în alte sectoare economice, cu o rentabilitate mai mare a capitalului sau în proiecte de infrastructură.

Aici intervine din nou punctul de vedere al economiștilor de orientare neo-liberală care susțin că acordarea plăților directe generează numai consecințe economice negative: se capitalizează în prețul pământului și în nivelul arende, împiedică restructurarea fermelor, conduce la creșterea prețurilor agricole, etc. În acest context, se apreciază că și statele care sunt net-beneficiare ale PAC ar trebui să ia în calcul faptul că folosirea acestor sume în alte domenii economice decât agricultura ar conduce la beneficii mult mai consistente pentru întreaga societate. Acest punct de vedere nu este nou (vezi lucrarea CAP- A new vision, DEFRA, 2007).

Credem că mesajul corect pe care acest studiu dorește să-l transmită este acela că statele net-contributoare la bugetul UE nu sunt dispuse să accepte mari modificări în redistribuirea fondurilor între țări și mai ales către țările nou-aderate, iar această rețineră, care s-a manifestat încă din anul 2007, este acum cu atât mai justificată de actuala criză financiară care pune sub presiune zona euro și implică acordarea de ajutoare financiare consistente către țări ca Grecia, Irlanda, Portugalia și altele care vor mai veni. Prevederile pachetului financiar pentru perioada 2014-2020, publicate în luna iunie 2011 corespund în linii mari acestei poziții, cel puțin în privința redistribuirii plăților directe.

1.1.3. Politica agricolă Comună după 2013 în viziunea lui Albert Dess

Un alt document relevant pentru viitoarea configurație a PAC a fost prezentat de Albert Dess în Parlamentul European¹¹. În acest document se fac o serie de propuneri privind unele aspecte mai delicate privind regimul plăților directe, condițiile de eco-condiționalitate, criteriile de definire ale fermei mici, fermierul activ, redistribuirea pe baze mai echitabile a plăților directe între țări și regiuni, etc. *Paleta propunerilor și sugestiilor este foarte largă, iar unele dintre acestea par a fi destul de greu de aplicat. Însă cu toate acestea considerăm utilă o trecere în revistă a principalelor abordări și idei noi prezente în acest raport.*

Obiectivele strategice generoase ale viitoarei Politici Agricole Comune sunt reafirmate în raport și anume contribuția agriculturii la realizarea unei creșteri durabile, inclusive și inteligente. De asemenea, agricultura trebuie să furnizeze securitate alimentară, să contribuie la lupta împotriva schimbărilor climatice prin creștere verde și furnizarea de energie regenerabilă, să furnizeze locuri de muncă și venituri locuitorilor din zonele rurale.

¹¹ Albert Dess - RAPORT asupra Politicii Agricole Comune la orizontul anului 2020: alimentație, resurse naturale și teritoriu – relevarea provocărilor viitorului, 2010.

Însă ne vom concentra în continuare pe detaliile concrete. În primul rând, raportul reafirmă necesitatea ca viitoarea PAC să fie structurată **pe doi piloni, primul pilon să fie finanțat integral de bugetul Uniunii**, pe bază anuală, iar **al doilea pilon să aibă o programare multianuală, pe bază contractuală și cofinanțare din fonduri naționale**. Primul pilon trebuie să-și propună obiective care necesită acțiuni sistematice și comune în toate statele, iar al doilea pilon să-și propună mai multă flexibilitate pentru a se putea adapta mai ușor specificului național, regional și local.

Se afirmă **necesitatea menținerii unei continuități privind alocarea financiară și previzibilitatea acesteia, astfel încât agricultorii să-și poată planifica afacerile și investițiile pe termen lung**. De asemenea, se propune ca **alocările financiare viitoare să fie minimum la nivelul anului 2013**.

Fondurile publice destinate finanțării PAC trebuie să fie considerate ca o formă de recompensare a **bunurilor publice pe care agricultura le furnizează societății**, deoarece costurile ridicate ale acestor bunuri publice nu pot fi recompensate de piață. De asemenea, normele Uniunii Europene privind siguranța alimentară, protecția mediului, bunăstarea animalelor, normele sociale sunt printre cele mai ridicate din lume, și pentru a putea respecta aceste norme dar și pentru a rezista concurenței pe piețele internaționale, agricultura europeană are nevoie de susținere financiară prin instrumentele celor doi piloni.

Plățile directe, decuplate constituie principala formă de sprijinire a veniturilor agricole, permițând agricultorilor să furnizeze bunuri publice; în afară de alimente, se amintește de serviciile privind mediul înconjurător, ocuparea în rural, menținerea peisajelor și a vitalității economice din tot ruralul european. Se aduce din nou în atenție faptul că **agricultura este justificată să primească subvenții din partea contribuabilului european** datorită faptului că ea furnizează bunuri publice ale căror costuri sunt ridicate (de exemplu alimente la înalte standarde de calitate).

În continuare, se reafirmă faptul că este necesară **o distribuire mai echitabilă a resurselor financiare** ale PAC, atât din primul cât și din al doilea pilon, **pe baza unor criterii obiective**. Nu se fac mențiuni sau exemplificări pentru asemenea criterii, dar se reafirmă necesitatea de a se renunța treptat (într-o perioadă de tranziție) la criteriul istoric. Totodată însă, se respinge propunerea ca plățile directe să fie acordate sub forma unei rate unice la nivelul Uniunii Europene, deoarece această abordare nu ar corespunde diversității agricole din Uniunea Europeană. Pentru susținerea diversității și specificității producției agricole europene se propune utilizarea unor sisteme de plăți directe mai bine direcționate.

Se propune acordarea **unor plăți directe de bază**, și anume ca fiecare stat să primească un procent din suma destinată pentru plăți directe, la nivelul Uniunii

și să fie fixat un plafon pentru fiecare stat, **să se renunțe la referința istorică, utilizată pentru repartitia banilor între statele membre** și să se treacă la acordarea unor **prime locale, regionale sau naționale** cu titlul de plăți directe. *Aceasta, ca o recunoaștere a faptului că situația variază enorm de la un stat la altul, ceea ce reclamă măsuri regionale specifice.* Nu se specifică, după ce criteriu s-ar stabili nivelul acestor plăți locale, regionale sau naționale sau criteriile pentru repartitia fondurilor între statele membre.

Se estimează faptul că statele membre care folosesc actualmente **regimul de plată unică pe suprafață (SAPS) vor trebui ca după o perioadă de tranziție limitată să treacă la plata unică pe fermă (SPS)**. Pentru aceasta, statele respective vor avea nevoie și **vor trebui să primească sprijin financiar și tehnic.** *Și România se află în această situație, iar în cazul în care se va pune astfel problema, ar trebui efectuate unele evaluări privind avantajele și dezavantajele implementării SPS (trecerea de la SAPS la SPS). În orice caz, SPS ar avantaja crescătorii de animale, deoarece până acum, datorită aplicării SAPS, majoritatea crescătorilor de animale primeau plăți directe numai în măsura în care posedau teren agricol.*

Se recunoaște **rolul micilor exploatații în agricultura europeană și în menținerea vitalității economice a spațiului rural.** De aceea, Parlamentul este de acord cu acordarea unui ajutor specific, simplificat, micilor agricultori și invită Comisia pentru găsirea unor criterii transparente și suplimentare prin care statutul fermelor mici să fie definit de către fiecare stat membru. Nu este clar faptul dacă aceasta ar presupune o abordare diferită în fiecare stat membru a acestor criterii sau una unitară.

Referitor la fermierii tineri, fermierii activi...

Se recunoaște faptul că fermierii europeni sunt cu preponderență oameni vârstnici și ca atare tinerii ar trebui să fie sprijiniți suplimentar pentru a-și putea demara afaceri în agricultură, pentru efectuarea de investiții, etc. *Se consideră că măsurile existente actualmente în pilonul 2 nu sunt suficiente.* Se pledează în favoarea simplificării regulilor pentru transferul drepturilor de plată, în cazul retragerii din activitate a fermierilor vârstnici.

Se specifică faptul că plățile directe trebuie să fie destinate exclusiv fermierilor activi. În acest context, fiecare persoană care utilizează suprafețe agricole cu scopul de a produce sau de a le menține în bună stare agricolă și de mediu este îndreptățită să primească plăți directe. Este necesară definirea activității „**activului agricol**”, astfel ca țările membre să o poată utiliza fără alt demers administrativ. Ca și comentariu, este clar că în acest context, prin „*activ*” în agricultură nu se înțelege doar o persoană care lucrează și obține produse agricole ci și una care doar păstrează terenul agricol în bune condiții agro-ecologice și nu produce decât îmbunătățirea indicatorilor de mediu, biodiversitate, peisaje, etc.

De asemenea se dorește **compensarea fermelor din zonele cu constrângeri naturale în cadrul pilonului 2 și respinge plățile complementare în această direcție provenind din pilonul 1.**

Referitor la protecția resurselor și problemele de mediu

Se afirmă, pentru început, că se dorește protecția resurselor naturale prin introducerea de măsuri la nivelul Uniunii Europene în vederea asigurării durabilității și securității alimentare pe termen lung. *Printre măsurile vizate se amintesc reducerea costurilor de producție și reducerea consumului de inputuri. Nu este clar cum se va putea realiza în aceste condiții obiectivul strategic legat de securitatea alimentară, deoarece acesta din urmă presupune creșterea producției de alimente, ceea ce ar implica aplicarea de tehnologii performante, deci costuri de producție ridicate.*

De fapt, întregul set de politici din cadrul PAC implică o serie de obiective generale a căror realizare pare de multe ori divergentă, în sensul că de exemplu nu poți să rezolvi problema securității alimentare, să păstrezi neatinsă biodiversitatea și să susții concomitent condiții de eco-condiționalitate care îți reduc semnificativ opțiunile privind tehnologiile pe care poți să le aplici! Practic diversitatea obiectivelor PAC implică folosirea unor instrumente care pot produce efecte divergente și care pot submina obiectivele propuse. Este limpede că indicatorii de eco-condiționalitate adecvați trebuie aleși cu grijă de către fiecare stat, iar obiectivele propuse trebuie bine prioritizate, de la caz la caz.

În continuare este subliniată nevoia de **simplificare a sistemului de eco-condiționalitate** pentru beneficiarii plăților directe și totodată nu se dorește **instituirea unui sistem de plăți directe suplimentare acordate în condițiile respectării unor norme suplimentare de eco-condiționalitate (așa numita „înverzire”)**. Se dorește de fapt simplificarea procedurilor administrative asociate verificării măsurilor de eco-condiționalitate și nu amplificarea lor.

În ce privește „ecologizarea/înverzirea” plăților, în fiecare stat membru trebuie să se realizeze un catalog cu măsuri prioritare aplicate pe suprafață sau pe exploatare, finanțate 100% de Uniunea Europeană. Fiecare beneficiar al acestor plăți ar trebui să aplice un număr din aceste măsuri de ecologizare, pe baza structurilor existente și pe baza listei naționale sau regionale. Această listă națională (regională) ar fi inclusă într-o listă mai largă, la nivel european și ar putea include de exemplu măsuri ca:

- Susținerea emisiilor scăzute de carbon și măsuri destinate a limita sau a capta emisiile de gaze cu efect de seră;
- Susținerea unui consum scăzut de energie și creșterea eficienței energetice;

- Folosirea benzilor tampon, perdelelor de vegetație la marginea ogoarelor, gardurilor vii;
- Pășunile permanente;
- Rotația culturilor;
- Tehnicile de cultură de mare precizie

Nu se mai dorește includerea cerinței de set-aside în viitorul PAC, pentru a se susține obiectivul strategic privind securitatea alimentară. De asemenea, se dorește ca PAC să includă obiective legate de energia regenerabilă: sectorul agricol să ajungă să folosească 40% energie din surse regenerabile, la orizontul anului 2020. De asemenea sunt dorite anumite obiective privind folosirea biomasei și a biotehnologiilor de generație viitoare.

Există propunerea de reducere a prețului combustibilului folosit în agricultură și de reducere a accizei la combustibil și electricitate. Pare o formă de ajutor de stat dar poate este fezabilă¹². *Referitor la condiționalitate și simplificare, acordarea plăților directe nu este justificată fără condiții de eco-condiționalitate, dar controlul trebuie să devină mai simplu, mai eficace și mai eficient.*

Referitor la instrumentele de piață și de gestiune a riscurilor, se recunoaște rolul măsurilor de piață și cu precădere a stocurilor de intervenție și al celor private pentru susținerea și stabilizarea piețelor. De asemenea, în contextul creșterii volatilității piețelor, instrumentele de piață ar trebui reevaluate în scopul ameliorării eficacității și flexibilității – de exemplu noi instrumente de gestiune a ofertei (stocuri de intervenție publice, private, instrumente pentru a lupta contra perturbațiilor piețelor), sisteme de gestiune a riscurilor în conformitate cu regulile și exigențele OMC.

Se doresc măsuri concrete pentru sprijinirea grupurilor de producători și îmbunătățirea poziției pe piață a celor existente.

Se propune *menținerea dreptului de plantare în sectorul viticol, după anul 2015 și se dorește întărirea sistemului de gestiune pe filiera pentru fructe și legume, vin și ulei de măsline, o mai bună gestiune a crizelor în sectorul vinului și sistem de stocaj privat pentru uleiul de măsline.*

Referitor la filierele agroalimentare

Plecând de la ideea că produsele alimentare nu constituie numai mărfuri și că accesul la hrană este esențial omenirii, se dorește ca viitoarea PAC să **conțină instrumente eficace pentru a contracara volatilitatea crescută a prețurilor materiilor prime agricole și speculațiile cu aceste produse pe piețele**

¹² Începând cu anul 2010, este implementată o astfel de măsură de ajutor de stat pentru motorina utilizată în agricultură, o schemă care se va implementa până la sfârșitul actualei perioade de programare.

internaționale. În acest sens este susținută inițiativa franceză din cadrul G20 pentru crearea unui sistem de alertă mondial și acțiune coordonată pentru crearea de stocuri agricole destinate asigurării securității alimentare a populației. În acest context se propune **creșterea capacităților de stocare și a instrumentelor de urmărire și observare a piețelor.**

Poziția fermierilor și a sectorului agricol pe filierele agroalimentare este într-o situație de criză datorită scăderii puterii de negociere în fața agenților din sectorul comercial (en-gros și en-detail), a întreprinderilor de procesare și a furnizorilor de inputuri. De aceea, valoarea adăugată creată în agricultură și-a diminuat treptat ponderea în cadrul filierelor agroalimentare (de la 29% în 2000 la 24% în 2005) iar veniturile agricultorilor s-au redus. Pentru îmbunătățirea acestei stări de fapt se **propun măsuri pentru întărirea organizațiilor de producători, inițiative legislative care să asigure o transparență sporită formării prețurilor alimentelor pe filiere, lupta contra practicilor comerciale ilegale.** Se propune de asemenea ca Comisia să poată nominaliza mediatori care să rezolve conflictele între operatorii din cadrul filierelor agroalimentare.

Se propune susținerea agricultorilor pentru ca aceștia să poată gestiona **filiere teritoriale scurte și cu incidență limitată asupra mediului, care furnizează direct (sau prin cât mai puțini intermediari) consumatorilor produse de o calitate transparentă și prețuri clare, echitabile.**

De fapt, aceste filiere scurte sunt de fapt filierele produselor tradiționale, procesate direct în fermele țărănești și care se vând pe piețele locale, în târguri de duminică și cu alte ocazii chiar în piețe volante în marile orașe. Nu știm însă care ar fi ponderea unor astfel de forme de valorificare a producției agricole și în ce măsură oferă ele o soluție în reabilitarea filierelor, însă în orice caz ele aduc gust și culoare în marile orașe și apropie în mod nemijlocit consumatorul urban de mica producție țărănească, făcându-l să prețuiască o serie de valori care păreau că se pierd sub presiunea societății de consum.

1.1.4. Sprijinul direct după 2013 în viziunea lui Jacques Berthelot

Un alt studiu prezentat în iulie 2011¹³ subliniază **necesitatea reechilibrării ajutoarelor directe între statele UE-15 și statele UE-12, în principal printr-un ajutor minimal de bază și se concentrează pe problematica fermelor mici.** De aceea o parte din concluziile sale ar putea fi luate în considerație și de țara noastră, unde fermele mici sunt numeroase și foarte puțin capitalizate. Autorul pornește de la faptul că de-a lungul timpului, Politica Agricolă Comună a avantajat, sub aspect financiar țările UE-15 și a discriminat țările nou-aderate UE-12, mai ales prin mecanismul plăților directe și al referinței istorice.

¹³ Necesitatea reechilibrării ajutoarelor directe între statele UE-15 și statele UE-12, în principal printr-un ajutor minimal de bază, Jacques Berthelot, 21 iulie, 2011.

Referitor la **referința istorică**, autorul amintește faptul că, în cadrul negocierilor care au avut loc, țările UE-15 au refuzat cererea țărilor UE-10 de a folosi ca referință istorică producțiile din anul 1989 și nu pe cele de la începutul anilor 2000, când agriculturile acestor țări erau sub presiunea unor restructurări fără sfârșit și a dumping-ului exercitat de comerțul agricol subvenționat al vechilor țări UE-15¹⁴.

Acest punct de vedere este aparent corect, însă credem că nu mai este de actualitate, deoarece au trecut deja 20 de ani față de momentul 1989, iar acordarea plăților directe ar trebui să se facă prin renunțarea pur și simplu la criteriul istoric. Credem mai degrabă în acordarea unei plăți de bază cât mai uniforme și care să se înscrie pe calea unui trend de convergență a veniturilor fermierilor din cadrul UE-27.

Dar ceea ce este important în acest studiu este că se fac o serie de propuneri concrete privind acordarea **unor plăți de bază fermelor mici** și de asemenea se ridică și problema **cum să fie definite fermele mici**.

Prima propunere pleacă de la raportul CESE¹⁵ și **propune ca ajutorul pentru fermele mici să fie acordat sub forma unei sume decuplate, relativ uniformă la hectar, care să fie atribuită fiecărei exploatații în funcție de numărul de lucrători cu timp de lucru integral**. Se propune limitarea sprijinului la echivalentul a 6 lucrători cu timp de lucru integral.

Totodată, la nivelul UE-27 o asemenea măsură ar trebui corelată cu nivelul venitului mediu din fiecare țară sau cel puțin cu PIB-ul la paritatea puterii de cumpărare. Această propunere dorește instaurarea unei reale justiții sociale în cadrul UE-27 și promovarea micilor exploatații care se bazează prin excelență pe forța de muncă familială.

Este neclar prin ce mecanism ar putea fi determinat un nivel de plată relativ uniform la hectar, care totodată să fie corelat cu numărul de lucrători cu timp de lucru integral. Dar problema cea mai grea ar fi determinarea numărului de lucrători cu timp de lucru integral în agricultură, mai ales în fermele de subzistență și semi-subzistență. În general când ne referim la persoane cu timp de lucru integral ne gândim la persoane salariate sau sezoniere cu un contract de muncă. În țara noastră însă, din 2.689 milioane persoane ocupate în agricultură doar 106 mii erau salariate (adică angajate cu contract de muncă), în anul 2009!

În continuare, această plată de bază se spune că ar putea fi cofinanțată din fondurile naționale, rata de cofinanțare fiind proporțională cu PIB-ul / locuitor.

¹⁴ De exemplu, producția de cereale a UE-10 a fost în anul 1989 de 88 milioane tone iar în anul 2000 de numai 62 mil. tone!

¹⁵ Regis Hochart, La future PAC après 2013, Rapport du Conseil Economique, social et environnemental, 3 juin 2011.

Analizând propunerea, se evaluează că principalii perdanți ai unui asemenea sistem ar fi fermele specializate în cultura mare (cereale și oleaginoase, sfecla de zahăr), iar principalii câștigători fermele specializate în horticultură și viticultură. Însă autorul consideră că fermele producătoare de cereale și oleaginoase au avut câștiguri mari în ultimii ani datorită creșterii prețurilor agricole și deci își pot compensa aceste pierderi.

O altă variantă de sprijin adusă în discuție pe baza propunerii Grupului PAC 2013¹⁶, pare și mai fantezistă, în sensul că **se propune acordarea unui ajutor de bază de 2500 euro pe Unitate Anuală de Muncă**. Sumele necesare pentru o asemenea susținere ar depăși 14.3 miliarde de euro, iar autorul propune ca ele să fie prelevate din profiturile fermelor mari din sectorul cereale, oleaginoase și proteaginoase, despre care susține că au avut în ultimii ani încasări mari și vor avea și în viitor câștiguri din ce în ce mai mari datorită creșterii cererii alimentare și dezvoltării producției de biocombustibili.

Această propunere este absolut fantezistă pentru o țară ca România, deoarece ar presupune o subvenție de peste 200 euro/lunar pentru o persoană ocupată în agricultură, în condițiile în care salariul minim pe economie este sub acest nivel (670 lei în 2011). Acordarea unei astfel de subvenții ar conduce brusc la creșterea populației ocupate în agricultură la nivele record și asta nu numai în România ci și în celelalte țări UE-12 cu nivele mai scăzute ale salariilor.

O altă idee din studiu este **cea referitoare la definirea fermelor mici**, în sensul că se propune ca să fie considerate ca **ferme mici acelea care actualmente primesc plăți directe sub 1250 euro**. În România, cca 90% dintre ferme se găsesc în această situație, dar în Franța procentajul este mult mai scăzut (doar 15%).

Deși propunerile din acest studiu par ușor fanteziste, totuși putem reține două idei importante, care pot fi folosite în elaborarea scenariilor pentru România:

- Folosirea unui indicator legat de forța de muncă în procesul de stabilire al nivelului plăților directe, pentru a justifica faptul că țări de tipul României, (cu o populație importantă ocupată în agricultură) au nevoie de un nivel mai ridicat al plăților la hectar, în perspectiva asigurării procesului de convergență al veniturilor populației.
- Nivelul plăților directe trebuie corelat cu nivelul general al veniturilor dintr-o țară. Stabilirea unei rate unice la nivelul UE-27, ar conduce în țările sărace (ca România) la migrația masivă a populației în agricultură, în cazul acordării unor subvenții/persoană ocupată care să fie la concurență cu salariul minim pe economie.

¹⁶ Confederation Paysanne, PAC 2013, Une PAC pour la souveraineté alimentaire en Europe et dans le monde, avril 2010.

1.1.5. Politicile de ieșire din agricultură: propunerile CRPE

În intervalul dintre Comunicarea Comisiei și lansarea propunerilor legislative ale Comisiei referitoare la reforma PAC, dezbaterile din România pe această tematică au fost animate de două rapoarte pregătite de Centrul Român de Politici Europene¹⁷.

Primul raport a analizat oportunitatea introducerii unei scheme speciale de sprijin pentru fermele mici, pe când al doilea a argumentat necesitatea reluării programului Renta viageră. *Amândouă materialele au insistat asupra definirii unor politici coerente de ieșire din sectorul agricol, care să ducă la ajustarea structurilor agricole ale României, pe cât posibil cu ajutorul fondurilor europene destinate agriculturii și dezvoltării rurale.*

Primul raport „Subvenție multianuală, decuplată de suprafață: o propunere românească pentru viitorul fermelor mici din Europa”¹⁸ era dedicată unei scheme pentru fermele mici. *Esența propunerii o reprezenta decuplarea totală a plăților directe acordate fermelor mici de suprafață deținută, în sensul în care subvențiile odată stabilite la un nivel rezonabil (1250 Euro pe fermă a fost o sumă pusă în discuție) prin înregistrarea fermei în schema simplificată, respectiva fermă să poată primi subvențiile până la sfârșitul perioadei de finanțare (cadrul financiar multianual, adică 2014-2020), indiferent dacă își continua activitatea agricolă sau alegea să părăsească sectorul.* Având în vedere structura exploatațiilor din România, propunerea era de așteptat să găsească sprijin atât din partea autorităților, cât și a reprezentanților producătorilor. Totuși, reacțiile au fost rezervate: considerată interesantă în principiu, operaționalizarea a fost privită cu scepticism.

În cel de-al doilea raport, „Cum putem resuscita renta viageră - ca o măsură compatibilă cu Politica Agricolă Comună”¹⁹, după o trecere în revistă a principalelor caracteristici ale programului Renta viageră și o comparație cu măsuri similare aplicate în Franța, *autorii scot în evidență complementaritatea dintre măsura de pensionare anticipată - specifică legislației europene - și programul național Renta viageră, propunând reluarea celui din urmă, eventual într-o formulă modificată pentru a putea fi finanțat din fondurile europene pentru dezvoltare rurală.* Argumentul principal era magnitudinea suprafețelor deținute de grupul țintă al acestei măsuri (fermierii de peste 65 de ani): sunt vizate cca 2 mil. Ha, deținute de peste 500 mii de potențiali beneficiari.

¹⁷ Care au apărut în cadrul proiectului „România activă în dezbaterile europene II” derulat de CRPE și finanțat de Fundația Soros în cadrul Inițiativei de Politică Externă.

¹⁸ A fost lansat în mai 2011 și a fost urmat de o dezbatere organizată la Centrul InfoEuropa, autor fiind Lucian Luca.

¹⁹ A fost lansat în septembrie 2011, fiind precedat de o dezbatere în cadrul Conferinței „Comasarea terenurilor: pot fi băncile funciare un instrument pentru dezvoltarea agriculturii românești?”, organizată de Ambasada Olandei și MADR în 19 mai 2011, autorii studiului fiind Marie-Luce Ghib și Lucian Luca.

În Propunerea legislativă a Comisiei, singura măsură de ieșire din agricultură - inclusă în Regulamentul pentru dezvoltare rurală - se concentrează chiar asupra fermelor mici, cărora le dă posibilitatea de a beneficia de o compensație pentru renunțarea la exploatarea terenurilor în timpul perioadei 2014-2020. Poate a beneficia de acest sprijin (comparabil ca dimensiune cu cel primit de fermele mici, prin schema specifică propusă în Regulamentul pentru plăți directe) orice deținător al unei ferme incluse în schema fermelor mici, începând cu anul al doilea al perioadei și până la sfârșitul acesteia. Măsura propusă de Comisie vine în întâmpinarea preocupărilor românești pentru ajustarea structurilor agricole și răspunde în bună măsură cererilor de reglementare făcute în propunerile CRPE, chiar dacă nu ia în considerare vârsta beneficiarilor potențiali.

1.2. Evaluarea impactului reformei PAC în funcție de opțiuni de politici alternative – document elaborat de Comisia Europeană

Studiul „The CAP towards 2020, Impact assessment of alternative policy options” elaborat sub egida Comisiei Europene în august 2011, care stă de fapt la baza propunerilor legislative ale Comisiei, reflectă principalele elemente desprinse din discuțiile și analizele coordonate de DG AGRI în cooperare cu celelalte Direcții din cadrul Comisiei Europene și în urma unui amplu proces de consultare publică cu mediul academic, organizații non-guvernamentale, grupuri de interese, institute de cercetare, organizații de fermieri etc.

Principalele opțiuni privind viitorul PAC au fost sintetizate și pe baza lor au fost realizate o serie de scenarii, care au încercat să evalueze efectele economice, sociale și de mediu ale diferitelor opțiuni privind viitoarea Politică Agricolă Comună. Pentru evaluarea efectelor generate de schimbările de prețuri și a politicilor privind subvențiile asupra nivelului veniturilor fermierilor a fost folosită baza de date FADN, care cuprinde indicatorii economici corespunzători pentru 81,000 de ferme europene.

Principiul general de la care s-a pornit este cel deja afirmat și în celelalte studii amintite anterior și anume că PAC trebuie să rămână o politică puternică, bazată pe doi piloni, pilonul 1 care să conțină instrumente legate de funcționarea piețelor și a filierelor agroalimentare și plățile directe, iar pilonul 2 să conțină măsuri care să garanteze faptul că agricultura crează bunuri publice legate de mediul înconjurător, contribuie la creșterea competitivității agriculturii și a sectorului forestier, promovează diversificare și creșterea calității vieții în mediul rural.

Au fost realizate trei scenarii care grupează principalele opțiuni privind măsurile de reformă și corespund opiniilor exprimate în cadrul dezbaterii publice. În continuare vom descrie pe scurt scenariile prezentate în raport.

Scenariul de referință „Status-quo”, examinează efectele extrapolării trendurilor privind efectele economice, sociale și de mediu generate de evoluția agriculturii europene sub actuala Politică Agricolă Comună, inclusiv măsurile care vor fi eliminate în viitor (de exemplu măsurile privind susținerea în sectorul zahăr și a cotelor de lapte);

Scenariul „Ajustare” – propune un proces de schimbări treptate pornind de la actualele instrumente conținute de pilonul 1. Plățile directe acordate prin schema SPS (Single Payment Scheme) ar rămâne instrumentul principal de susținere a veniturilor și de sprijin pentru furnizarea de bunuri publice (de mediu) de către agricultură. Principala caracteristică a scenariului este că propune o redistribuire a plăților directe folosind criterii economice și de mediu și anume:

- pentru *criteriul economic general se folosește GDP/cap, exprimat la paritatea puterii de cumpărare (PPPs)*. Se folosește un index de ajustare pentru țările cu GDP/cap ridicat față de media europeană și care primesc plăți directe/ha de asemenea ridicate, față de media europeană;
- pentru *criteriul economic corespunzător agriculturii se folosește valoarea adăugată în agricultură raportată la unitatea anuală de muncă (GVA/AWU)*. Se folosește un indicator de ajustare construit asemănător cu cel descris la punctul precedent;
- pentru *criteriul de mediu se propun următoarele: suprafața zonelor defavorizate, suprafața zonelor sub programul Natura 2000 și suprafața pășunilor permanente*. Astfel, de exemplu, țările în care ponderea zonelor Natura 2000 este mai mare ar primi plăți directe mai ridicate.

În plus, se propune realizarea unei convergențe a nivelului plăților directe între țări și între fermieri, astfel încât nimeni să nu primească mai puțin de 80%-85% din media europeană.

Există și anumite propuneri privind intervențiile pe piață, în principal pentru a reduce efectele perturbărilor generate de instabilitatea piețelor și diminuarea impactului generat de problemele de siguranță a alimentelor (bolile animalelor, riscuri pentru sănătatea publică). Se prevede de asemenea înlocuirea cumpărărilor de intervenție (automate) prin anumite plafoane cantitative, achiziționate pe bază de licitație, pentru grâu comun, unt și lapte praf. Intervenția este prevăzută pentru grâu și carne de vită și opțional pentru orz, porumb și orez. Prețul de referință rămâne neschimbat. Ajutoarele pentru stocare private sunt prevăzute pentru unt, carne de vită, carne de porc, carne de oaie și de capră, zahăr și ulei de măsline. *Aceste ajutoare sunt văzute ca niște instrumente opționale iar gama de produse poate fi extinsă în funcție de conjunctura de pe piețe.*

Acest scenariu nu prevede schimbări suplimentare în cadrul PAC însă ia în considerare o utilizare mai eficientă a resurselor prin măsurile actuale: de exemplu

creșterea fenomenului de asociere a fermierilor prin crearea de cooperative ar putea conduce la îmbunătățirea poziției pe piețe a acestora și la negocierea unor prețuri mai bune pentru produsele agricole. Se au în vedere deci măsuri de genul acesta, legate de amplificarea fenomenului de asociere nu numai la nivelul marketingului produselor dar chiar și la nivelul producției prin folosirea în comun a utilajelor și dotărilor.

În ce privește pilonul 2, se are în vedere o creștere moderată a alocării financiare în vederea realizării obiectivelor legate de competitivitate, mediu și vitalitatea zonelor rurale.

Scenariul „Integrare” propune o integrare a celor trei obiective principale ale PAC (producție viabilă de alimente, dezvoltare sustenabilă a mediului și revitalizarea zonelor rurale și echilibrul teritorial) în cei doi piloni ai PAC și dezvoltarea complementarităților dintre ele.

Se dorește creșterea competitivității fermelor prin **creșterea puterii de negociere**, mai buna valorizare a producției, folosirea unor instrumente de management a riscurilor. Se propun folosirea unor **instrumente adecvate pentru fermele mici, prin introducerea unei plăți minime și prin susținerea lor pentru a vinde pe piețele locale**, unde pot valoriza avantajul lor de a fi aproape de consumatori (așa numitele **filiere scurte**). **În plus, se propune introducerea unui nivel de bază pentru SPS, mai mic decât cel actual, care să fie suplimentat prin plăți adiționale în regiunile cu zone defavorizate.**

Acest scenariu pune accentul pe acțiunile colective ale fermierilor propunând două categorii de reglementări:

- reglementări moderate, în principal prin întărirea rolului organizațiilor orizontale: organizații de producători, asociații de organizații de producători, organizații integrate inter-ramuri. Sprijinul pentru apariția organizațiilor de producători se prevede a fi dat prin măsuri din pilonul 2;
- reglementări puternice, care au în vedere obligativitatea folosirii contractelor scrise și permisiunea negocierilor colective, prin intermediul asociațiilor de producători, cu posibilitatea derogării de la principiul interzicerii fixării prețului. De asemenea, pentru mai buna realizare a obiectivelor de preservare a mediului, se prevede acordarea unei plăți separate (ca o componentă în cadrul SPS), a cărei acordare depinde de respectarea unor obiective de mediu (componenta de „**înverzire/ecologizare**”):
 - fiecare fermier trebuie să efectueze o serie de operațiuni pentru îmbunătățirea calității mediului, cum ar fi suprafețe înierbate permanent, ogor verde, rotația culturilor. Unele dintre acestea vor

fi necesare pentru toată suprafața eligibilă iar altele numai pentru suprafețe cu pășuni sau arabile.

- **aceste măsuri se vor aplica pe tot teritoriul european, vor fi definite cât mai uniform și toți fermierii, din toate statele vor primi aceeași plată pe hectar corespunzător părții din plățile directe alocate componentei pentru înverzire (greening).**
- componenta greening va fi o plată decuplată acordată tuturor fermierilor dintr-o regiune sau stat.
- plățile pentru zonele Natura 2000 vor constitui o plată adițională iar fermele organice vor primi automat plata corespunzătoare pentru greening.

Scenariul „Re-focus” – acest scenariu propune *concentrarea sprijinului numai pentru finanțarea măsurilor care vizează îndeplinirea obiectivelor privind mediul și atenuarea schimbărilor climatice, prin intermediul programelor și strategiilor de dezvoltare rurală*. Se presupune faptul că UE își va menține capacitatea de a produce alimente fără subvenții, doar prin acțiunea piețelor, care vor asigura o mai bună alocare a resurselor. *Obiectivele privind revitalizarea zonelor rurale și echilibrul teritorial sunt transferate politicii de coeziune.*

În acest context se prevede retragerea progresivă a plăților directe până la orizontul anilor 2020, în paralel cu desființarea măsurilor de piață, cu excepția măsurilor pentru combaterea perturbațiilor pe piețe. Fondurile destinate pilonului 2 vor fi substanțial mărite și redistribuite între state după criteriile legate de mediu și schimbările climatice.

Acest scenariu corespunde în mare măsură aspirațiilor țărilor cu vederi liberale în care agricultura are totuși o importanță mai redusă în asigurarea ocupațională și cu venituri a locuitorilor din mediul rural (de exemplu Marea Britanie).

Analiza impactului este făcută din punct de vedere economic, social și de mediu. Vom sintetiza în continuare câteva concluzii.

Scenariul „**Status-quo**” adică prelungirea actualei Politici Agricole Comune la orizontul anilor 2020 va avea ca **și consecințe economice** o creștere a producției agricole datorită creșterii cererii mondiale de alimente și a creșterii cererii de biocombustibili. Însă datorită deschiderii pieței europene prin noi cote tarifare (conform acordurilor OMC), vor crește importurile, mai ales la carne de vită, iar diminuarea (renunțarea) la subvențiile la export va determina reducerea exporturilor la zahăr și produse lactate. Din **punct de vedere social**, structurile actuale se vor menține în linii mari și în viitor. Ne referim aici la ponderea sectorului agricol în PIB și în populația ocupată, la structura fermelor, la decalajele urban/rural privind nivelul veniturilor. Va avea loc o creștere a veniturilor fermierilor cu 20% față de perioada de bază (media 2005-2009), însă această creștere va fi

mai mică în țările UE-15 (de doar 10%) și mai mare în țările UE-12 (de 45%). În același timp, subvențiile vor rămâne un element important în veniturile populației ocupate în agricultură. Se prevede, în același timp, o scădere a ponderii populației ocupate în agricultură.

Referitor la plățile directe, se reiterează faptul că criteriile după care s-au acordat (criteriul regional sau cel istoric) nu sunt în concordanță cu schimbările care au intervenit între timp. *În același timp, criteriul istoric folosit ca referință în țările UE-12, a folosit ca bază producțiile dintr-o perioadă când sprijinul pentru agriculturile din aceste țări era puternic restricționat de constrângeri bugetare naționale.* **De aceea, continuarea acordării plăților directe pe aceste baze ar conduce la adâncirea disparităților țările UE-15 și cele UE-12.** Plățile directe au cele mai mari nivele în zonele cele mai productive, ca o consecință a acordării lor pe baza referinței istorice. De aceea, în acest moment ele nu sunt ajustate în mod explicit pe criteriile de mediu, în afara normelor privind eco-condiționalitatea. Astfel, plățile directe sunt acum mai reduse în zonele cu handicap natural, unde de fapt este nevoie de venituri mai mari pentru păstrarea acestor zone pentru producerea de bunuri publice. Acesta este încă un motiv pentru care păstrarea criteriului istoric pare inacceptabilă.

Referitor **la impactul asupra mediului**, se apreciază că în pofida măsurilor adoptate până acum prin reglementările de eco-condiționalitate, există deficiențe importante referitoare la calitatea solului, cantitatea și calitatea apei freatică (la nivelul UE, 24% din apa extrasă este folosită în agricultură în medie, iar în țările sudice acest procent este de 80%), păstrarea habitatelor naturale și a biodiversității. Se consideră că în următorii 25-50 de ani, cantitatea de materie organică din sol se va reduce. Vestea bună se referă la faptul că consumul de inputuri chimice în agricultură a scăzut în țările UE-15, față de maximele istorice înregistrate în anii 70, însă a crescut în țările UE-12. Impunerea normelor de eco-condiționalitate a contribuit la atenuarea efectelor schimbărilor climatice, dar totuși implementarea acestora a fost diferită pe țări.

Scenariul „**Ajustare**” presupune folosirea unor instrumente de piață adaptate actualelor condiții și de asemenea o redistribuire a plăților directe după criteriul economic general, criteriul economic al agriculturii și criterii de mediu (vezi descrierea scenariilor).

Ca efect **economic direct**, la nivelul piețelor este prevăzut faptul că UE va deveni importatoare de zahăr deoarece producția internă nu va satisface necesarul de consum.

Referitor la redistribuirea plăților directe, varianta adoptării unei plăți unice la nivelul NUTS1 sau chiar la nivelul UE ar produce efecte semnificative la nivelul

fermelor²⁰. Impactul asupra prețurilor agricole ar fi minor (prețul cerealelor ar crește cu 1.5% în țările UE-15 și cu 2.9% în UE-10), în schimb procesul va avea efect asupra capitalului fermelor (capitalizarea plăților directe în prețul pământului) și asupra accesului la credite. Însă după cum am arătat, efectele cele mai palpabile vor fi la nivelul unor categorii de ferme cum ar fi fermele mari, fermele specializate în producția de lapte, cereale, animale granivore, mixte, care vor fi afectate negativ. Fermele mici vor fi mai puțin afectate, iar fermele extensive (de creșterea oilor, caprelor, alte ierbivore) vor realiza venituri suplimentare. Ca efecte sociale, datorită redistribuirii plăților directe, numărul fermelor care nu vor fi capabile să-și remunereze forța de muncă familială va crește cu 1.3%. Folosirea criteriilor economice menționate anterior (PIB/loc și GVA/AWU) va conduce la adâncirea decalajelor dintre statele UE-15 și UE-12, iar țările din Est (Ungaria, Cehia, Polonia, Bulgaria și România) vor fi printre cele mai afectate în mod negativ. Această opțiune presupune o masivă redistribuire a plăților directe (de 4.5 miliarde euro) și este probabil inacceptabilă pentru multe din statele membre.

S-a realizat și o variantă de convergență a plăților directe la un nivel care să **reprezinte cel puțin 80%-85% din nivelul mediu al UE**. În această situație suma totală redistribuită ar fi de numai 1.4 mld. euro. La nivelul fermelor, acest lucru ar implica schimbări mari în ce privește sumele primite (este vorba aici de înlocuirea plății SPS printr-o rată unică care să reprezinte cel puțin 85% din nivelul mediu al UE).

Folosirea unui model regional, indiferent de opțiunile folosite pentru împărțirea anvelopei financiare între state, va conduce la redistribuirea sumelor primite între ferme mai ales în statele care au folosit până acum criteriul istoric. Fermele care ar pierde sunt cele specializate în culturi de câmp, producția de lapre și fermele mixte, iar fermele specializate în animale ierbivore, horticultură și vin ar avea de câștigat. **Ca linie generală, folosirea unei plăți uniforme la nivelul UE va reduce sprijinul acordat regiunilor mai productive în favoarea regiunilor mai puțin productive sau marginale. Totodată se va amplifica procesul de capitalizare a plăților directe în prețul pământului. Ca atare, acest sistem (EU flat rate option) va conduce la schimbări în capitalul fix al fermelor, va afecta accesul la credite și desigur profitabilitatea fermelor, în funcție de orientarea productivă.**

În acest scenariu, **efectele asupra mediului** par pozitive, deoarece redistribuirea plăților va face ca fermele cu o producție extensivă să primească plăți directe mai mari și la fel fermele din zonele defavorizate și zonele cu handicap natural. Totuși se aduce în discuție îndeplinirea unor criterii suplimentare de mediu pentru acordarea unei părți din plățile directe (greening).

²⁰ Vezi studiul Farm level policy scenario analysis, Final report, 15 March 2011.

Scenariul „**Integrare**” – efectele impunerii unor criterii suplimentare de mediu pentru acordarea plăților directe (**greening component**) **se vor concretiza în principal în reducerea veniturilor fermierilor**, dar amploarea acestor reduceri va fi diferită de la țară la țară și va fi determinată și de profilul fermei. Evaluările făcute pe baza folosirii datelor din ferme (RICA), indică creșteri semnificative ale costurilor în cazul aplicării reglementărilor privind greening-ul (hard regulation), cele mai mari creșteri înregistrându-se în cazul fermelor specializate în horticulură, culturi de câmp și granivore. Concomitent însă, acest scenariu de integrare prevede revizuirea și întărirea măsurilor care încurajează cooperarea și acțiunile colective ale fermierilor, în mod concret prin crearea de organizații de producători, asociații **de organizații de producători și organizații integratoare (inter-ramuri)**. Avantajele economice ale cooperării, dintre care amintim creșterea puterii de negociere a fermierilor, îmbunătățirea economiilor de scală, creșterea valorii adăugate prin integrarea proceselor pe filiere ar putea diminua, în acest scenariu, impactul negativ pe care măsurile de 'greening' le-ar avea asupra veniturilor.

O altă propunere a acestui scenariu ar fi **obligativitatea ca fermierii să încheie contracte scrise**, pentru a se reduce incertitudinile privind cantitățile și veniturile fermierilor și pentru stabilizarea prețurilor. Pentru evaluarea **efectelor sociale** este importantă evoluția plăților directe, care constituie un element important în veniturile fermierilor. Redistribuirea plăților directe va conduce la schimbări importante. Se prevede ca o parte a plăților directe (rata de bază) pe care toți fermierii să fie îndreptățiți să o primească să constituie numai o parte a plăților directe. Se evaluează că fermele care înainte primeau plăți directe mai reduse (ex. cele situate în zonele cu handicap natural) vor primi în acest scenariu plăți mai mari, deci vor avea de câștigat. În schimb, plățile către fermele din zonele fertile vor cunoaște reduceri ale nivelului plăților directe. În plus fermele mari vor trebui să cheltuiască suplimentar pentru măsurile de greening. Conform datelor RICA aceste costuri vor fi mai mari pentru fermele specializate în culturi de câmp și fermele de vaci de lapte. **Costurile implicate de măsurile de greening variază foarte mult: sunt amintite 11.3 euro/ha pentru terenul eligibil și 20.1 euro/ha pentru terenul arabil, dar ele pot fi mult mai mari pentru culturile de câmp sau horticulură. Conform evaluărilor făcute, fermele care vor profita cel mai mult în urma măsurilor de greening vor fi cele specializate în creșterea ierbivorelor și cele situate în zonele defavorizate.**

Referitor la **reducerea plăților directe destinate fermelor mari (capping)**, efectele evaluate par a fi minore: la nivelul UE-27 se vor economisi între 270-860 milioane euro, ceea ce reprezintă între 0.6%-2% din suma totală a plăților directe. Numai puține state ar putea fi afectate, dintre care amintim Bulgaria, Marea Britanie și Grecia și într-o măsură mai mică Ungaria, Slovacia și România. Aproape neafectate vor fi Franța, Polonia, Portugalia.

Referitor la ferma mică, se dorește o susținere a acesteia astfel încât să se încurajeze dezvoltarea ei dar în același timp să se încurajeze schimbările structurale. Este neclar cum se va realiza acest lucru deoarece lucrurile sunt puțin divergente. Oricum se dorește ca micile ferme să decidă singure dacă vor să se dezvolte și să devină mai competitive sau să rămână cantonate la nivelul micii producții locale. În orice caz, sprijinul pentru aceste ferme va fi din două direcții: pe de o parte din pilonul 2 pentru dezvoltarea și creșterea competitivității acestor ferme și din pilonul 1 pentru îmbunătățirea nivelului veniturilor. Există propunerea ca ele să primescă **un bonus** (s-ar înțelege o plată mai mare decât nivelul mediu al plăților directe la ha), care să completeze diferența dintre actualul venit și un anumit prag (ar fi un venit mediu garantat). **Există și aici mai multe variante pentru acordarea sumelor, cea mai simplă ar fi acordarea (din fonduri europene) unei sume standard pentru fermierii care au venituri sub acest prag și a unei sume mai mici fermierilor care au veniturile apropiate de acest prag.** *Însă credem că, adoptarea acestui criteriu al venitului pentru identificarea fermelor mici și stabilirea nivelului sprijinului poate fi neoperațională datorită faptului că veniturile fermelor mici sunt dificil de monitorizat (multe venituri fiind în natură).*

De asemenea, se apreciază că mai buna direcționare a sprijinului direct prin înlăturarea așa-numiților fermieri din „fotolii” (sofa-farmers), este greu de realizat din motive administrative, deoarece nu există date privind dimensiunea problemei (adică proprietari care primesc direct subvenții). S-ar putea folosi registre ale fermierilor sau analiza compoziției veniturilor, dar costurile administrative ale unui asemenea control ar putea fi prohibitive. **Totuși în România, în cazul terenurilor arendate, subvenția la hectar este primită de arendaș, în cele mai multe situații.**

Beneficiile adoptării acestui scenariu asupra mediului sunt evidente (creșterea calității solului, a calității apei, beneficii pentru biodiversitate, atenuarea efectelor schimbărilor climatice, etc.) Un alt beneficiu care apare este cel al reducerii consumului de îngrășăminte chimice și pesticide care ar conduce și la scăderea costurilor. Este însă limpede că *aceste măsuri ar trebui nuanțate și aplicate diferențiat între statele membre deoarece reducerea consumului de astfel de inputuri este diferită pe țări și totodată poate avea efecte consistente asupra nivelelor de producție și implicit asupra veniturilor fermierilor.*

Scenariul „**Re-focus**” ne aduce în atenție faptul că eliminarea măsurilor de sprijin din cadrul pilonului 1 ar conduce la o amplă restructurare a sectorului fermier în sensul că vor rămâne în activitate doar fermele mari. Este probabil ca producția agricolă din UE-27 să nu scadă semnificativ, dar repartizarea sa teritorială va fi esențial diferită. În același timp vor dispărea producțiile regionale din multe zone, ceea ce va afecta negativ piețele locale și filierele din aval, cu efecte negative asupra veniturilor și implicit a coeziunii teritoriale. De asemenea, preocupările

privind indicatorii de mediu vor fi minimale, iar funcția agriculturii ca furnizor de bunuri publice se va atenua. **Principalul impact social va fi acela că mulți dintre fermieri își vor închide afacerea iar veniturile din agricultură se vor reduce.** Numărul locurilor de muncă din agricultură se va reduce, iar tot acest tablou negativ al implicațiilor sociale nu va fi îmbunătățit substanțial prin măsurile finanțate prin pilonul 2. Va avea loc, de asemenea, o redistribuire a fondurilor pentru dezvoltare rurală între țări, după criteriile amintite (suprafața agricolă, suprafața Natura 2000, suprafața cu păduri și pășuni permanente). Absența măsurilor corespunzătoare axei 3 va avea de asemenea un impact socio-economic negativ asupra zonelor rurale (va defavoriza diversificarea și micile afaceri de familie, care sunt un element esențial în rural). **Efectele asupra mediului** apar de asemenea mai mult negative deoarece concentrarea producției și abandonarea zonelor mai puțin productive va conduce la o exploatare intensivă a resurselor naturale, la pierderi în biodiversitate, etc. *Totuși faptul că în lipsa sprijinului mulți fermieri din zonele mai puțin productive vor renunța la agricultură, ne conduce spre ipoteza că cel puțin aceste zone abandonate de agricultură vor conserva resursele naturale și biodiversitatea.*

Acest studiu are meritul de a fi cuantificat în indicatori economici și sociali efectele aplicării diverselor concepte și opțiuni privind noua Politică Agricolă Comună. Fiecare scenariu aduce și elemente pozitive dar și multe elemente negative iar mix-ul lor depinde foarte mult de la o țară la alta. Este limpede aici faptul că fiecare stat trebuie să-și facă propriile evaluări și alegeri astfel încât să aleagă în cunoștință de cauză.

Capitolul 2. Poziții ale Comisiei Europene referitoare la Politica Agricolă Comună, Politica de Coeziune și perspectiva bugetară după 2013 prezentate prin Comunicări către Consiliu, Parlamentul European, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor

Principalele documente de poziție ale Comisiei Europene care vor influența configurația politicilor europene în domeniul agriculturii și dezvoltării rurale sunt prezentate succint în continuare.

2.1. Politica Agricolă Comună la orizontul anilor 2020: cum răspundem provocărilor viitoare referitoare la alimentație, resursele naturale și echilibrul teritorial²¹

Acest document stabilește direcțiile generale și principalele elemente de reformă privind noua Politică Agricolă Comună. A fost elaborat după o amplă etapă de consultări publice, care s-a desfășurat pe parcursul anului 2010 și a unui număr mare de studii de impact realizate pe parcursul ultimilor ani, parte din acestea fiind analizate în capitolul precedent.

2.1.1. Obiectivele generale și specifice ale viitoarei Politici Agricole Comune

Conform Comunicării Comisiei Europene, Politica Agricolă Comună va rămâne și în următorii ani o **politică integrată, o politică puternică, compusă din doi piloni de sprijin**. Obiectivele strategice pe termen mediu au în spate provocările și preocupările ultimilor ani, sunt generoase, dar uneori ușor divergente ca scop și ca mijloace. Enumerăm aici:

- Prezervarea potențialului agricol pe baze sustenabile, astfel încât cetățenii UE să aibă asigurată pe termen lung **securitatea alimentară**. Totodată se dorește ca producția agricolă a UE să contribuie la securitatea alimentară mondială și mai ales a țărilor în curs de dezvoltare, în contextul în care aceasta va fi amenințată de instabilitatea piețelor agricole, accentuarea schimbărilor climatice, presiunile speculatorilor asupra prețurilor agricole;
- Sprijinirea sectorului fermelor, astfel încât acestea să ofere produse agricole de calitate, curate și diversificate, realizate prin respectarea valorilor **producției sustenabile**. Se dorește deci realizarea unei agriculturi cât mai performante, dar cu condiția protejării mediului, a apei, a sănătății și bunăstării animalelor, a sănătății plantelor, cu respectarea reglementărilor privind sănătatea publică.

²¹ Comunicarea Comisiei către Consiliu, Parlamentul European, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor, Bruxelles, 18.11.2010.

Prezervarea mediului, a biodiversității, a peisajului rural revine ca un motiv permanent în toată această propunere de Reformă a PAC, dar rămâne de văzut în ce măsură provocările legate de primul obiectiv (securitatea alimentară) pot fi consistente cu aceste standarde ridicate pentru obiectivele de mediu.

- Menținerea unor comunități rurale viabile, în care agricultura să joace un rol important în furnizarea de locuri de muncă și să asigure o dezvoltare economică, socială și de mediu **echilibrată teritorial**.

Se aduce în discuție faptul că agricultura constituie o parte importantă a societății și economiei europene și că orice diminuare a ei poate produce pierderi în termeni economici (PIB) și sociali (locuri de muncă), nu numai la nivelul ramurii, dar și în activitățile din amonte și aval (implicații verticale) și în lumea rurală (implicații orizontale). Totuși nu putem să nu avem în vedere faptul că agricultura constituie unul din sectoarele cu cele mai scăzute productivități ale capitalului. Oare pot obiectivele sociale și de mediu să fie prioritare în fața obiectivelor de eficiență economică ? Rămâne de discutat.

Ca atare, viitoarea PAC va fi centrată la fel ca și până acum pe cei doi piloni de sprijin: Pilonul 1, care va conține cerințe sporite privind echitatea distribuției fondurilor și condițiile ecologice și Pilonul 2 care va lega dezvoltarea rurală de competitivitate, inovare, respectarea mediului și implicațiile schimbărilor climatice.

De asemenea, viitoarea PAC va remunera cu precădere fermierii activi și serviciile colective pe care ei le aduc societății în ansamblul ei. Se aduce astfel în prim plan faptul că agricultura furnizează bunuri publice societății, fără de care aceasta n-ar putea să-și continue existența. Și de aceea societatea trebuie să plătească și să susțină fermierii și activitatea agricolă. Deci fermierii nu desfășoară pur și simplu o activitate economică, care ar trebui fi supusă rigorilor legate de eficiență și competitivitate, ci mult mai mult decât atât: agricultura este o activitate mult mai complexă cu implicații covârșitoare asupra mediului înconjurător, cu implicații sociale și asupra societății omenеști în general.

Concluzia: se dorește o Politică Agricolă Comună, care să asigure dezvoltarea unei agriculturi echilibrate teritorial și ecologic, și ca atare, semnificativ subvenționată.

Se discută despre anumite concepte de creștere economică, dorite a fi generate de PAC, și anume de:

- **Creșterea inteligentă** – practic o creștere economică intensivă bazată în principal pe implementarea progresului tehnic și a celor mai noi tehnologii și inovații, concomitent cu instruirea forței de muncă și respectarea valorilor legate de protejarea mediului. *Aceasta ar trebui să contribuie la*

realizarea unei producții agricole viabile, orientate spre piață și eficiente din punct de vedere economic.

- **Creșterea sustenabilă** – prin asigurarea unui management sustenabil al resurselor naturale și furnizarea de bunuri publice de către agricultură de tipul biodiversității, preservarea peisajelor rurale, atenuarea efectelor schimbărilor climatice. *Practic se dorește menținerea agriculturii ca furnizor de securitate alimentară dar concomitent cu poziția de furnizor de bunuri publice legate de calitatea mediului înconjurător.*
- **Creșterea inclusivă** – prin creșterea vitalității zonelor rurale și dezvoltare teritorială echilibrată, dezvoltarea piețelor locale și a locurilor de muncă în rural, susținând restructurarea agriculturii și menținerea veniturilor fermierilor pentru a păstra agricultura ca ocupație în întreaga Europă.

Conform Comunicării COM obiectivele generale ale viitoarei PAC corelate cu obiectivele specifice pot fi sintetizate astfel:

Obiectivul general	Obiective specifice
Producția viabilă de alimente	Prezervarea veniturilor fermierilor și limitarea variabilității acestora, în condițiile unei volatilități crescute a prețurilor
	Creșterea competitivității agriculturii Creșterea ponderii valorii adăugate în agricultură, în cadrul filierelor agroalimentare
	Compensarea producției obținute în zonele cu constrângeri naturale, pentru a se reduce riscul abandonării terenului agricol
Managementul sustenabil al resurselor de mediu și schimbările climatice	Utilizarea unor metode de producție sustenabile, care să crească stocul de bunuri publice furnizate de mediul ambiant.
	Amplificarea creșterii verzi, prin inovare (adoptarea de noi tehnologii, noi produse, schimbarea proceselor de producție, noi patternuri – bioeconomie)
	Ameliorarea efectului schimbărilor climatice prin adaptarea agriculturii pentru a răspunde mai bine la condițiile climatice extreme
Dezvoltare teritorială echilibrată	Suport pentru menținerea ocupării în mediul rural
	Dezvoltarea economiei rurale și susținerea diversificării
	Susținerea diversității structurale în sectorul fermier
	Îmbunătățirea condițiilor pentru micii fermieri și dezvoltarea piețelor locale, care asigură atractivitate și identitate regiunilor rurale europene.

2.1.2. Instrumentele viitoarei Politici Agricole Comune

Plățile directe din cadrul pilonului 1 rămân principala formă de sprijin a veniturilor fermierilor. Se impune însă o nouă redistribuire și o mai bună direcționare a acestui sprijin. Argumentele pentru justificarea acestor plăți fiind atât de natură economică (furnizarea unui venit de bază fermierilor) cât și de mediu (sprijin pentru furnizarea de bunuri publice). *Se specifică faptul că acestea se vor distribui mai echitabil dar ne întrebăm până unde poate merge echitatea și care ar fi limitările impuse procesului de redistribuire în viitoarea negociere având în vedere statutul unor State Membre.*

Utilizarea unei rate unice (la hectar) în toate țările are ca și contra argument diversitatea condițiilor economice și naturale din diferitele zone ale Europei. *O posibilă soluție ar fi implementarea unui sistem care să limiteze pierderile și câștigurile fermierilor din statele membre, printr-un nivel minim garantat al plăților directe.* Acordarea plăților directe se va adresa **fermierilor activi** și va avea la bază următoarele concepte:

- **Venitul de bază**, care va fi acordat tuturor fermierilor dintr-un stat membru sau dintr-o regiune, aceștia fiind îndreptățiți să-l primească pe baza terenului agricol eligibil și având obligația respectării termenilor de eco-condiționalitate. Se dorește de asemenea o **limitare a plăților directe destinate fermelor individuale mari (capping)**. Efectele disproporționate ale acestei reduceri asupra fermelor mari, dar care folosesc un număr mare de angajați vor fi ameliorate printr-un indicator de **intensitate a muncii**.
- Creșterea performanțelor privind calitatea mediului prin introducerea unei **componente verzi, obligatorii în cadrul plăților directe**. Acordarea acestora presupune respectarea unor cerințe superioare de mediu (peste cele implicate de cerințele de eco-condiționalitate), subordonate și obiectivului de ameliorare a efectului schimbărilor climatice.
- Sprijinirea **producției agricole sustenabile din zonele cu constrângeri naturale**, prin asigurarea unui ajutor suplimentar acestor ferme, prin plăți directe bazate pe suprafață, complementare sprijinului venit din pilonul 2
- Acordarea **unui sprijin cuplat pentru anumite tipuri de agricultură din anumite regiuni**, care este considerat important din rațiuni economice și sociale. Acest sprijin poate fi acordat având drept criteriu suprafața, producția la hectar sau numărul de animale.
- Introducerea unei **scheme simplificate pentru fermierii mici**, pentru înlocuirea actualului regim, în scopul creșterii competitivității și creșterii rolului în revitalizarea zonelor rurale.
- **Simplificarea regulilor de eco-condiționalitate**, pentru a furniza fermierilor și administrației un set de reguli mai simple și mai ușor de

înțeles, fără a diminua sensul general al noțiunii de eco-condiționalitate. Includerea între cerințe a prevederilor Directivei cadru pentru Apă.

Măsurile de Piață ar trebui să fie coordonate de la nivel european și să fie uniforme în toate statele membre, deoarece producătorii și consumatorii europeni acționează pe o piață unică.

Există un consens în ce privește păstrarea în continuare a arhitecturii pilonului 1, în ce privește orientarea de piață și a instrumentelor specifice dar conform Comunicării Comisiei se impun totuși unele simplificări ale instrumentelor aflate deja în uz și o adaptare mai bună la actualele condiții de pe piețe (volatilitate crescută). Sunt necesare unele reforme pentru îmbunătățirea funcționării filierelor agroalimentare și a poziției agriculturii în cadrul acestor filiere. Printre acestea amintim **creșterea rolului contractelor, restructurarea fermelor, creșterea transparenței pe piețe, creșterea puterii de negociere a fermierilor prin reevaluarea poziției organizațiilor de producători și funcționarea piețelor derivate pentru mărfurile agricole.**

În ceea ce privește **politica de dezvoltare rurală**, în Comunicarea Comisiei se propune integrarea cerințelor legate de competitivitatea economică a agriculturii și rolul acesteia în conservarea mediului înconjurător și a zonelor rurale. Sprijinul se va structura spre trei direcții:

- **Competitivitatea agriculturii, prin promovarea inovării și restructurării**, astfel încât să aibă loc o folosire cât mai eficientă a resurselor.
- **Managementul sustenabil al resurselor naturale**, având în vedere implicațiile schimbărilor climatice asupra mediului, asupra agriculturii și a zonelor rurale și necesitatea menținerii capacității de producție a pământului.
- **Dezvoltare teritorială echilibrată**, prin creșterea competențelor și autorității comunităților și îmbunătățirea legăturilor între zonele rurale și cele urbane.

Vor fi introduse instrumente pentru managementul riscului și stabilizarea producției agricole și a venitului fermierilor, în conformitate cu prevederile OMC caseta verde. Va fi întărit sprijinul pentru **realizarea de asigurări și pentru fonduri mutuale.**

Vor fi de asemenea întărite și simplificate **politicile de calitate** (incluzând produsele organice) și **politicile de promovare a produselor pe piețe**, în scopul creșterii competitivității sectorului agricol.

Se dorește o anvergură sporită dată dimensiunii regionale și locale a PAC. Astfel, de exemplu, măsurile de mediu vor fi mai apropiate de nevoile regiunilor și

chiar ale zonelor locale (Natura 2000). Ele vor debloca potențialul zonelor rurale, vor acorda atenție ideilor pentru afaceri și guvernanta locală.

În sensul acesta, se poate înțelege că mix-ul de măsuri care urmează a fi finanțate prin pilonul 2, poate fi diferențiat în plan regional, în funcție de nevoile și prioritățile regionale și locale.

Viitoarea reformă a PAC dorește convergența cu obiectivele Strategiei Europa 2020, privind creșterea inteligentă, sustenabilă și inclusivă (include parteneriatul dintre producția agricolă și sustenabilitate). Astfel se are în vedere un Cadru Strategic Comun pentru fondurile europene în care vor fi incluse Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală (FEADR), Fondul european pentru dezvoltare regională (FEDER), Fondul social european (FSE), Fondul de coeziune (FC) și Fondul european pentru afaceri maritime și pescuit (EMFF).

Se propune renunțarea la împărțirea actuală pe axe, cu cerințe minime privind cheltuielile din cadrul fiecărei axe și înlocuirea pentru perioada următoare de programare cu șase priorități generale:

- încurajarea transferului de cunoștințe și a inovării;
- creșterea competitivității;
- promovarea organizării filierei agroalimentare și a gestionării riscurilor;
- refacerea, conservarea și consolidarea ecosistemelor;
- promovarea utilizării eficiente a resurselor și sprijinirea tranziției spre o economie cu emisii reduse de carbon;
- promovarea incluziunii sociale, a reducerii sărăciei și a dezvoltării economice în zonele rurale;

Se propune stabilirea unor obiective specifice pentru toate programele de dezvoltare rurală, pe cele șase priorități stabilite, care să clarifice anumite legături și să favorizeze performanța;

Pe lângă acest instrumentar se mai propune:

- crearea unei „**rezerve de performanță**” - o parte dintre fonduri, **aproximativ 5 %**, va fi reținută și va deveni disponibilă doar când se poate demonstra că se vor realiza progrese în îndeplinirea obiectivelor specifice respective;
- renunțarea la **limitele minime de cheltuieli**; numai pachetul destinat aspectelor legate de gestionarea terenurilor și de combaterea schimbărilor climatice este prevăzut un minim de 25 % din pachetul financiar al fiecărui stat membru;
- **rămâne neschimbat, în esență, conceptul actual de schemă multianuală de dezvoltare rurală elaborată și cofinanțată de statele membre (sau de regiuni), care a fost aplicată până acum;**

- **se propune un meniu simplificat**; statele membre / regiunile vor include în programele lor de dezvoltare rurală combinații de măsuri preluate din acesta prin care vor îndeplini obiectivele cuantificate stabilite în raport cu cele șase priorități (și ținând cont de propriile nevoi specifice);

În termeni bugetari, distribuirea pachetelor financiare naționale destinate dezvoltării rurale va cunoaște unele schimbări, în funcție de criterii și obiective care vor fi stabilite de Comisie în temeiul propriilor competențe la o dată ulterioară.

Ratele de cofinanțare din partea UE vor fi de 85 % în regiunile mai puțin dezvoltate, în regiunile ultraperiferice și în insulele mici din Marea Egee și de **50 % în alte regiuni**, pentru cele mai multe plăți, **dar pot fi mai mari pentru transferul de cunoaștere și pentru inovare, pentru cooperare, pentru înființarea grupurilor de producători, pentru subvențiile la instalarea tinerilor fermieri și pentru proiectele LEADER.**

Statele membre vor avea, de asemenea, **posibilitatea de a elabora subprograme cu rate de sprijin mai mari, pentru a răspunde nevoilor tinerilor fermieri, ale micilor fermieri și ale zonelor montane, precum și pentru lanțurile de aprovizionare scurte.**

Elemente-cheie propuse din meniul simplificat sunt:

- **Inovarea** – temă esențială, vizează promovarea utilizării eficiente a resurselor, productivitatea, emisiile reduse, dezvoltarea rurală benefică pentru climă și durabilă a agriculturii, a silviculturii și a zonelor rurale. **Toate acestea ar trebui realizate printr-o mai bună cooperare între agricultură și cercetare, pentru accelerarea transferului de tehnologie spre practica agricolă.** Această temă va putea fi deservită de mai multe măsuri de dezvoltare rurală diferite, precum „transferul de cunoștințe”, „cooperarea” etc.;
- **Cunoașterea** – se referă la „o agricultură bazată pe cunoaștere” care presupune măsuri consolidate pentru serviciile de consiliere agricolă (legate și de atenuarea schimbărilor climatice și adaptarea la acestea, de provocările referitoare la mediu, de dezvoltarea economică și formarea profesională);
- **Restructurarea/Investițiile/Modernizarea** – pentru această direcție sprijinul va fi în continuare disponibil;
- **Tinerii fermieri** – sprijiniți printr-o combinație de măsuri care poate include subvențiile pentru instalare (până la 70 000 EUR) și servicii de formare și de consiliere;
- **Micii fermieri** – se prevede un ajutor de instalare de până la 15 000 EUR pentru fiecare fermă mică;

Setul de instrumente pentru gestionarea riscurilor prevede fonduri de asigurare și mutuale pentru asigurarea culturilor, pentru asigurarea împotriva fenomenelor meteorologice și pentru asigurarea împotriva bolilor animalelor și vor putea fi extinse pentru a include opțiunea de stabilizare a veniturilor (care ar permite o despăgubire de până la 70 % din pierderi dintr-un fond mutual, dacă venitul scade cu 30 %). Pentru fiecare euro depus de un fermier, fondurile de dezvoltare rurală oferă un quantum suplimentar de 0,65 EUR.

Organizațiile de producători/asociațiile de organizații de producători: sprijin pentru înființarea de organizații pe baza unui plan de afaceri, sprijin limitat la grupuri definite ca fiind IMM-uri.

Plăți pentru agromediu și climă: flexibilitate sporită în contracte, contracte în comun, legate de formare profesională și informare adecvată.

Agricultura ecologică va fi o măsură nouă, separată pentru vizibilitate sporită.

Zone care se confruntă cu constrângeri naturale și cu alte constrângeri specifice presupun o nouă delimitare a zonelor care se confruntă cu constrângeri naturale, bazată pe opt criterii biofizice; statele membre își păstrează flexibilitatea de a defini până la 10 % din suprafața lor agricolă ca fiind confruntată cu constrângeri specifice, pentru a proteja sau a ameliora mediul.

Zone montane: în cazul zonelor montane și al terenurilor agricole aflate la nord de paralela 62°, quantumul ajutoarelor poate fi de până la 300 EUR/ha (în creștere de la 250 EUR/ha).

Sprijinirea cooperării tehnologice, comerciale și în domeniul mediului (de exemplu, proiecte pilot, scheme de mediu comune, filiere agroalimentare scurte, dezvoltarea piețelor locale).

Servicii de bază și reînnoirea satelor: – investițiile în infrastructură și în energie din surse regenerabile se pot extinde, nu vor mai fi limitate la investiții de amploare redusă.

Se propune elaborarea unui kit de inițiere LEADER, pentru a contribui la înființarea grupurilor LEADER și la elaborarea strategiilor LEADER; promovarea flexibilității pentru combinarea cu alte fonduri la nivel local, mai exact: cooperare rural-urban; abordarea LEADER va constitui practic abordarea obișnuită în cazul dezvoltării locale conduse de comunitate prin intermediul tuturor fondurilor CSC (FEDER, FSE, FC, EMFF, FEADR).

În ceea ce privește **monitorizarea și evaluarea PAC: Comisia va prezenta un raport până la sfârșitul anului 2017 - și o dată la fiecare 4 ani după**

aceea - privind impactul PAC asupra celor trei priorități principale - producție alimentară viabilă, gestionarea durabilă a resurselor naturale și dezvoltare teritorială echilibrată.

Se propune **simplicarea controalelor** care se doresc a fi reduse în regiunile în care controalele precedente au dat rezultate bune, demonstrând că normele sunt respectate în mod corespunzător. **Totuși, controalele vor trebui să fie intensificate în regiunile în care sunt probleme.**

În finalul documentului sunt propuse cele trei opțiuni privind viitoarea Ppolitică Agricolă Comună, opțiuni similare cu cele făcute în studiul de impact elaborat de COM prezentat succint în capitolul anterior și anume:

- **prima opțiune pornește de la ipoteza prelungirii status-quo-ului** actualei politici, întărirea instrumentelor pentru management a riscurilor și în ce privește politica de dezvoltare rurală, menținerea orientărilor pe care le-a dat Health Check, cu creșterea preocupărilor legate de mediu, climă, energii regenerabile, inovare și a alocărilor financiare pentru acestea;
- **a doua opțiune introduce o mai mare echitate în distribuirea plăților directe și o modificare substanțială a sistemului de plăți directe și o ajustare a instrumentelor de dezvoltare rurală existente,** pentru a fi respectate mai bine prioritățile UE privind mediul și încurajarea inițiativelor locale/regionale;
- **a treia opțiune ia drept ipoteză renunțarea graduală la plățile directe și la celelalte măsuri de piață și concentrarea pe măsurile din pilonul 2 referitoare** la calitatea mediului, creșterea competitivității fermelor prin investiții și creșterea vitalității zonelor rurale, diversificare, etc.

2.2. Viitorul Politicii de Coeziune²²

În Comunicarea Comisiei privind politica de coeziune se accentuează importanța acestei politici pentru atingerea obiectivelor din “Strategia Europa 2020” și se reiterează necesitatea **consolidării rolului acesteia, pentru a garanta o creștere inteligentă, durabilă și favorabilă incluziunii, promovând în același timp dezvoltarea armonioasă a Uniunii și a regiunilor sale printr-o reducere a disparităților regionale.**

Cu toate că se recunoaște rolul important al acestei politici în crearea de locuri de muncă, în sporirea capitalului uman, construcția de infrastructuri critice și

²² Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European, Comitetul Regiunilor și Banca Europeană de Investiții – Concluziile celui de-al cincilea raport privind coeziunea economică, socială și teritorială: viitorul politicii de coeziune, 9 noiembrie 2010.

îmbunătățirea protecției mediului, în regiunile mai puțin dezvoltate, efectele implementării acestei politici nu sunt încă semnificative, ceea ce impune o reformă ambițioasă în special în concentrarea resurselor asupra atingerii obiectivelor Strategiei Europa 2020 și obținerea angajamentului din partea Statelor Membre în ceea ce privește punerea în aplicare a reformelor necesare pentru a asigura eficiența implementării acestei politici punând mai mult accentul pe rezultatele obținute. În acest context politica de coeziune ar putea fi un motor important de creștere în condițiile unei coordonări a politicilor europene. Instrumentele propuse sunt:

- **Cadrul Strategic Comun** care să acopere toate fondurile de tip structural, respectiv FEDR, FSE, FC, **FEADR, FP**, asigurându-se astfel o mai mare coerență între sursele de finanțare și o focalizare mai accentuată pe obiectivele Europa 2020 astfel:
 - finanțare orientată pe un număr limitat de obiective legate de prioritățile Europa 2020;
 - concentrare pe cele mai puțin dezvoltate regiuni și state membre;
- **Un contract de parteneriat pentru dezvoltare și investiții** care, pe baza cadrului strategic comun, ar stabili prioritățile de investiții, alocarea resurselor naționale și ale UE între domeniile și programele prioritare, condițiile convenite și obiectivele care trebuie atinse. Se sugerează că pentru a fi cât mai eficient ar putea fi utilă **extinderea acestei abordări și spre alte politici și instrumente de finanțare ale UE (de exemplu dezvoltarea rurală)**. Contractul va fi rezultatul negocierilor dintre statele membre și Comisie cu privire la strategia de dezvoltare prezentată în cadrul programelor lor naționale de reformă. El ar descrie, de asemenea, coordonarea între fondurile UE la nivel național;
- **Programe operaționale (PO)** care vor fi la fel ca și până acum principalul instrument de gestionare dar pe priorități concrete de investiții, însoțite de obiective clare și măsurabile – care ar trebui să contribuie la îndeplinirea obiectivelor naționale stabilite în cadrul Strategiei Europa 2020.

Alocarea financiară pentru politica de coeziune post 2013 **este limitată la 2,5% din PNB**; Se propune introducerea unor „regiuni de tranziție” cu PIB/loc între 75-90% din media UE 27, categorie ce va cuprinde:

- regiuni eligibile în prezent sub obiectivul convergență, al căror PIB/loc a crescut la peste 75% din media UE 27, aceste regiuni urmând să primească 2/3 din alocarea curentă;
- regiuni care nu sunt eligibile în prezent sub obiectivul convergență, al căror PIB/loc se situează în intervalul 75-90% din media UE 27; nivelul de sprijin va varia în funcție de nivelul PIB;
- Regiunile cu PIB-ul peste 90% din media UE vor continua să primească finanțare din politica de coeziune, pentru un număr limitat de priorități;

Ambele tipuri de regiuni eligibile vor trebui să-și concentreze alocarea financiară din politica de coeziune (cu excepția FSE) prioritar pentru eficiență energetică și energii regenerabile (20% din alocare), IMM-uri, competitivitate și inovare; regiunile de tip convergență vor avea un meniu mai variat de tematici, în funcție de nevoile de dezvoltare;

Cooperarea teritorială își va menține rolul pe care îl are în prezent.

Implementare:

- sprijinul pentru politica de coeziune face obiectul **managementului partajat** iar statele ce primesc asistență în baza art. 136 și 143 al TFUE vor putea să beneficieze de rate de cofinanțare mai mari;
- **contractele de parteneriat: se vor încheia între Comisia Europeană și fiecare Stat Membru**; vor face legătura între Strategia Europa 2020 și PNR - uri; vor stabili o strategie integrată pentru dezvoltare teritorială, finanțată din toate fondurile structurale relevante²³; vor include obiective bazate pe indicatori agreeți, investiții strategice și condiționalități;
- **programare integrată**: Statele Membre vor fi încurajate să utilizeze programarea multi-fond, mai ales pentru cazurile în care este necesară îmbunătățirea coordonării capitalului uman cu investițiile în infrastructură; după caz, se va stabili un „fond conducător”;
- vor fi introduse **condiționalități noi** care să asigure concentrarea finanțării către obținerea de rezultate și care vor crea stimulente puternice pentru Statele Membre în atingerea obiectivelor și țărilor Strategiei Europa 2020 (condiționalități ex-ante care trebuie îndeplinite înainte ca fondurile să fie cheltuite și condiționalități ex-post care vor permite eliberarea unor fonduri adiționale legate de atingerea unor rezultate prestabilite); complementar vor fi stabilite și condiționalități legate de noua guvernanță economică;
- **rezerva de performanță**: 5% din bugetul politicii de coeziune va constitui o rezervă care se va alocă în funcție de evaluarea la jumătatea perioadei de implementare;
- **finanțare inovativă**: pe lângă finanțarea sub formă de grant-uri, se propune extinderea **utilizării instrumentelor inovative financiare**²⁴; **Acestea vor contribui la crearea unor forme regenerabile de finanțare, conferindu-le durabilitate pe termen lung, ajutând Europa să își sporească resursele**

²³ În Comunicare, la Capitolul agricultură și dezvoltare rurală se precizează că Fondul European Agricol pentru Dezvoltare Rurală (FEADR) va fi încorporat în contractele de parteneriat încheiate între Comisie și fiecare stat membru.

²⁴ În perioada de programare 2007-2013 au fost dezvoltate noi forme de finanțare pentru investiții, diferite de modalitățile tradiționale de finanțare bazate pe subvenții, orientându-se către modalități inovatoare de combinare a subvențiilor și a împrumuturilor. Comisia ar dori ca statele membre și regiunile să utilizeze astfel de instrumente într-o mai mare măsură în viitor.

pentru investiții, în special în perioade de recesiune. Ele deschid noi piețe către diferite forme de parteneriat public-privat, introducând expertiza instituțiilor financiare internaționale iar câteva măsuri ar putea fi:

- asigurarea unei mai mari **clarități și diferențieri între normele** care reglementează finanțarea bazată pe subvenții și cele care reglementează formele rambursabile de asistență în cadrul de reglementare, în special cu privire la eligibilitatea cheltuielilor și a auditurilor;
- canalizarea **sprijinului financiar general către întreprinderi**, în principal prin instrumente de inginerie financiară și utilizarea de subvenții pentru a cofinanța regimuri de sprijin orientate către un anumit domeniu (inovare, investiții legate de protecția mediului etc.)
- **extinderea atât a domeniului de aplicare, cât și a gamei de instrumente de inginerie financiară:** în ceea ce privește domeniul de aplicare, înglobarea de noi activități (de exemplu, transportul urban durabil, cercetarea și dezvoltarea, energia, dezvoltarea locală, învățarea de-a lungul vieții sau acțiunile de mobilitate, **schimbările climatice și mediul**, TIC și banda largă); în ceea ce privește gama de instrumente, combinarea subvențiilor la dobândă cu împrumuturi sau alte forme de finanțare rambursabilă.

Politica de coeziune are la ora actuală o alocare de 35,7% din bugetul Uniunii Europene iar pentru următoarea perioadă de programare va avea 32,7 % din buget (cu includerea FCE rezultă 36,68%), **cea mai mare pondere din bugetul UE 2014-2020, fapt ce confirmă rolul major pe care-l va juca politica de coeziune și după anul 2014.**

Ceea ce ar fi de reținut ca subiect extrem de sensibil pentru România din punct de vedere al viitoarei Politici Agricole Comune este legat de:

- **modul de abordare în cadrul contractului de parteneriat a acelor priorități care sunt mai puțin corelate cu Strategia Europa 2020, precum și subiectul condiționalităților, care vor influența decisiv implementarea efectivă** atât a politicii de coeziune cât și a politicii agricole, lipsa progresului în realizarea acestora atrăgând suspendarea sau anularea fondurilor.
- în ceea ce privește **Cadrul Strategic Comun** care trebuie să aducă un nivel mai ridicat de coerență și complementaritate în planificarea și implementarea investițiilor cofinanțate din cele cinci fonduri de tip structural, atât la nivel comunitar, cât și în plan național, regional și local, *acesta ar putea afecta cheia de alocare financiară și valoarea adăugată a intervențiilor pe cele trei politici vizate* (Politica de Coeziune, Politica Agricolă Comună și Politica pentru Pescuit și Afaceri Maritime). **Având în vedere că acest contract de parteneriat va trebui să acopere și FEADR,**

considerăm că poziția națională va trebui formulată astfel încât să aibă în vedere și acest aspect;

- în ceea ce privește programarea integrată prin **programare multi-fond ar trebui să se facă întâi o evaluare dacă acest lucru ar fi benefic pentru România;**

2.3. Perspectiva bugetară după 2013²⁵

Comunicarea Comisiei privind cadrul financiar multianual post-2013 vizează o serie de elemente novatoare cum ar fi:

- asigurarea unei logici pan-europene în sensul sprijinirii implementării Strategiei *Europa 2020*; (finanțarea politicilor europene pentru care finanțarea nu poate fi asigurată integral de SM);
- sprijinirea implementării măsurilor de coordonare a politicilor economice, în contextul Semestrului European;
- implementarea principiului solidarității, în cadrul căruia finanțarea va fi orientată spre obiective de coeziune, migrațiune, securitate energetică, sprijin pentru statele terțe (prin asigurarea sprijinului pentru regiunile mai slab dezvoltate);
- asigurarea unui nivel adecvat al bugetului Uniunii Europene, în linie cu recomandările PE și ale Consiliului European – (1,05% din VNB în credite de angajamente și 1% în credite de plăți), un nivel de 0,02% de posibile cheltuieli în afara MFF și 0,04% posibile cheltuieli în afara bugetului UE pentru situații de criză și de urgență, **care ridică la 1,11% alocările finanțării europene;**
- asigurarea unor resurse proprii pentru bugetul UE și reducerea contribuțiilor bazate pe VNB (taxa pe tranzacții financiare, TVA comunitar);
- finanțarea intervențiilor pentru finalizarea creării pieței unice a UE;
- asigurarea sinergiilor și a economiilor de scală prin facilitarea cooperării și identificării unor soluții comune pentru problemele la care SM nu pot găsi singure răspuns;
- asigurarea unui răspuns la provocările actuale – mediu, schimbări climatice, ajutor umanitar, schimbări demografice și cultură.

Principiile pe care se bazează propunerile Comisiei Europene pentru cadrul financiar post-2013 sunt următoarele:

- concentrarea pe prioritățile politicilor cheie
- concentrarea pe valoare adăugată la nivel UE
- concentrarea pe impact și pe rezultate
- asigurarea de beneficii reciproce la nivelul întregii UE.

²⁵ Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliul, Comitetul Economic și Social și Comitetul Regiunilor, „Un buget pentru Europa 2020”, 29.06.2011

Pentru implementarea acestor principii Comisia Europeană a redefinit programele și instrumentele ce vor fi utilizate în cadrul viitoarei MFF. Astfel:

- rezultatele vor fi evaluate în funcție de contribuția la îndeplinirea obiectivelor Strategiei Europa 2020;
- vor fi introduse condiționalități în cadrul instrumentelor și programelor, pentru a încuraja Statele Membre să atingă obiectivele și rezultatele scontate;
- asigurarea complementarității între finanțarea de la BUE și finanțarea privată, inclusiv prin utilizarea garanțiilor de la BUE pentru proiecte de investiții.

În acest document, în partea care vizează politicile agricole, se reflectă într-un mod concret ideile din Comunicarea „PAC la orizontul anilor 2020: cum răspundem provocărilor viitoare referitoare la alimentație, resursele naturale și echilibrul teritorial”, respectiv păstrarea arhitecturii PAC pe doi piloni cu un buget pentru agricultură care să fie cel puțin la nivelul celui actual, se propune un mecanism privind redistribuirea plăților directe între statele membre, restructurarea măsurilor de piață, **Politica Agricolă Comună fiind catalogată ca una dintre puținele politici comune cu adevărat europene**, afirmație extrem de importantă. Se reiterează de asemenea faptul că PAC trebuie să sprijine activitatea agricolă sustenabilă în Europa, prin îmbunătățirea competitivității sale, prin asigurarea unei aprovizionări corespunzătoare și sigure cu produse alimentare, prin conservarea mediului înconjurător și a spațiului rural, oferind totodată un standard de viață echitabil pentru comunitatea agricolă. *Ca atare, aceasta înlocuiește cele 27 de politici agricole naționale diferite și reprezintă practic „economii” pentru bugetele naționale, datorită faptului că sprijinul direct acordat agricultorilor este furnizat prin intermediul bugetului UE fără a fi nevoie de cofinanțare națională. Se menționează că noua PAC trebuie să conducă la un sistem mai just și mai echitabil de sprijin în întreaga UE, prin corelarea agriculturii cu politica de mediu în gestionarea durabilă a mediului rural și prin asigurarea faptului că agricultura continuă să contribuie la o economie rurală dinamică.*

Principalele schimbări concrete propuse de Comisie în această Comunicare sunt următoarele:

- **„Înverzirea”/ecologizarea plăților directe:** 30% din ajutorul direct va fi condiționat de aplicarea unor practici agricole care să protejeze mediul;
- **Convergența plăților directe:** pentru a garanta o distribuție mai echitabilă a ajutorului direct. Concret se propune ca treptat pentru toate statele membre care au un nivel al plăților directe sub 90% din medie să se acopere o treime din diferența între nivelul lor actual și acest nivel. Această convergență va fi finanțată în mod proporțional de toate statele membre cu un nivel de plăți directe peste media UE.

- Alocarea fondurilor pentru dezvoltare rurală va fi revizuită pe baza unor criterii mai obiective și mai bine orientate către îndeplinirea obiectivelor politicii. Acest lucru va asigura **un tratament mai echitabil** al agricultorilor care desfășoară aceleași activități. Pentru a permite PAC să facă față provocărilor legate de particularitățile economice, sociale, de mediu și geografice ale agriculturii europene și pentru a contribui în mod eficace la obiectivele strategiei Europa 2020 se va **asigura flexibilitate între cei doi piloni**.
- **Plafonarea nivelului plăților directe** prin limitarea nivelului de bază al ajutorului direct pentru venit pe care exploatațiile agricole de dimensiuni mari îl pot primi, ținând seama, în același timp, de economiile de scară ale unor structuri mai mari și de locurile de muncă directe pe care aceste structuri le generează. Comisia propune ca economiile să fie reutilizate în alocarea bugetară pentru dezvoltarea rurală și menținute în cadrul pachetelor naționale ale statelor membre din care acestea provin.

Al doilea pilon va fi concentrat mai mult asupra competitivității și inovării, asupra schimbărilor climatice și asupra mediului. O mai bună direcționare a politicilor ar trebui să conducă la o utilizare mai eficientă a resurselor financiare disponibile.

În acest document se menține propunerea ca după 2013, Fondul European Agricol pentru Dezvoltare Rurală (FEADR) să fie inclus în cadrul strategic comun pentru toate fondurile structurale și în contractele Comisiei Europene cu toate Statele Membre, acordând astfel o atenție mai mare dimensiunii teritoriale a dezvoltării socioeconomice și reunind toate fondurile UE disponibile în scopul dezvoltării economice a zonelor rurale din întreaga UE.

În sfârșit, Comisia propune restructurarea măsurilor de piață care se află în prezent în primul pilon al PAC. Comisia propune crearea a două instrumente în afara cadrului financiar multianual, care vor face obiectul acelorași proceduri rapide precum rezerva pentru ajutoare de urgență (RAU): un mecanism de urgență pentru a reacționa la situațiile de criză (de exemplu o problemă de siguranță alimentară) și un nou domeniu de aplicare pentru Fondul european de adaptare la globalizare.

Comisia propune alocarea a 281,8 miliarde EUR pentru pilonul I al politicii agricole comune și a 89,9 milioane EUR pentru dezvoltare rurală în perioada 2014-2020. Această finanțare va fi completată cu o sumă suplimentară de 15,2 miliarde EUR astfel: 4,5 miliarde EUR pentru cercetare și inovare în materie de siguranță alimentară, bioeconomie și agricultură sustenabilă (în Cadrul strategic comun pentru cercetare și inovație), 2,2 miliarde EUR pentru siguranță alimentară, 2,5 miliarde EUR pentru ajutor alimentar în beneficiul persoanelor

celor mai defavorizate, 3,5 miliarde EUR într-o nouă rezervă pentru situații de criză în sectorul agricol, și până la 2,5 miliarde EUR din Fondul european de adaptare la globalizare.

Capitolul 3. Pozițiile statelor membre UE privind reforma Politicii Agricole Comune

Pozițiile statelor membre privind Politica Agricolă Comună în perspectiva anului 2020 conțin puternice elemente care conturează un mesaj de continuitate privind arhitectura generală dar și principalele instrumente ale PAC. În acest capitol sunt prezentate pozițiile oficiale ale unor state membre

În principiu, **majoritatea țărilor doresc menținerea unei politici agricole puternice, cu un buget semnificativ care să poată garanta venitul producătorilor și securitatea alimentară a populației. Statele nu sunt de acord cu re-naționalizarea PAC și nici cu cofinanțarea măsurilor din Pilonul 1.**

Există totuși anumite interese de grup, care pun alături state cu vederi comune privind viitorul PAC, comunitatea de interese fiind generată fie de motive financiare coroborate cu o concepție mai liberală privind politicile agricole (grupul țărilor liberale), de un trecut recent frustrant care a produs importante decalaje sociale și economice (este vorba de fostele state comuniste), de anumite realități economice și sociale din vechile state europene (ponderea importantă a agriculturii în economie și în ocupare, structura fărâmițată a fermelor, ponderea ridicată a zonelor defavorizate) care a produs grupul statelor europene mai conservatoare.

Apartenența (formală) la un grup sau la altul este dată de pozițiile și soluțiile privind susținerea agriculturii și mai ales amploarea și viitorul plăților directe.

Astfel, țările din grupul liberal –reformator (printre care Danemarca, Olanda, Suedia, Marea Britanie, Malta), doresc , într-o formă sau alta eliminarea treptată a plăților directe până în anul 2020 și transferarea fondurilor aferente din pilonul 1 către pilonul 2 (dezvoltarea rurală).

Olanda dorește ceva mai nuanțat și anume desființarea plăților directe în forma actuală, însă este de acord cu redefinirea lor, prin orientarea către recompensarea bunurilor publice și creșterea competitivității fermelor.

În schimb **statele nou-aderate, (grupul celor 12 state nou-aderate)** doresc reechilibrarea (chiar egalizarea plăților directe) și aplicarea unui tratament egal pentru toți fermierii, pentru a se asigura condiții de concurență loială și creșterea competitivității fermelor. Amintim aici de țări ca **Polonia, Estonia, Lituania, Ungaria, România, Bulgaria, Slovacia, Slovenia.**

În fine există a treia grupă de state, **așa-numitele țări conservatoare din fosta UE-15: Franța, Germania, Belgia, Luxemburg, Spania, Portugalia, Grecia.**

Aceste state susțin menținerea sprijinului financiar acordat pentru plățile directe și în general pentru menținerea alocărilor financiare consistente pentru politica agricolă, în cadrul bugetului Uniunii. **Franța și Germania au elaborat o poziție comună privind viitorul PAC**, ale cărei idei mai importante vor fi prezentate în continuare.

În afară de aceste luări de poziție deja tradiționale, mai există **și alte opinii de grup, susținute de țările cu anumite interese comune**. De exemplu, amintim de faptul că anumite țări în care ponderea fermelor mari este importantă atât ca suprafață cât și ca aport la securitatea alimentară a populației, **resping propunerea de limitare a plăților directe către fermele mari (amintim aici de Cehia, Slovacia și România)**.

De asemenea există **numeroase state care salută propunerea de susținere specială a fermelor mici și a fermelor din zonele defavorizate**: amintim aici de Austria, Irlanda, Polonia, Portugalia și România Totodată, numeroase state consideră că **condițiile suplimentare de eco-condiționalitate sunt mult prea complicate**, vor fi greu de pus în practică și greu de controlat (**Germania, Austria**).

3.1. Poziția franco-germană pentru o politică agricolă comună puternică după anul 2013

Documentul subliniază faptul că obiectivele originare ale PAC fixate în tratatul de la Roma au rămas valabile, însă acestora ar trebui să li se adauge încă două obiective și anume:

- viitoarea PAC ar trebui să fie mai bine adaptată noului context mondial, care se caracterizează printr-o cerere crescută de alimente și de biocombustibil, o volatilitate crescută a prețurilor, riscuri sanitare crescute, schimbări climatice și probleme legate de biodiversitate și gestiunea resurselor de apă;
- viitoarea PAC trebuie să răspundă mai bine nevoilor cetățenilor europeni legate de securitatea și siguranța alimentară, prețuri accesibile pentru produsele alimentare, protejarea mediului natural și păstrarea viabilității zonelor rurale.

Ca principii se consideră a fi prioritare **simplificarea PAC** printr-o raționalizare a sistemului de eco-condiționalitate, **stabilitatea resurselor financiare** și o mai **puternică orientare către piață**, plus ameliorarea competitivității și a durabilității sectorului.

În ce privește instrumentele Politicii Agricole Comune, se fac următoarele precizări:

Referitor la Plățile Directe se consideră că acestea „...sunt justificate de faptul că ele remunerează bunuri publice neremunerate de piață și compensează

supracosturi de producție induse de normele de producție mult mai exigente acceptate în cadrul Uniunii Europene. Ele sunt un element important pentru veniturile fermierilor și constituie o plasă de siguranță pentru agricultura europeană”. **Acest citat conține o pledoarie foarte bună pentru continuarea acordării plăților directe și după anul 2013!**

Se recunoaște că există o problemă legată de redistribuirea plăților directe pe baze mai juste dar se consideră că recurgerea la o rată unică nu este justificată în contextul condițiilor economice din cadrul Uniunii Europene. Criteriul de repartizare trebuie să țină cont de poziția financiară a statelor membre față de bugetul european.

În cadrul anvelopei financiare convenite, statele membre ar putea avea o flexibilitate mai crescută, în ideea de a-și rezolva unele probleme specifice, dar cu condiția ca ele să nu producă distorsiuni pe piețele interne și să respecte angajamentele luate în cadrul Organizației Mondiale a Comerțului.

Referitor la instrumentele de piață mai bine adaptate pentru a contribui la creșterea competitivității agriculturii europene se afirmă următoarele:

- instrumentele actuale (intervențiile, stocarea privată) ar trebui să facă parte dintr-un set de măsuri (plasă de siguranță) împotriva crizelor pieței mondiale, eventual prin introducerea unei clauze pentru măsuri excepționale, transversală, care să prevină crizele generate de amenințările sanitare și turbulențele de pe piațe;
- ținând cont de volatilitatea crescută a prețurilor de pe piețele internaționale se doresc o serie de măsuri pentru mai bună funcționare a filierelor, creșterea transparenței formării prețurilor, creșterea puterii de negociere a fermierilor. Printre acestea se amintesc **întărirea rolului organizațiilor de producători și a organizațiilor interprofesionale în statele membre și de asemenea introducerea contractelor – tip în sectorul agroalimentar;**
- pentru stabilizarea veniturilor fermierilor se propun instrumente precum asigurările sau fondurile mutuale, care ar trebui folosite în conformitate cu posibilitățile statelor membre și cu respectarea normelor Organizației Mondiale a Comerțului și a regulilor privind concurența în cadrul Uniunii Europene.

Referitor la dezvoltarea rurală

- Se dorește aplicarea unor măsuri transversale pentru diversificarea economiei rurale și creșterea calității vieții. Simplificarea și o coordonare mai strânsă între dezvoltarea rurală și fondurile structurale constituie un alt deziderat. De asemenea, o mai mare flexibilitate în definirea priorităților și a soluțiilor care ar trebui să fie mai bine adaptate exploataților și pe plan regional.

- *Oare se poate vorbi în aceste condiții de o naționalizare parțială a pilonului 2?*
- Se dorește acordarea unei atenții sporite **măsurilor legate de mediu, schimbările climatice, gestiunea resurselor naturale (apa în mod deosebit), dar și creșterii competitivității expoatațiilor agricole**, care rămâne marea problemă a agriculturii europene.
- **Referitor la problema calității alimentației** se dorește ca statele membre, pe baza experienței acumulate să dezvolte instrumente orizontale între politicile agricole și alimentare.

Sintetizând acest punct de vedere comun franco-german, putem spune că nu aduce mari noutăți, în schimb se pronunță foarte clar asupra faptului că este practic de neconceput o redistribuire consistentă a plăților directe între țări, datorită în principal condițiilor economice foarte diferite de la o țară la alta și contribuțiilor financiare diferite pe care statele le au la bugetul comunitar.

3.2. Poziția Poloniei

Referitor la **obiectivele PAC** se apreciază că acestea ar trebui să fie **personalizate pe țări**, deoarece țări ca Polonia și altele din cadrul UE-12 sunt mai interesate de modernizarea și concentrarea fermelor, pe când țările bogate pot aloca mai multe resurse pentru protecția mediului.

De asemenea, **politica de dezvoltare rurală** ar trebui să se concentreze pe viitor, mai mult pe promovarea energiei regenerabile, inovare, adaptarea la schimbările climatice.

Referitor la viitorul **plăților directe**, ar trebui:

- să se renunțe la criteriul istoric (nivelul randamentelor la ha);
- să fie alocate în conformitate cu criterii legate de obiectivele curente și viitoare;
- să fie simplificate și alocate de o manieră uniformă, pentru a asigura competiția în condiții egale și astfel dezvoltarea agriculturii durabile în cadrul UE-27;
- să fie suplimentate cu plăți adiționale bazate pe criterii obiective derivate din problemele specifice ale zonelor rurale;

Viitoarea PAC ar trebui să ofere o mai mare orientare spre piață dar și să permită remunerarea bunurilor publice, asigurarea securității alimentare și dezvoltarea durabilă. Din motive de securitate alimentară, este important ca UE-27 să-și păstreze auto-suficiența alimentară la produsele agricole importante. Motivația economică a acordării în continuare a subvențiilor ar trebui să fie: stabilitatea veniturilor, sprijinul pentru fermele familiale (fermele mici), fermele organice, recunoașterea faptului că agricultura furnizează societății bunuri publice.

3.3. Poziția Marii Britanii

Poziția liberală a economiștilor britanici privind PAC-ul este pe larg prezentată și dezbătută în studiul „*A vision for the Common Agricultural Policy*”, elaborat în cadrul Department for Environment, Food and Rural affairs (DEFRA), în anul 2005. Deși are câțiva ani în față și nu se referă la ultimele evenimente privind reforma PAC, ideile prezentate rămân actuale și exprimă pe deplin poziția acestei țări **care practic susține o liberalizare completă a PAC și renunțarea la măsurile din primul pilon. Conform acestui studiu PAC este o politică scumpă și inutilă, care distorsionează piața și care susține un sector ce furnizează alimente scumpe, plătită din banii contribuabilului și consumatorului european:** „*această politică este foarte costisitoare, iar finanțarea ei afectează bunăstarea întregii societăți. Estimări efectuate de diverși economiști indică faptul că finanțarea PAC reprezintă între 0.9% și 2.7% din Produsul Intern Brut total al Uniunii Europene, în fiecare an. Dar aceste costuri sunt mult mai mari dacă ne referim la societate în ansamblul ei. Estimările efectuate de OECD evaluează costurile PAC la cca 100 miliarde euro anual, dintre care aproximativ 50 de miliarde de euro sunt plătite de consumatori, ca rezultat al prețurilor interne ridicate practicate în cadrul UE, iar 50 de miliarde sunt plătite de contribuabilii UE sub forma taxelor și impozitelor. Susținerea Politicii Agricole Comune costă fiecare familie europeană formată din patru persoane cca 950 euro, anual. Pe de altă parte, costul total de cca 100 miliarde euro al Politicii Agricole Comune este apropiat de valoarea adăugată brută a agriculturii din țările membre UE.*”

Discuții referitoare la punctele de vedere prezentate în acest studiu au existat de-a lungul ultimilor ani, iar desigur că **ideile și concluziile sale nu pot fi împărtășite de toate statele membre, deoarece și condițiile economice și starea agriculturii din aceste țări este foarte diferită.**

În primul rând, acest studiu reprezintă punctul de vedere al unei țări cu o cultură și valori liberale ajunse până la nivelul conștiinței individuale, cu o populație cu puternice abilități antreprenoriale, care i-au fost inoculate începând cu cel puțin două secole în urmă.

În al doilea rând, **agricultura este o ramură puțin importantă în cadrul economiei britanice, atât ca și contribuție în PIB cât și în ce privește ocuparea.** Majoritatea fermierilor britanici practică agricultura în part-time, iar sursele lor de venituri sunt diversificate.

În al treilea rând, **Marea Britanie nu și-a propus obiectivul autosuficienței alimentare, ea importând mai mult de jumătate din produsele alimentare necesare populației. Între protecționism și folosirea avantajelor comparative generate de comerțul liber, mulți economiști și factori de decizie ar prefera varianta**

a doua. Și nu este de neglijat faptul că reprezentanți de seamă ai școlii economice engleze au fost printre primii care au teoretizat problema avantajului absolut și avantajului relativ adus de comerțul între țări și regiuni.

Și în final, dar nu în ultimul rând, **Marea Britanie este unul din marii contributori la bugetul agricol comunitar, în sensul că dă mai mulți bani decât primește. În situația aceasta mai sunt câteva țări importante din Uniunea Europeană (amintim Germania și Olanda). Până acum lobby-ul acestor țări privind redefinirea și reformarea fundamentală a politicii agricole nu a avut decât un succes parțial. Dar nu se știe ce rezervă viitorul.**

În orice caz, aderarea noilor state din Centrul și Estul Europei dintre care unele au sectoare agricole importante va amplifica presiunile asupra bugetului agricol al Uniunii Europene, iar cu timpul modificările cerute se vor produce, pentru că în fond aceasta este direcția spre progres și competitivitate economică.

Prezentăm mai jos câteva elemente legate de nivelul relativ al veniturilor gospodăriilor de agricultori din diferite state UE. *Unul din argumentele de natură socială, ale studiului menționat, se referă la faptul că fermierii nu ar trebui să primească subvenții deoarece ei au oricum venituri mari, mai mari decât media pe economie. În tabelul de mai jos vedem că lucrurile nu stau chiar așa.*

Așa după cum se poate constata din tabelul 3.1. **fermierii au venituri mari în țări ca Danemarca, Luxemburg sau Marea Britanie, dar nu și în România unde veniturile ale unei gospodării de agricultori ajung doar la 78% doar din nivelul veniturilor unei gospodării medii (53% în cazul veniturilor bănești).**

Tabelul 3.1. Venitul disponibil al unei gospodării (venitul unei gospodării de fermieri comparativ cu cel al unei gospodării medii)

Statul Membru	Anul de referință	Gospodăriile unde activitatea în agricultură este ocupația principală (Total gospodării = 100)
Danemarca	1999	105
Germania	1983	101
Grecia	1984	86
Irlanda	1987	127
Olanda	1988	267
Finlanda	1992	131
Belgia	1999	112
Spania	1993	101
Italia	1995	97

Luxemburg	1990	161
România	2009	78 (53% pt. veniturile bănești)

Sursa: A vision for the Common Agricultural Policy, HM Treasury, Defra, Marea Britanie, 2005, pentru România s-au folosit informațiile din publicația „Coordonate ale nivelului de trai al populației din România în anul 2009”, INS

3.4. Poziția oficială preliminară a României

Până la data lansării propunerilor legislative de către Comisia Europeană, România a exprimat poziții preliminare aprobate prin memorandumuri guvernamentale pentru toate cele 3 Comunicări ale Comisiei prezentate în capitolul 2 iar pe plan extern s-au format o serie de alianțe, unele declarative pentru obiective comune cum ar fi, echitate, chiar egalitate pentru plăți directe, opozițe pentru plafonarea plăților, etc.

Pe plan intern, Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale a inițiat tot prin memorandum constituirea unui grup de lucru inter-instituțional pentru elaborarea poziției României privind Viitorul Politicii Agricole Comune după 2013²⁶.

Principalele elemente referitoare la viitoarea Politică Agricolă Comună extrase din poziția oficială preliminară a României referitoare la perspectiva bugetară²⁷, elemente care probabil vor fi susținute și în decursul viitoarelor negocieri sunt următoarele:

- **bugetul pentru agricultură să fie cel puțin la nivelul celui actual;**
- arhitectura PAC să se bazeze pe cei doi piloni de sprijin;
- **convergența plăților directe către media UE trebuie să asigure reducerea diferențelor dintre nivelul plăților directe din vechile și noile state membre;** Astfel, România solicită stabilirea unui mecanism de convergență care să reflecte mai bine principiul echității în ceea ce privește nivelul plăților la hectar. Aceasta impune o reproiectare justă și considerarea unor criterii obiective acceptate de toate statele membre. **Astfel convergența progresivă înspre media UE a plăților directe în sensul reducerii diferenței dintre nivelul actual al subvenției în România și 90% din media UE a plăților directe, cu doar 33%, nu se traduce practic prin principiul echității**

²⁶ Membri reprezentanți ai Ministerului Agriculturii și Dezvoltării Rurale, Autorității Naționale Sanitară Veterinară și pentru Siguranța Alimentelor, Ministerului Mediului și Pădurilor, Ministerului Finanțelor Publice (inclusiv Autoritatea pentru Coordonarea Instrumentelor Structurale - ACIS), Ministerului Dezvoltării Regionale și Turismului, Ministerului Muncii Familiei și Protecției Sociale, Ministerului Administrației și Internelor, Ministerului Afacerilor Externe și Departamentului pentru Afaceri Europene (august 2010).

²⁷ Memorandumul privind poziția preliminară a României referitoare la Comunicarea Comisiei privind viitorul cadru financiar multianual, aprobat de Guvern în 27 iulie 2011.

promovat în cadrul actualei reforme a PAC, fiind practic bazate tot pe referințe istorice chiar dacă nu se specifică acest lucru. Ar trebui utilizate criterii care să țină seama de suprafața agricolă utilizată și efectivul de animale, la care se mai pot adăuga și factori precum populația din mediul rural, forța de muncă ocupată în agricultură;

- **introducerea unui procent din plățile directe pentru practici benefice pentru climă și sol (ecologizarea plăților)** ar putea crește birocrăția și costurile instituționale. Totuși prin această măsură s-ar putea oferi agricultorilor stimulente economice reale pentru metode de producție mai puțin poluante, precum și despăgubiri pentru costurile de producție mai ridicate sau pentru pierderi de venit datorate aplicării acestor metode tehnologice. **„Ecologizarea” plăților directe ar trebui însoțită de o finanțare suplimentară a plății de bază și nu să reprezinte un procent din această plată.** Această componentă ar trebui să țină seama de nevoile diferite și provocările specifice ale statelor membre pentru a oferi șanse egale tuturor agricultorilor. În acest sens s-ar putea utiliza unele instrumente care să fie aplicabile nevoilor fiecărui stat, dar pe o bază unitară la nivelul UE.
- **plafonarea plăților directe:** structura fermelor în UE este foarte variată în ceea ce privește dimensiunea activității, condițiile de muncă, productivitatea muncii și forma juridică. **România nu este de acord cu propunerea de plafonare a plăților directe pentru marile exploatații, cele care sunt de fapt cele mai competitive.** În cazul în care plafonarea va deveni obligatorie, România va susține aplicarea unui prag cât mai înalt, astfel încât numărul total de hectare potențial expuse acestui proces de plafonare a plăților directe să nu afecteze securitatea alimentară sau să producă o fărâmițare administrativă, mai ales că România se află într-o fază incipientă a procesului de comasare a terenurilor agricole, iar impunerea unei măsuri de plafonare ar putea afecta acest proces. De asemenea, România va propune și susține aplicarea graduală a acestei măsuri și totodată ca sumele din plafonare să fie utilizate în cadrul Pilonului I pentru acordarea de plăți suplimentare tinerilor fermieri și fermelor mici.

Restructurarea măsurilor de piață: este justificată propunerea Comisiei de a crea un mecanism de urgență capabil să reacționeze la situațiile de criză, de asemenea este benefică și crearea unui nou domeniu de aplicare - Fondul european de adaptare la globalizare. Pe lângă acestea **România solicită crearea unui fond de creditare unitară a fermierilor la nivelul UE**, pentru a nu distorsiona concurența între fermierii din vechile și noile state membre.

Dezvoltarea rurală: România susține intenția Comisiei de a avea o politică de dezvoltare rurală axată pe competitivitate și inovare, schimbări climatice și mediu,

cu posibilitatea ca alocările fondurilor pe aceste segmente să se realizeze în funcție de nevoile de dezvoltare specifice fiecărui stat membru. Se consideră importantă contribuția și pe viitor a pilonului 2 în acoperirea anumitor nevoi naționale și/sau regionale, care să reflecte, în același timp, și prioritățile UE.

În afară de această poziție preliminară oficială, România a făcut unele alianțe cu state membre care au unele interese comune cu ale României. Astfel grupul celor 12 noi State Membre (Bulgaria, Cipru, Republica Cehă, Estonia, Ungaria, Lituania, Letonia, Malta, Polonia, România, Slovenia, Slovacia), la inițiativa ministrului polonez al agriculturii, a discutat la Luxemburg și Bruxelles unele aspecte mai sensibile din Comunicarea Comisiei cu scopul de a încerca stabilirea unor linii comune noilor state membre (NSM) în cadrul viitoarelor dezbateri pe tema PAC post 2013.

De asemenea, Grupul de la Vișegrad (Ungaria, Polonia, Cehia și Slovacia) + România și Bulgaria și-au asumat un document "Declarația de la Bratislava", semnată de miniștrii agriculturii ai acestor țări, în care s-au pronunțat pentru menținerea structurii PAC bazată pe doi piloni, pentru eliminarea posibilității acordării de sprijin direct din bugetele naționale pentru pilonul 1 și pentru acordarea cofinanțării și a ajutorului de stat numai în cadrul unui pachet financiar național limitat pentru nevoi specifice și bine definite. Toate delegațiile participante au fost de acord cu eliminarea criteriilor istorice și stabilirea unor noi criterii obiective pentru distribuirea sprijinului direct în pachetele financiare naționale din cadrul PAC.

Aspectele sensibile pentru România din Comunicarea Comisiei sunt următoarele:

- nivelul care se va stabili pentru plățile directe;
- problema introducerii unui plafon superior pentru alocarea plăților directe către fermele individuale mari.
- introducerea plăților multiple poate presupune complicarea sistemului plăților directe actual, care contravine procesului de simplificare a PAC
- introducerea unei componente voluntare - complementare plăților LFA în pilonul I;
- introducerea sprijinului pentru fermele mici, în vederea evitării unor fenomene prezente în România, ca depopularea, abandonul terenurilor agricole și creșterea capacității economice a acestora, în vederea furnizării de bunuri publice și, de asemenea, atragerea tinerilor către agricultură;
- includerea Directivei cadru pentru apă în eco-condiționalitate, pentru realizarea dezideratelor privind îmbunătățirea condițiilor de mediu și ocrotirea sănătății umane.
- posibila redistribuire a fondurilor de dezvoltare rurală între statele membre (în cadrul Opțiunii politice 2), pe baza unor criterii obiectiv

Capitolul 4. Principalele elemente ale propunerii legislative a Comisiei pentru Politica Agricolă Comună

Conform propunerilor legislative prezentate în octombrie 2011, Politica Agricolă Comună va rămâne și în perioada 2014-2020 o politică de importanță strategică cu aceeași structură de sprijin, cu doi piloni, cu o alocare financiară consistentă de 418,4 miliarde Euro, din care 76% pentru pilonul I și 24% pentru pilonul II. La această valoare se mai adăugă 17,1 miliarde EURO care se vor aloca astfel: 5,1 miliarde EURO pentru cercetare și inovare în domeniul agricol, 2,5 miliarde EURO pentru siguranța alimentară, 2,8 miliarde EURO pentru ajutoarele alimentare pentru persoanele cele mai defavorizate, 2,8 miliarde EUR pentru Fondul european de ajustare la globalizare iar 3,9 miliarde EUR pentru o nouă rezervă în cazul situațiilor de criză în sectorul agricol. **În total, pentru agricultură și dezvoltare rurală în UE-27 pentru perioada 2014-2020 se vor aloca 435,6 miliarde de EURO ceea ce reprezintă 39 % din bugetul total al UE-27.**

Pachetul legislativ prezentat de Comisarul Dacian Cioloș în 12 Octombrie 2011 cuprinde următoarele documente:

- Propunere de Regulament al Parlamentului European și al Consiliului de stabilire a normelor privind plățile directe pentru fermieri prin scheme de sprijin în cadrul politicii agricole comune („regulamentul privind plățile directe”);
- Propunere de Regulament al Parlamentului European și al Consiliului de instituire a unei organizări comune a piețelor produselor agricole (Regulamentul privind OCP unică) („regulamentul privind OCP unică”);
- Propunere de Regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind sprijinul pentru dezvoltare rurală acordat din Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală (FEADR) („regulamentul privind dezvoltarea rurală”);
- Propunere de Regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind finanțarea, gestionarea și monitorizarea politicii agricole comune („regulamentul orizontal”);
- Propunere de Regulament al Consiliului de stabilire a măsurilor pentru determinarea anumitor ajutoare și restituiri legate de organizarea comună a piețelor produselor agricole;

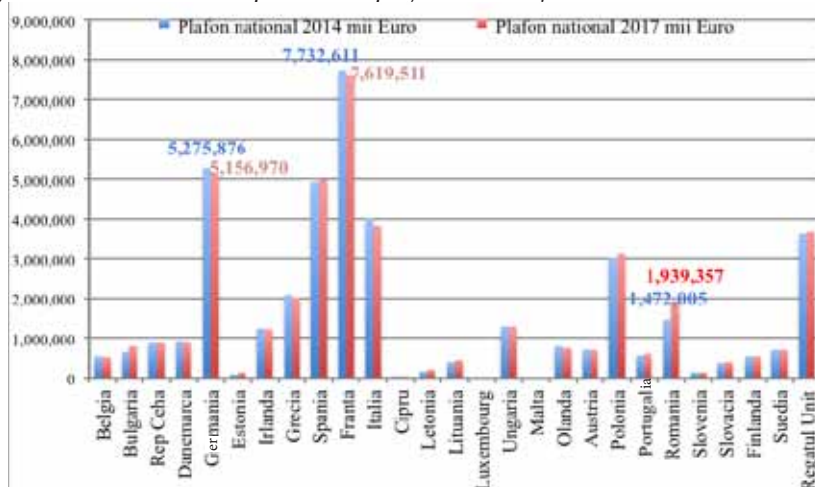
- Propunere de Regulament al Parlamentului European și al Consiliului de modificare a Regulamentului (CE) nr. 73/2009 al Consiliului în ceea ce privește aplicarea plăților directe pentru fermieri în anul 2013;
- Propunere de Regulament al Parlamentului European și al Consiliului de modificare a Regulamentului (CE) nr. 1234/2007 al Consiliului în ceea ce privește schema de plată unică și sprijinul acordat viticultorilor.

În continuare vom prezenta succint principalele elemente legislative propuse pentru câteva probleme sensibile pentru România și anume plățile directe și dezvoltarea rurală, pentru care s-au făcut și unele evaluări în capitolul 5.

4.1. Redefinirea plăților directe (sprijin prin Pilonul 1)²⁸

Se propune ca distribuția sprijinului între statele membre să fie mai „echitabilă” astfel ca în cazul statelor membre în care valoarea plăților directe este mai mică de 90 % din media UE, aceasta să fie acoperită gradual cu câte o treime din acest decalaj, prin reducerea graduală a plafoanelor țărilor care depășesc media UE 27 cu peste 190%. Plafoanele naționale prevăzute de regulamentul privind plățile directe se calculează pe baza acestei propuneri. În fig. 4.1 este prezentată dinamica valorii plafoanelor naționale așa cum au fost propuse de CE (2014 comparativ cu 2017, an din care valorile urmează să rămână constante până în 2020).

Figura 4.1. Valoarea comparativă a plafoanelor naționale în Statele membre UE

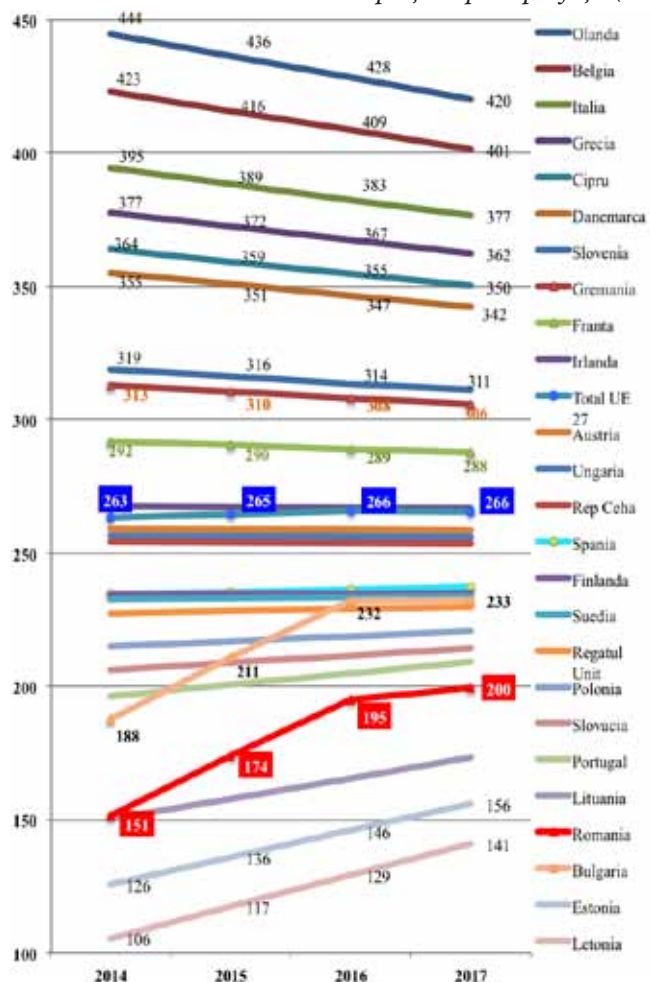


Sursa: după Propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de stabilire a unor norme privind plățile directe acordate fermierilor prin scheme de sprijin în cadrul politicii agricole comune ANEXA II Plafoanele naționale menționate la articolul 6

²⁸ Pe baza propunerii de Regulament al Parlamentului European și al Consiliului de stabilire a unor norme privind plățile directe către agricultori în baza sistemelor de ajutor din cadrul politicii agricole comune (regulamentul privind plățile directe).

O estimare a dinamicii plăților directe pe baza plafoanelor naționale din propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de stabilire a unor norme privind plățile directe acordate fermierilor prin scheme de sprijin în cadrul PAC (ANEXA II - Plafoanele naționale menționate la articolul 6) raportate la suprafața eligibilă din 2009 (conform documentului ST12734/1 din iulie 2011)²⁹ este prezentată în fig. 4.2.

Figura 4.2. Estimarea dinamicii valorii plăților pe suprafață (EURO/ha)



Sursa: prelucrare după Propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de stabilire a unor norme privind plățile directe acordate fermierilor prin scheme de sprijin în cadrul politicii agricole comune ANEXA II Plafoanele naționale menționate la articolul 6 și valoarea suprafețelor eligibile din documentul informativ al CE, iulie 2011.

²⁹ The CAP towards 2020: Meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future- Information from the Commission- Average direct payments per hectare for the year 2017

După cum se poate observa și din graficul anterior, dacă plafoanele naționale prezentate în propunerea Comisiei s-ar utiliza pentru plata la ha pentru suprafețele de referință la nivelul anului 2009, suprafețe care se vor lua în calcul în toate estimările viitoare, în cazul noilor state membre în care plățile sunt foarte mici comparativ cu media UE se prevăd creșteri graduale (conform recomandării o creștere graduală cu câte 1/3 din diferența dintre plata actuală și 90% din media UE-27), iar în cazul statelor membre care au plăți raportate la suprafață de peste 190% față de media UE-27 se prevăd scăderi graduale.

Începând cu anul 2014 *fermierii vor avea acces la două scheme de sprijin (plăți directe)*- una obligatorie și una facultativă.

Schema obligatorie va fi compusă din:

- O plată de bază care va înlocui cele două scheme curente (schema de plată unică și schema de plată unică pe suprafață). Această schemă va funcționa pe baza drepturilor la plată alocate la nivel național (sau regional) tuturor fermierilor, în funcție de numărul hectarelor lor eligibile în primul an de aplicare. Se propune o repartizare mai echitabilă a acestui sprijin, valoarea drepturilor de plată trebuie să convergă la nivel național sau regional spre o valoare uniformă. Acest lucru se face în mod progresiv pentru a evita producerea unor perturbări majore;
- O plată (30% din plafonul național anual) pentru fermierii care aplică practici agricole benefice pentru climă și mediu și anume: diversificarea culturilor, menținerea pajiștilor permanente și a zonelor de interes ecologic, pe care trebuie să le aplice toți fermierii, care depășesc cerințele de ecocondiționalitate și care stau, la rândul lor, la baza măsurilor din cadrul pilonului 1. Fermierii care practică o agricultură ecologică beneficiază automat de această plată, comparativ cu fermierii din zonele "Natura 2000" care vor trebui să respecte cerințele pentru această plată în măsura în care acestea sunt coerente cu legislația privind Natura 2000;

Schema facultativă va oferi:

- O plată pentru fermierii din zonele care se confruntă cu constrângeri naturale (până la 5% din plafonul național anual), conform criteriilor specifice din pilonul 2. *Prin această plată se recunoaște că este necesar un sprijin pentru venitul fermierilor în scopul menținerii acestora în zonele care se confruntă cu constrângeri naturale specifice. Această plată va completa sprijinul existent în cadrul dezvoltării rurale;*
- O plată pentru tinerii fermieri care își încep activitatea agricolă (până la 2% din plafonul național anual), sprijin care poate fi completat și prin măsurile de ajutor în cadrul dezvoltării rurale;

- O schemă de sprijin cuplat (până la 5% din plafonul național anual, cu posibilitatea de depășire a acestuia în cazuri particulare), pentru anumite tipuri de activități agricole sau pentru anumite sisteme agricole dificile dar care sunt deosebit de importante din motive economice și/sau sociale. Sprijinul se acordă în măsura în care este necesar pentru a menține nivelurile actuale de producție;
- O plată specifică pentru cultura de bumbac;
- O schemă simplificată pentru micii fermieri (până la 10% din plafonul național anual), care pot primi astfel o plată forfetară care înlocuiește toate plățile directe, și simplifică sarcina administrativă prin reducerea obligațiilor acestor fermieri legate de ecologizare, de eco-condiționalitate și de controale.

Pentru Bulgaria și România (aflate până în 2016 conform legislației actuale și Tratatului de aderare, încă în procesul de „phasing-in” în ceea ce privește convergența plăților directe) va rămâne valabilă completarea plăților directe din bugetul național. În acest sens, pentru România și Bulgaria sunt prevăzute în mod expres valoarea totală a plafoanelor ce pot fi acordate din bugetul național pentru a completa plățile pe suprafață din bugetul național (plățile naționale directe complementare). **Pentru România, în anul 2014 plafonul pentru plăți din bugetul național este de 330,9 milioane Euro și în 2015 de 156,6 milioane Euro, ceea ce ar corespunde unei plăți de 34 și respectiv 16 Euro/ha în plus față de plățile din bugetul european.** *Considerăm că această opțiune se înscrie în filozofia anterioară a PAC și că nu reflectă așa cum se afirmă, unul dintre principiile acestei reforme și anume eliminarea referințelor istorice.*

De asemenea, propunerea Comisiei **prevede o direcționare a sprijinului direct spre fermierii care sunt angajați activ în activitățile agricole.** Astfel nu vor primi plăți directe persoanele fizice sau juridice sau grupurile de persoane fizice sau juridice, dacă: **quantumul anual al plăților directe este mai mic de 5 % din veniturile totale obținute de acestea din activități neagricole, în cel mai recent an fiscal; sau dacă suprafețele lor agricole sunt în principal suprafețe menținute în mod natural într-o stare adecvată pentru pășunat sau pentru cultivare, iar persoanele respective nu desfășoară pe suprafețele în cauză activitatea minimă stabilită de statele membre.** Această prevedere nu se aplică fermierilor care au primit plăți directe în valoare de sub 5 000 Euro în anul precedent. *Considerăm că această propunere vine în întâmpinarea unui deziderat major care să împiedice dispararea fondurilor destinate sprijinirii fermierilor însă va fi extrem de dificil de implementat o astfel de măsură deoarece ar putea mări birocrăția și mai ales va fi restrictivă pentru partea nefiscalizată și anume a fermierilor persoane fizice. Această măsură va trebui temeinic pregătită în prealabil pentru a nu exista riscul ca unii fermieri să nu poată primi sprijinul cuvenit.*

4.1.1. Schemele de plată obligatorii

Se stipulează de asemenea **care sunt cerințele minime ce trebuie respectate pentru a primi plăți directe de bază și anume:**

- acestea să nu fie mai mici de 100 Euro/an;
- suprafața pentru care se acordă plăți directe să nu fie mai mică de 1 ha;
- există și o flexibilitate oferită Statelor membre care își pot ajusta pragurile, luând în considerare structura specifică a economiilor agricole care este stipulată în anexa IV, **România având o limită de 200 Euro și un prag de 0,3 ha;**
- în cazul în care fermierii care primesc sprijin cuplat/animal dar dețin un număr de hectare inferior pragului ales de către statul membru, atunci celui fermier i se aplică limita plății minime;
- există prevederi pentru Bulgaria și România (pentru anii 2014 și 2015) **pentru valoarea minimă** (conform anexei V, secțiunea A acesta este estimat pentru România la 185,5 Euro în anul 2014 și 190,2 Euro în 2015, din care 34 Euro și respectiv 16 Euro din bugetul național prin plăți naționale directe complementare).

În propunerea de regulament se reia din nou o temă care nu este nouă și care a fost propusă aproape la fiecare reformă a PAC³⁰ și anume **problema modularii / reducerii și plafonării progresive a sprijinului destinat fermelor mari**, luându-se în considerare însă cheltuielile cu forța de muncă. Concret se propune o reducere a cuantumului plăților directe (a plăților de bază) care urmează să fie acordate unui fermier într-un an calendaristic astfel:

- cu 20 % pentru plățile/fermă cuprinse între 150.000- 200.000 Euro;
- cu 40 % pentru plățile/fermă cuprinse între 200.000-250.000;
- cu 70 % pentru plățile/fermă cuprinse între 250.000-300.000 Euro;
- cu 100% pentru plățile/fermă de peste 300.000 Euro.

Se prevede însă ca reducerea sumelor să se aplice la cuantumul sumelor, după ce din suma totală plăților directe datorate agriculturului s-au scăzut salariile plătite și declarate efectiv de fermier în anul precedent, inclusiv impozite și contribuții sociale aferente ocupării forței de muncă.

Se stipulează de asemenea că *statele membre trebuie să se asigure că nu se va acorda nici o plată fermierilor în cazul cărora s-a dovedit că, începând cu data publicării prezentei propuneri de regulament a Comisiei, au creat în mod artificial*

³⁰ Reforma din 1992 (scăderea procentuală a plăților directe funcție de categoria de ferme), Agenda 2000 (reducerea cu 20% a plăților directe între 100.000-200.000 Euro și cu 25% a celor peste 200.000 Euro), Mid-Term Review (prin care după modulară suma maximă/ fermă să fie de maximum 300.000 Euro), Health Check (o reducere graduală cu 10% a plăților peste 100.000 Euro, cu 25% a plăților peste 200.000 Euro și cu 45% pentru plățile peste 300.000 Euro).

condițiile necesare pentru a evita efectele acestei prevederi, cu alte cuvinte că pentru a se evita această plafonare fermierii își divizează exploatațiile s-au crescut artificial costurile cu forța de muncă.

Plafonarea nu se aplică plăților efectuate de statele membre pentru practici agricole benefice pentru climă și mediu și plăților din bugetul național.

Conform propunerii de regulament există o *anume flexibilitate între fondurile dintre cei doi piloni de sprijin*, decizie pe care statele membre trebuie să o ia înainte de 1 august 2013 și să o notifice Comisiei anterior acestei date. Astfel:

- statele membre pot decide să suplimenteze fondurile pentru măsurile din cadrul programelor de dezvoltare rurală finanțate din FEADR *cu până la 10 % din plafoanele lor naționale anuale pentru anii calendaristici 2014-2019, iar această sumă nu mai poate fi disponibilă pentru plăți directe. Deci un transfer din pilonul I în pilonul II. O evaluare conform anexei II ar da posibilitatea României să transfere o sumă maximă din plafonul național de 1,281,696 mii Euro în perioada 2014-2020*);
- Bulgaria, Estonia, Finlanda, Letonia, Lituania, Polonia, Portugalia, România, Slovacia, Spania, Suedia și Regatul Unit **pot decide să transfere din pilonul II în Pilonul I pentru plăți directe până la 5% din cuantumul alocat pentru sprijinirea măsurilor din cadrul programelor de dezvoltare rurală finanțate din FEADR în perioada 2015-2020, sume care ulterior nu mai pot fi disponibile pentru măsurile de sprijin în cadrul programelor de dezvoltare rurală.**
- Statele membre pot decide, de asemenea, să **aplice schema de plată de bază la nivel regional, în conformitate cu criterii obiective și nediscriminatorii (de exemplu funcție de caracteristicile agronomice și economice și potențialul agricol regional sau structura instituțională sau administrativă a acestora).** Această decizie trebuie comunicată Comisiei înainte de **1 august 2013.** *Astfel plafonul național ar trebui împărțit între regiuni pe criterii obiective și nediscriminatorii și pot face obiectul unor modificări anuale progresive, în conformitate cu etape anuale prestabilite și cu criterii obiective și nediscriminatorii, precum potențialul agricol și criteriile legate de mediu.*

Fermierii care au dreptul la o plată în cadrul schemei de plată de bază (pe suprafața eligibilă pentru plată) trebuie să aplice una din următoarele practici agricole benefice pentru climă și mediu:

- **cultivarea cu cel puțin trei culturi diferite pe terenul lor arabil**, în cazul în care terenul arabil al fermierului se întinde pe mai mult de 3 hectare și nu este în întregime utilizat pentru pășune (cultivată sau spontană), nu este lăsat integral în pârloagă sau nu este cultivat în întregime cu culturi

aflate sub apă o mare parte a anului; niciuna dintre aceste trei culturi nu trebuie să acopere mai puțin de 5% din terenul arabil, iar cultura principală nu trebuie să depășească 70% din terenul arabil;

- **menținerea pajiștilor permanente existente în exploatațile lor (declarată ca atare în cererea depusă pentru anul 2014, care se numește „suprafață de referință cu pajiști permanente”).** Fermierii trebuie autorizați să convertească cel mult 5 % din suprafețele lor de referință cu pajiști permanente;
- **amenajarea unei zone de interes ecologic pe suprafața lor agricolă, astfel ca să se asigure că cel puțin 7% din hectarele eligibile, cu excepția suprafețelor cu pajiște permanentă, reprezintă zone de interes ecologic, precum pârlage, terase, elemente de peisaj, zone de protecție și zone împădurite.**

Pentru finanțarea plății pentru practici agricole în benefice pentru climă și mediu statele membre vor utiliza 30% din plafonul național anual prevăzut în anexa II al propunerii de regulament.

Pentru România în cazul în care se presupune că toți fermierii (care au peste 3 hectare eligibile pentru plata de bază), utilizează una din practicile benefice pentru mediu prezentate anterior, **valoarea totală estimată care se poate acorda în perioada 2014-2020 este de 3,845,087 mii Euro. Această plată nu se supune plafonării și reducerii graduale, iar Comisia stabilește anual, prin intermediul unor acte de punere în aplicare, plafonul corespunzător acestei plăți.**

Funcție de decizia statului membru **această plată poate fi aplicată și la nivel regional conform cu decizia pentru plata de bază și după aceeași metodologie.** Fermierii care practică agricultura ecologică beneficiază automat de această plată iar fermierii din zonele “Natura 2000” beneficiază de această plată dacă aplică una din practicile benefice pentru climă și mediu care respectă în același timp și cerințele legislative legate Natura 2000.

4.1.2. Schemele de plată voluntare

Statele membre pot acorda o plată fermierilor din zonele montane și din alte zone care se confruntă cu constrângeri naturale sau cu alte constrângeri specifice și care sunt eligibili pentru schema de plată de bază și ale căror exploatații se află integral sau parțial în acest tip de zone. Acest tip de plată se acordă anual pe suprafață în scopul compensării costurilor suplimentare și pierderilor de venit suportate de fermieri din cauza constrângerilor impuse producției agricole în zonele în cauză. Statele membre pot aplica această plată și la nivel regional dacă statele membre definesc regiunile în conformitate cu criterii obiective și nediscriminatorii.

În vederea finanțării acestei plăți statele membre pot hotărî, și notifica Comisia până la 1 august 2013, să utilizeze până la 5 % din plafonul lor național anual prevăzut în anexa II. **Fondul potențial pentru o astfel de plată în perioada 2014-2020 este de 640,848 mii de Euro, dacă se utilizează suma maximă.**

Propunerea de regulament prevede de asemenea că **statele membre pot acorda o plată anuală pentru tinerii fermieri care sunt eligibili pentru plata de bază. Pentru această plată sunt eligibile persoanele fizice care se instalează pentru prima dată la conducerea exploatației sau care s-au instalat deja în cei cinci ani anteriori primei depunerii a unei cereri în cadrul schemei de plată de bază și care au mai puțin de 40 de ani în momentul depunerii cererii.**

Această plată se acordă anual din momentul activării drepturilor la plată ale fermierului pentru o perioadă de maximum cinci ani și pentru o suprafață de 25 de ha/fermă pentru 25 de state membre printre care și România, în care suprafața medie este mai mică sau egală cu 25 de hectare. Statele membre calculează în fiecare an cuantumul acestei plăți. Pentru finanțarea acestei plăți statele membre pot utiliza 2% din plafonul anual și notifică Comisia până la 1 august 2013. De asemenea, până la 1 august 2016, statele membre pot revizui procentajul estimat inițial cu efect de la 1 ianuarie 2017.

Statele membre pot acorda un sprijin cuplat fermierilor în următoarele sectoare și pentru următoarele producții: cereale, plante oleaginoase, culturi proteice, leguminoase pentru boabe, in, cânepă, orez, fructe cu coajă lemnoasă, cartof pentru feculă, lapte și produse lactate, semințe, carne de oaie și de capră, carne de vită și mânzat, ulei de măsline, viermi de mătase, furaje uscate, hamei, sfeclă de zahăr, trestie de zahăr și cicoare, fructe și legume și specii forestiere cu ciclu scurt de producție. Acest sprijin cuplat poate fi acordat numai în sectoarele sau regiunile dintr-un stat membru în care unul sau mai multe din aceste tipuri de agricultură sunt afectate de anumite dificultăți și sunt deosebit de importante din motive economice și/sau sociale, și/sau de mediu, pentru crearea unui stimulent în vederea menținerii nivelurilor actuale de producție în regiunile în cauză.

Sprijinul cuplat se acordă sub forma unei plăți anuale, în limite cantitative definite și pe baza unor suprafețe sau producții fixe sau a unui număr fix de animale. Pentru finanțarea acestei plăți cuplate statele membre pot decide, până la data de 1 august a anului care precede primul an de implementare a sprijinului respectiv, să utilizeze până la 5% din plafonul lor național anual stabilit în anexa II.

Prin derogare statele membre pot decide să utilizeze până la 10% din plafonul național anual stabilit în anexa II, dacă: au aplicat, până la 31 decembrie 2013, schema de plată unică pe suprafață sau au alocat, timp de cel puțin un an în

perioada 2010-2013, peste 5 % din cuantumul lor disponibil pentru acordarea plăților directe³¹. Până la 1 august 2016, statele membre pot revizui decizia. Comisia aprobă, decizia asupra unei astfel de plăți cuplate dacă se demonstrează existența, în regiunea sau în sectorul în cauză, a uneia dintre necesitățile de mai jos:

- necesitatea de a susține producția specifică la un anumit nivel, din cauza lipsei de alternative și de a reduce riscul de abandonare a producției și de apariție a problemelor sociale și/sau de mediu aferente;
- necesitatea de a asigura aprovizionarea constantă a industriei locale de prelucrare, pentru a se evita astfel consecințele sociale și economice negative ale unui eventual proces de restructurare aferent;
- necesitatea de a compensa dezavantajele care îi afectează pe fermieri într-un anumit sector și care reprezintă consecința perturbărilor prelungite ale pieței aferente;
- necesitatea de a interveni acolo unde existența oricărui alt sprijin disponibil în temeiul prezentului regulament, sau al oricărei scheme aprobate de ajutoare de stat este considerată insuficientă.

Fermierii care dețin drepturi la plată în 2014 și care îndeplinesc cerințele minime pentru plata de bază pot opta pentru participarea la o schemă simplificată, „schema pentru micii fermieri”. Plățile acordate în cadrul acestei scheme înlocuiesc plata de bază iar fermierii sunt scutiți de utilizarea practicilor agricole benefice pentru climă și sol.

La fel ca și în cazul plafonării, statele membre trebuie să se asigure că nu se acordă nici o plată fermierilor în cazul cărora se dovedește că își împart exploatarea cu unicul scop de a beneficia de această schemă. Fermierii care doresc să participe la schema pentru micii fermieri trebuie să depună o cerere până la **15 octombrie 2014**.

Statele membre stabilesc cuantumul plății anuale din cadrul schemei pentru micii fermieri la unul dintre următoarele niveluri:

- **un cuantum care să nu depășească 15% din plata medie pe beneficiar acordată la nivel național.** Aceasta se stabilește pe baza plafonului național prevăzut în anexa II pentru anul calendaristic 2019 și a numărului de fermieri care au obținut drepturi la plată;
- **un cuantum corespunzător plății medii pe hectar acordate la nivel național, înmulțit cu o cifră care corespunde numărului de**

³¹ Prevăzute în titlurile III, IV și V din Regulamentul (CE) nr. 73/2009, cu excepția titlului IV capitolul 1 secțiunea 6, pentru finanțarea măsurilor prevăzute în titlul III capitolul 2 secțiunea 2 din Regulamentul (CE) nr. 73/2009, a sprijinului prevăzut la articolul 68 alineatul (1) litera (a) punctele (i)-(iv) și literele (b) și (c) din regulamentul respectiv, sau a măsurilor prevăzute în capitolul 1, cu excepția titlului IV secțiunea 6 din regulamentul respectiv.

hectare – maximum trei. Plata medie la ha se stabilește de către statele membre pe baza plafonului național prevăzut în anexa II pentru anul calendaristic 2019 și a numărului de hectare eligibile în 2014.

Plata nu trebuie să fie mai mică de 500 euro și nici mai mare de 1 000 euro. Pe durata participării la schema pentru micii fermieri, fermierii trebuie să păstreze cel puțin un număr de hectare care corespunde numărului de drepturi deținute fiind considerate drepturi activate pe toată durata participării fermierului respectiv la schemă și nu sunt transferabile decât în cazul moștenirii sau al moștenirii anticipate.

Pentru a finanța această plată statele membre deduc cuantumurile corespunzătoare valorilor la care urmează să aibă dreptul micii fermieri din cuantumurile totale prevăzute pentru plățile obligatorii și cele voluntare de la nivel național. În cazul în care cuantumul total al plăților în cadrul schemei destinate micilor fermieri depășește 10% din plafonul național anual stabilit în anexa II, statele membre aplică o reducere lineară a cuantumurilor care trebuie plătite în conformitate cu prezentul titlu, pentru a respecta procentul respectiv.

În propunerea Comisiei sunt de asemenea o serie de definiții cum ar fi cea de fermier, exploatație, activitate agricolă, produs agricol, suprafață agricolă, teren arabil, culturi și pajiști permanente, etc, toate prezentate detaliat în Anexa 1, definiții care trebuiesc analizate din perspectiva situației României pentru a nu deveni restrictive pentru acordarea sprijinului.

4.2. Propunerile Comisiei privind politica de dezvoltare rurală

Propunerile Comisiei în ceea ce privește dezvoltarea rurală sunt aliniate la Strategia Europa 2020 prin care se stipulează că, în viitor, creșterea economică în UE ar trebui să fie inteligentă (bazată pe cunoaștere și inovare), durabilă (în conformitate cu nevoile pe termen lung ale planetei) și inclusivă (benefică pentru întreaga societate). Obiectivul principal declarat este de a realiza o integrare mai bună între politicile UE privitoare la zonele rurale.

În exercițiul financiar 2014-2020, finanțarea pentru politica de dezvoltare rurală va fi menținută la nivelul curent, și anume 14,6 miliarde €/an. Prin finanțarea viitoare trebuie să existe garanția că politica de dezvoltare rurală va evolua astfel încât să facă față schimbărilor care se produc în societate.

În conformitate cu Strategia Europa 2020 și obiectivele generale ale PAC, misiunea principală a politicii de dezvoltare rurală a UE pentru perioada 2014-2020 urmărește trei obiective principale:

- competitivitatea agriculturii;
- gestionarea durabilă a resurselor naturale;
- dezvoltare teritorială echilibrată a zonelor rurale.

Aceste obiective pe termen lung sunt considerate "priorități". Prioritățile politicii de dezvoltare rurală vor avea "domenii de intervenție" corespunzătoare. Astfel, prioritățile și domeniile de intervenție vor oferi baza de funcționare a FEADR pentru zonele rurale ale UE. Acestea vor fi, de asemenea, folosite pentru a stabili obiective țintă de dezvoltare rurală, care vor fi convenite de către Comisie și fiecare autoritate responsabilă din țările membre.

Teme precum "stimularea inovării", "contribuția pentru atenuarea și adaptarea la schimbările climatice" și "grija pentru mediu" sunt considerate a fi obiective comune pentru toate prioritățile și domeniile de intervenție ale politicii de dezvoltare rurală (PDR).

Noile priorități pentru politica de dezvoltare rurală și domeniile de intervenție asociate, împreună cu o scurtă motivație/justificare sunt prezentate în tabelul următor:

Tabelul 4.2. *Priorități ale politicii de dezvoltare rurală - 2014 - 2020*

Prioritatea	Domeniul de intervenție	Justificare
încurajarea transferului de cunoștințe și a inovării în agricultură, în silvicultură și în zonele rurale	- încurajarea inovării și a creării unei baze de cunoștințe pentru zonele rurale; - consolidarea legăturilor dintre agricultură și silvicultură, pe de o parte, și cercetare și inovare, pe de altă parte. - încurajarea învățării pe tot parcursul vieții și a formării profesionale în sectoarele agricol și forestier.	- cunoștințele, abilitățile și inovarea sunt temelia indispensabilă a dezvoltării durabile. Zonele rurale au adesea nevoie de ajutor în acest sens (de exemplu, doar 20% din fermierii din UE au primit o instruire formală în agricultură) iar decalajele dintre cercetare și agricultură trebuie reduse.

creșterea competitivității tuturor tipurilor de agricultură și creșterea viabilității exploatațiilor	- facilitarea restructurării exploatațiilor care se confruntă cu probleme structurale majore, în special a celor cu un nivel redus de participare pe piață, a exploatațiilor orientate spre piață din anumite sectoare și a exploatațiilor care au nevoie să își diversifice activitățile agricole; - facilitarea reînnoirii generațiilor în sectorul agricol.	- forțe diverse reprezintă amenințări la adresa veniturilor agricultorilor, și, prin urmare, fermierii indiferent de tipul de agricultură practicat trebuie să devină mai competitivi. În unele cazuri este nevoie de continuarea procesului de restructurare. Având în vedere că doar 6% din managerii agricoli sunt tineri cu vârsta sub 35 de ani, aceștia trebuie încurajați să aducă energia și ideile lor în agricultură.
promovarea organizării lanțului alimentar și a gestionării riscurilor în agricultură	- o mai bună integrare a producătorilor primari în lanțul alimentar prin intermediul schemelor de calitate, a promovării pe piețele locale și în cadrul circuitelor scurte de aprovizionare, a grupurilor de producători și a organizațiilor interprofesionale; - sprijinirea gestionării riscurilor la nivelul exploatațiilor.	- poziția agricultorilor în cadrul lanțului de aprovizionare cu alimente poate fi relativ slabă și aceștia se pot organiza singuri pentru a îmbunătăți oportunitățile de venituri. Pentru a realiza acest lucru, o cale de urmat este accesarea piețelor locale și scurtarea lanțurilor de aprovizionare. Instrumentele de gestionare a riscurilor sunt necesare pentru a ajuta agricultorii să se descurce mai bine cu incertitudinea creată de probleme meteorologice, bolile la animale și volatilitatea piețelor.

refacerea, conservarea și consolidarea ecosistemelor care depind de agricultură și de silvicultură	-refacerea și conservarea biodiversității, inclusiv în zonele Natura 2000 și în cadrul activităților agricole de mare valoare naturală, precum și a stării peisajelor europene; - ameliorarea gestionării apelor; - ameliorarea gestionării solului.	- presiunile asupra mediului ambiant sunt încă foarte răspândite. De exemplu, doar 17% din habitatele UE și 11% din ecosistemele sale sunt considerate a fi într-o stare de "favorabilitate". Surplusurilor de substanțe chimice persistă în unele cursuri de apă (în ciuda progreselor înregistrate), și 45% din solurile din UE suferă de probleme de calitate. Aceste provocări trebuie să fie remediate și contribuțiile pozitive ale agriculturii și silviculturii asupra mediului ar trebui să fie consolidate.
promovarea utilizării eficiente a resurselor și sprijinirea tranziției către o economie cu emisii reduse de carbon și rezistentă la schimbările climatice în sectoarele agricol, alimentar și silvic	- eficientizarea utilizării apei în agricultură; - eficientizarea utilizării energiei în sectorul agroalimentar; - facilitarea furnizării și a utilizării surselor regenerabile de energie, a subproduselor, a deșeurilor, a reziduurilor și a altor materii prime nealimentare, în scopul bioeconomiei; - reducerea emisiilor de oxizi de azot și de metan din agricultură; - promovarea sechestrării carbonului în agricultură și silvicultură;	- în toate sectoarele economice, creșterea "inteligentă" și "durabilă" trebuie să țină seama de faptul că resursele sunt limitate. Agricultură trebuie să utilizeze energia și apa în mod mai eficient (agricultura utilizează aproximativ 24% din totalul captărilor de apă din UE), și să conducă la reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră și de carbon. Agricultură și alte sectoare din mediul rural pot furniza materii prime esențiale pentru a fi utilizate în bio-economie.

promovarea incluziunii sociale, a reducerii sărăciei și a dezvoltării economice în zonele rurale	- facilitarea diversificării, a înființării de noi întreprinderi mici și a creării de noi locuri de muncă; - încurajarea dezvoltării locale în zonele rurale; - sporirea accesibilității, a utilizării și a calității tehnologiilor informației și comunicațiilor (TIC) în zonele rurale.	- un procent de 14% din populația din regiunile preponderent rurale ale UE înregistrează rate de ocupare mai mici decât jumătate din valoarea medie a UE. Se pot face multe pentru a ajuta la crearea unei varietăți mai mari de locuri de muncă.
--	---	---

Sursa: prelucrare după „A Short Guide of the European Commission's Proposals for EU Rural Development after 2013, EC - Directorate General for Agriculture and Rural Development”

Comunicatul Comisiei precizează faptul că politica de dezvoltare rurală va fi mai bine coordonată cu alte politici ale UE în cazul în care UE dorește să îndeplinească obiectivele Strategiei Europa 2020. **Un nou mecanism legal, menționat drept "Cadrul Strategic Comun" (CSC) este propus pentru a garanta această coordonare.** Mai multe fonduri ale UE vor oferi sprijin pentru zonele rurale, și anume Fondul European de Dezvoltare Regională (FEDR), Fondul Social European (FSE), Fondul de Coeziune (FC) și Fondul European Maritim și de Pescuit (FEMP). Pentru aceasta, **vor fi identificate caracteristicile comune ale acestor fonduri realizându-se armonizarea și simplificarea normelor în cazul în care este posibil.** Rolul principal al CSC va fi de a ajuta fondurile implicate să se completeze reciproc. În special, se va clarifica modul în care acestea pot lucra împreună în slujba Strategiei Europa 2020. Sistemele CSC vor conține, de asemenea, **prevederi pentru cooperarea „teritorială” (trans-sectorială) între fonduri.** CSC va fi suficient de detaliat pentru a furniza îmbunătățiri reale în coordonarea fondurilor, dar suficient de flexibil pentru a permite fiecărei politici să-și îndeplinească propria misiune. Acesta va înlocui, la nivelul UE, Cadrul Strategic actual al politicii de dezvoltare rurală.

Pe de altă parte, **contracte de parteneriat** vor oficializa abordarea coordonată a politicilor la nivel național. **Contractele de parteneriat vor fi o punte de legătură între provocările la nivelul UE, pe de o parte, și cele la nivel național, regional și local, pe de altă parte.** În cazul politicii de dezvoltare rurală, **aceste contracte de parteneriat vor înlocui actualele Planuri naționale strategice și vor fi convenite pentru fiecare stat membru.** Conținutul contractului va stabili modul în care statul membru va folosi și coordona fondurile europene pentru a realiza obiectivele Strategiei Europa 2020.

Planurile de dezvoltare rurală vor rămâne, și în continuare, principalul instrument pentru punerea în aplicare a politicii de dezvoltare rurală, bazat pe scheme multi-anuale, cofinanțate de statele membre (sau regiunile lor). Conținutul planurilor va fi influențat de CSC și de contractele de parteneriat. Ca și în perioada curentă, unele planuri vor acoperi țări întregi, în timp ce altele vor acoperi o anumită regiune.

Elementele cele mai importante vor viza: i) efectuarea unei analize a punctelor forte, punctelor slabe, oportunităților și amenințărilor (SWOT), referitoare la zona acoperită de program; ii) stabilirea de obiective cuantificabile conform cu noile priorități și domeniile de intervenție asociate ale PDR, utilizând indicatori țintă din Cadrul Comun de Monitorizare și Evaluare. Indicatorii trebuie să țină seama de lecțiile învățate din procesul de punere în aplicare a pilonului 2 al PAC; iii) luarea în considerare, pentru fiecare prioritate, a temelor transversale, cum ar fi inovarea, protecția mediului și atenuarea schimbărilor climatice; iv) alegerea combinațiilor de măsuri pentru a aborda prioritățile și temele transversale în vederea îndeplinirii obiectivelor propuse.

Noile măsuri sunt definite, în principal, în funcție de tipuri de sprijin și de beneficiari, mai degrabă decât în funcție de priorități. *Propunerile Comisiei pentru măsurile politicii de dezvoltare rurală după 2013 sunt un amestec de vechi și nou. Astfel, o serie de măsuri, care și-au dovedit valoarea în perioada curentă, au fost actualizate.* Scopul declarat a fost acela de a moderniza aceste măsuri și a le face mai eficiente, astfel încât să reflecte mai bine, pe de o parte prioritățile politicii de dezvoltare rurală, iar pe de altă parte, temele transversale cum ar fi inovarea, schimbările climatice și protecția mediului. Au fost propuse, de asemenea, și o serie de măsuri noi. Numărul de măsuri propuse pentru perioada 2014-2020 este mai redus decât „meniul” actual al măsurilor (perioada 2007-2013). Acest nou meniu oferă o gamă de instrumente pentru îndeplinirea diverselor provocări cu care se confruntă zonele rurale. Trebuie subliniat faptul că, **alegerea măsurilor va fi la latitudinea statelor membre/regiunilor.** Acestea vor decide ce măsuri vor fi utilizate pentru a servi o prioritate. **Un accent mai puternic va fi pus pe utilizarea acestor măsuri în asociere.** Este clar faptul că, multe sau chiar cele mai multe priorități și obiective nu pot fi realizate prin utilizarea unei singure măsuri. Prin urmare, statele membre și regiunile ar trebui, în viitor, să stabilească o **schemă logică de intervenție care să ilustreze modul în care măsurile vor lucra împreună.** Sistemul de programare va ține seama de faptul că o anumită măsură poate contribui la realizarea mai multor priorități, la un moment dat.

Fiecare Plan va conține obiective generale de îndeplinit pe timpul implementării sale, dar și o serie de **obiective intermediare**, destinate verificării faptului că activitatea desfășurată se îndreaptă în direcția propusă. Prin urmare, într-un cadru nou de performanță, repere formale vor fi convenite pentru toate

Planurile, în relație cu unele dintre obiectivele generale convenite între Comisie și statul membru. În cazul în care aceste obiective nu sunt atinse, Comisia va face recomandări pentru a corecta situația. Pentru reperatele care au fost atinse vor fi alocate fonduri suplimentare care vor fi eliberate, într-o etapă ulterioară, din „**rezerva de performanță**” (care conține 5% din bugetul total). Aceste fonduri de rezervă vor fi disponibile pentru a sprijini acțiuni suplimentare în cadrul priorităților pentru care obiectivele propuse au fost atinse.

Noul proiect de reglementare a politicii rurale stipulează faptul că PDR funcționează mai bine dacă anumite condiții prealabile sunt îndeplinite. Acestea sunt denumite „**condiționalități ex-ante**”. Multe dintre acestea sunt de la sine înțelese (de exemplu, statele membre și regiunile ar trebui să se asigure că au personal suficient și sisteme IT corespunzătoare pentru a face operaționale programele pe care le elaborează). Pentru condițiile care nu sunt îndeplinite de către un stat membru la o anumită dată, Comisia va agree măsuri de corectare cu statul membru sau regiunea în cauză.

Flexibilitatea va continua să fie o caracteristică esențială pentru PDR. Acest lucru va asigura faptul că politica de dezvoltare rurală a UE își păstrează capacitatea de a răspunde nevoilor variate ale zonelor rurale din fiecare stat membru. În plus, față de structura standard bazată pe programare, statele membre și regiunile vor avea în viitor **posibilitatea să acorde un sprijin special anumitor grupuri, zone sau obiective, dacă doresc**. Totuși, noul proiect de regulament FEADR subliniază faptul că o atenție deosebită este necesară pentru:

- **tinerii agricultori** considerați garanți ai viitorului agriculturii, prin faptul că pot aduce energie nouă și idei noi pentru acest sector. În prezent, aceștia se confruntă cu diverse dificultăți, în special, în ceea ce privește accesul la terenuri și la credit;
- **fermele mici** au o contribuție deosebită la diversificarea produselor, conservarea habitatelor, etc. Cu toate acestea, în unele zone din UE, acestea se confruntă cu provocări diferite față de cele cu care se confruntă fermele mai mari;
- **zonele de munte**, în multe cazuri, oferă produse deosebite și ecosisteme atractive. Cu toate acestea, zonele montane se pot confrunta cu provocări speciale, legate de climă și de izolare;
- **lanțurile scurte de aprovizionare** pot aduce beneficii economice, sociale și de mediu (prin asigurarea unei părți mai mari din valoarea adăugată pentru agricultori, prin reducerea amprente de carbon, prin stimularea distribuției produselor alimentare, precum și prin favorizarea contactului față-în-față între producători și cumpărători). Aceasta poate fi de ajutor pentru a reduce distanța de la producător la consumator;

- **sectoarele agricole speciale** existente în unele părți ale UE, care au un impact semnificativ asupra unor zone rurale specifice și care au nevoie de restructurare.

Statele membre și regiunile vor avea posibilitatea să elaboreze **sub-programe de dezvoltare rurală** care să acorde o atenție deosebită nevoilor oricăreia dintre temele menționate în proiectul de regulament. Sub-programele vor funcționa în cadrul structurii principale a Planului. Fiecare subprogram va conține: o analiză specifică a punctelor forte, punctele slabe, oportunități și amenințări (SWOT), referitoare la tema în cauză; obiective specifice care trebuie atinse; și o selecție corespunzătoare de măsuri. În cadrul sub-programelor, măsurile de investiții utilizate în favoarea fermelor mici și în favoarea lanțurilor scurte de aprovizionare vor presupune o rată maximă a cheltuielilor publice în raport cu cheltuielile totale (un plus de 10 % din intensitatea ajutorului). În cadrul măsurii de sprijin a investițiilor în active fizice, în cazul tinerilor agricultori și a zonelor de munte, rata maximă a ajutorului se va negocia.

Lecțiile învățate în perioada 2007 – 2013 în cadrul programului LEADER vor fi aplicate pentru a obține rezultate mai bune după 2013. Prin urmare, va exista un accent mai puternic și mai explicit pe dezvoltarea capacității necesare pentru a maximiza impactul pozitiv. FEADR va fi disponibil pentru a acoperi **faza pregătitoare**, timp în care GAL-urile își pot construi o bază de cunoștințe și competențe pentru punerea ulterioară în aplicare a unei strategii locale. Ca o dispoziție specială, pentru GAL-urile potențiale, care nu au fost implicate în Leader în cursul perioadei 2007-2013, un nou „**start-up kit**” va fi introdus, pentru a fi adaptat la nevoile specifice ale unui anumit teritoriu. Potențialele GAL-uri, care vor folosi acest kit, vor primi sprijin pentru construirea capacității locale și vor avea posibilitatea să experimenteze proiecte pilot mici. După 2013, în cazul în care comisia de selecție pentru strategia de dezvoltare locală decide că trebuie să utilizeze mai mult de un fond al UE, acesta va fi liber să desemneze un "lead found". În acest caz, costurile strategiei de funcționare, animarea teritoriului și activitățile în rețea vor fi finanțate numai din acest fond.

Lansată în 2008, Rețeaua Europeană pentru Dezvoltare Rurală (REDR) și rețelele naționale ale statelor membre au avut contribuții importante în livrarea politicii de dezvoltare rurală. **Consolidarea abordărilor în rețea**, prin urmare, va continua să joace un rol-cheie pentru dezvoltarea zonelor rurale. Abordările în rețea vor fi construite în viitor astfel încât să fie extinsă implicarea părților interesate în politica de dezvoltare a mediului rural, precum și în schimbul de experiență, și în plus în răspândirea inovării.

Diferitele tipuri de inovare pot fi un motor al progresului. Obiectivele Strategiei Europa 2020 subliniază importanța, pentru întreaga Europă (rurală și urbană), a

valorificării motorului inovării. Produse, servicii, tehnologii, procese și forme de organizare noi pot ridica profiturile unei ferme sau unei întreprinderi din mediul rural, pot conduce la o grijă crescută față de mediu și la consolidarea structurii sociale. Un „**Parteneriat european pentru inovare** (PEI) pentru productivitatea și sustenabilitate agricolă” este în curs de dezvoltare și care are drept scop interconectarea politicilor existente și promovarea cooperării între parteneri, în vederea exploatării potențialului pentru descoperiri inovatoare. Pentru realizarea acestui obiectiv, PEI trebuie să creeze punți de legătură între cercetarea și tehnologia de ultimă oră și practicieni, și să crească conștientizarea cu privire la nevoia de a investi în inovare.

Capitolul 5. Implicații ale aplicării propunerilor Comisiei Europene în România

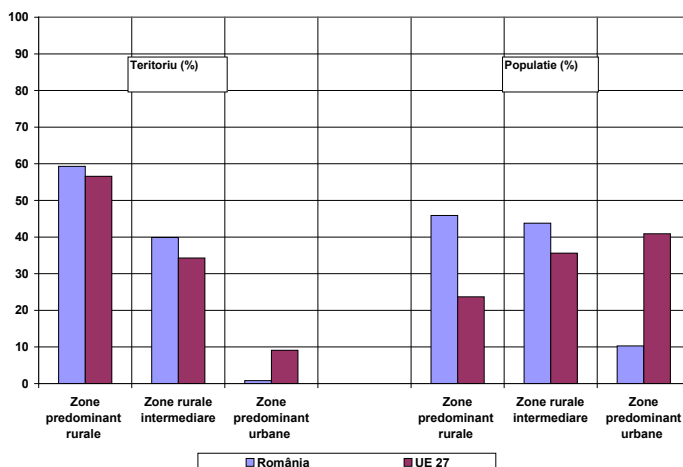
Având în vedere propunerile legislative ale Comisiei, prezentate sintetic în capitolul anterior am încercat să evaluăm cum s-ar concretiza aplicarea unora dintre acestea în România, în condițiile în care pachetul legislativ ar rămâne în forma propusă. De asemenea, s-a încercat identificarea, pentru unele dintre subiectele sensibile abordate, cerințelor rezonabile pe care România ar putea să le susțină plecând de la informațiile prezentate în capitolele anterioare și de la realitatea agriculturii și ruralului românesc, comparativ cu media UE-27, analiză prezentată succint în continuare.

5.1. România agricolă și rurală comparativ cu UE-27: caracteristici și evoluții

Pentru a avea o bază de evaluare și analiză pertinentă prezentăm o fotografie recentă a spațiului rural și a sectorului agricol din România.

Pentru caracterizarea spațială a ruralului în această lucrare s-a folosit tipologia agreată, în anul 2010, de către Comisia Europeană (CE) care clasifică zonele în predominant rurale, intermediar rurale și predominant urbane (EC, 2010). Conform acestei clasificări, spațiul rural românesc (zone predominant rurale și zone rurale intermediare) reprezintă 99,2% din teritoriu și 89,7% din populație. Se poate remarca în figura 5.1, gradul mai mare de ruralitate al României raportat la UE 27, unde zonele rurale dețin 90,9% din teritoriu și 59,1% din populație.

Figura 5.1. Ponderea teritoriului și populației pe tipuri de zone, în România și Uniunea Europeană 27



Sursa: Comisia Europeană 2010

5.1.1. Importanța zonelor rurale

În ceea ce privește activitatea economică, România se caracterizează prin tendința de concentrare a acesteia în zonele rurale (predominant și intermediar rurale), zone care generează 77,0% din valoarea adăugată brută (VAB) și dețin 88,6% din populația ocupată, comparativ cu UE27 unde situația este diferită, valorile înregistrate fiind mai reduse: 48,4% din VAB și 56% din populația ocupată (vezi tabelul 5.1).

Tabelul 5.1. Ponderea valorii adăugate brute și a populației ocupate pe tipuri de zone, în România și UE 27

Tipuri de zone	România	UE 27
Valoarea adăugată brută (%)		
Zone predominant rurale	33,8	16,6
Zone rurale intermediare	43,2	31,8
Zone predominant urbane	23,0	51,6
Populația ocupată (%)		
Zone predominant rurale	42,2	21,4
Zone rurale intermediare	46,4	34,6
Zone predominant urbane	11,4	44,0

Sursa: Comisia Europeană, 2010

5.1.2. Situația socio – economică

Atât în UE27 cât și în România, zonele rurale, atât cele intermediare cât și cele predominant rurale, au o densitate a populației mult mai scăzută decât zonele predominant urbane. În ceea ce privește evoluția densității populației în perioada 1995 - 2007, România, comparativ cu UE27, a înregistrat o pierdere a populației în toate cele trei tipuri de zone. (vezi tabelul 5.2.)

Tabelul 5.2. Densitatea populației și evoluția densității populației pe tipuri de zone, în România și UE 27

Tipuri de zone	România		UE 27	
	Densitatea populației (2007)	Evoluția densității populației (1995 -2007)	Densitatea populației (2007)	Evoluția densității populației (1995 -2007)
	Loc/kmp	%	Loc/kmp	%
Zone predominant rurale	72,4	- 3,1	48,3	0,4

Zone rurale intermediare	102,7	- 4,7	119,3	3,8
Zone predominant urbane	1272,9	- 24,0	513,9	20,3
Total	93,7	- 3,9	115,3	3,3

Sursa: Comisia Europeană, 2010

Structura populației pe grupe de vârstă nu prezintă variații semnificative între cele trei tipuri de regiuni (vezi tabelul 5.3). Totuși, se poate remarca faptul că ponderea populației în vârstă de muncă este ușor mai mare în zonele predominant urbane în timp ce zonelor predominant rurale le este caracteristică o pondere mai mare a persoanelor cu vârsta peste 65 de ani. **Cu excepția zonelor predominant urbane, România are o populație mai puțin îmbătrânită decât cea din UE27.**

Tabelul 5.3. Structura populației pe grupe de vârstă și indicii îmbătrânirii populației pe tipuri de zone, în România și UE27

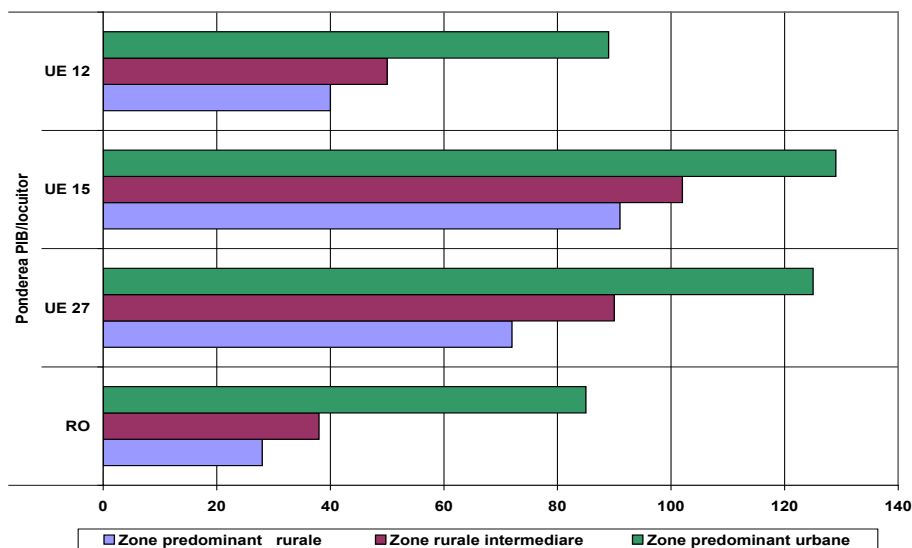
Categoria de vârstă	România		UE 27	
	Structura pe grupe de vârstă (2008)	Îmbătrânirea populației (0-14 ani/ > 64ani)	Structura pe grupe de vârstă (2008)	Îmbătrânirea populației (0-14 ani/ > 64 ani)
Zone predominant rurale				
0-14 ani	16,1	1,03	15,7	0,88
15-64 ani	68,4		66,5	
> 64 ani	15,6		17,8	
Zone rurale intermediare				
0-14 ani	15,1	1,06	15,6	0,92
15-64 ani	70,5		67,3	
> 64 ani	14,3		17,0	
Zone predominant urbane				
0-14 ani	12,0	0,84	15,9	1,00
15-64 ani	73,8		68,1	
> 64 ani	14,3		15,9	
Total				
0-14 ani	15,2	1,02	15,7	0,92
15-64 ani	69,9		67,2	
> 64 ani	14,9		17,1	

Sursa: calculat pe baza datelor Comisiei Europene, 2010

5.1.3. Dezvoltarea economică

Produsul intern brut pe locuitor este mai mare în zonele predominant urbane decât în cele rurale, atât în România cât și în Uniunea Europeană (UE 27, UE15 și UE12). Diferența dintre zonele rurale și cele urbane este mai accentuată în România (vezi figura 5.2).

Figura 5.2. PIB pe locuitor, pe tipuri de regiuni, în România și UE27*



Sursa: calculat după date ale Comisiei Europene , 2010 (*PIB în pc/locuitor; media UE27=100)

Totuși, dacă în UE27, în perioada 2000 – 2006, PIB-ul a rămas relativ constant, situația în România a fost diferită: a crescut cu 7% în zonele predominant rurale și cu 12% în cele intermediar rurale (vezi tabelul 5.4).

Tabelul 5.4. Evoluția produsului intern brut pe locuitor, pe tipuri de regiuni, în România și UE27*

	Evoluția PIB/ locuitor			
	RO	UE 27	UE 15	UE 12
Zone predominant rurale	7	1	-2	5
Zone rurale intermediare	12	0	-3	8
Zone predominant urbane	30	0	-3	16
Total	12	0	-3	8

* PIB în pc/locuitor; media UE27 = 100; 2006 este media anilor 2005, 2006, 2007; 2000 este media

Sursa: calculat după datele Comisiei Europene, 2010

Dacă sectorul primar reprezenta 4,6% și respectiv 2,4% din valoarea adăugată brută din zonele predominant rurale și respectiv zonele intermediar rurale în UE 27, în România, ponderea a fost mult mai mare: 11,2% și respectiv 6,1%.

Atât în UE27 cât și în România sectorul terțiar este predominant indiferent de tipul de zonă. Evoluția valorii adăugate brute arată o situație similară atât în UE27 cât și în România, și anume scăderea ponderii VAB în sectorul primar (vezi tabelul 5.5).

Tabelul 5.5. *Structura și evoluția valorii adăugate brute pe ramuri economice, pe tipuri de zone, în România și UE27*

Sectorul	România		UE 27	
	Ponderea VAB (2007)	Evoluția VAB	Ponderea VAB (2007)	Evoluția VAB
Zone predominant rurale				
primar	11,2	-9,4	4,6	-1,2
secundar	37,7	4,9	31,4	0,4
terțiar	51,0	4,5	64,0	0,8
Zone rurale intermediare				
primar	6,1	-5,5	2,4	-0,5
secundar	41,7	0,7	29,9	0,1
terțiar	52,2	4,8	67,7	0,4
Zone predominant urbane				
primar	0,3	-0,5	0,6	-0,1
secundar	30,5	-1,9	22,3	-0,7
terțiar	69,2	2,3	77,1	0,9
Total				
primar	6,5	-6,1	1,8	-0,4
secundar	37,8	1,4	26,2	-0,2
terțiar	55,7	4,7	72,0	0,7

Sursa: după datele Comisiei Europene, 2010

În ceea ce privește ponderea populației ocupate în sectorul primar (tabelul 5.6), datele indică o diferență semnificativă între România și UE27 (30,3% și respectiv 5,2%). Pe tipuri de zone rurale forța de muncă ocupată în sectorul primar înregistrează aceleași valori ridicate: 38,6% în zonele predominant rurale și 29,6% în zonele rurale intermediare. De asemenea și ocuparea în sectorul primar a scăzut în toate cele trei tipuri de zone, tendință regăsită într-un grad mai redus și la nivelul UE27.

Tabelul 5.6. Structura și evoluția ocupării forței de muncă pe sectoare de activitate, pe tipuri de zone, în România și UE 27

Sectorul	România		UE 27	
	Pondere populației ocupate pe ramuri economice (2007)	Evoluția ocupării forței de muncă (2002-2007)	Pondere populației ocupate pe ramuri economice (2007)	Evoluția ocupării forței de muncă (2002-2007)
Zone predominant rurale				
primar	38,9	-5,1	14,2	-2,4
secundar	29,0	2,3	29,1	0,0
terțiar	32,1	2,7	56,7	2,3
Zone rurale intermediare				
primar	29,6	-4,7	6,3	-1,2
secundar	32,9	0,7	28,7	-0,7
terțiar	37,5	4,0	64,9	2,0
Zone predominant urbane				
primar	1,1	-0,4	1,4	-0,2
secundar	29,6	-0,5	22,4	-1,7
terțiar	69,2	5,4	76,2	1,9
Total				
primar	30,3	-5,1	5,8	-1,1
secundar	30,9	0,8	26,1	-1,0
terțiar	38,8	4,2	68,1	2,1

Sursa: după datele Comisiei Europene, 2010

Rata ocupării forței de muncă în România a fost de 62,3 %, mai redusă decât cea înregistrată la nivelul UE27 (tabelul 5.7). Zonele predominant rurale înregistrează cel mai redus nivel al ocupării – 58,5%. În perioada 2003 -2007, dacă în UE27 rata ocupării a crescut în toate tipurile de zone, în România aceasta a înregistrat o tendință descendentă în zonele predominant rurale și în cele intermediare, pe când trendul din zonele predominant urbane a fost ascendent.

Tabelul 5.7. Rata ocupării forței de muncă și evoluția sa în perioada 2003-2007, pe tipuri de zone, în România și UE27

Tip zonă	România		UE 27	
	Rata ocupării (2007) (%)	Evoluția ratei ocupării (2003-2007)	Rata ocupării (2007) (%)	Evoluția ratei ocupării (2003-2007)
Zone predominant rurale	58,5	-2,20	61,6	1,20
Zone rurale intermediare	65,5	-3,14	65,0	1,77
Zone predominant urbane	64,7	7,05	71,0	1,95
Total	62,3	-1,65	65,4	2,8

Sursa: după datele Comisiei Europene, 2010

5.1.4. Sectorul primar

Cu 2840 mii de persoane ocupate în anul 2008 (30,3%) și cu o valoare adăugată brută de 7193,4 milioane euro (6,5%), sectorul primar prezintă o importanță deosebită pentru economia României. În perioada 2000 – 2008, s-a înregistrat o tendință ușoară de scădere a populației ocupate în sectorul primar (- 2,5% anual) și o ușoară creștere a VAB (1,1% anual) (vezi tabelul 5.8).

Tabelul 5.8. Dezvoltarea economică a sectorului primar, în România și UE27

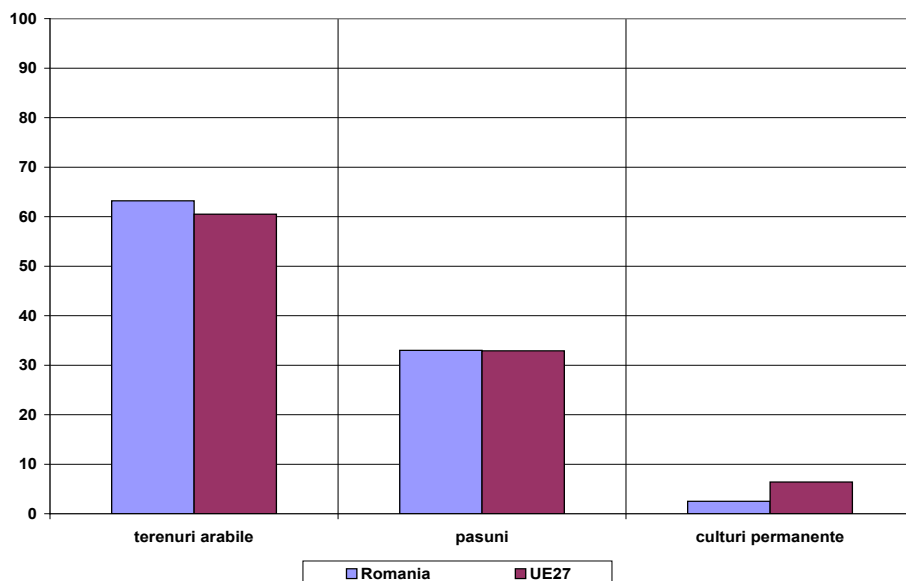
Indicatori	UM	România	UE 27
Populația ocupată în sectorul primar	1000 persoane	2840	12984
Ponderea populației ocupată în sectorul primar	%	30,3	5,8
Evoluția ponderii populației ocupată în sectorul primar (2002 – 2007)	% pe an	-2,5	-1,9
Valoarea adăugată brută în sectorul primar	Milioane euro	7193,4	201057,0
Ponderea VAB în sectorul primar	%	6,5	1,8
Evoluția ponderii VAB în sectorul primar (2002 - 2007)	% pe an	1,1	-0,1

Sursa: după datele Comisiei Europene, 2010

În ceea ce privește structura utilizării terenului agricol, România se apropie de structura caracteristică UE27 (vezi figura 5.3): din suprafața agricolă, 63,2% este

ocupată de terenuri arabile, 33,0% de pășuni și numai 2,5% de culturi permanente. Distribuția este influențată, în principal, de condițiile naturale.

Figura 5.3. Utilizarea terenurilor agricole, în România și UE27



Sursa: Rural Development in the European Union. Statistical and Economic Information, 2010

Există în UE27 un număr de 13,7 milioane de ferme din care 3,9 milioane sunt localizate în România (28,7%). Dacă în UE27 dimensiunea medie a unei ferme este de 12,6 hectare, în România aceasta este de numai 3,5 ha, de aproximativ patru ori mai mică. Diferențele sunt și mai mari dacă se analizează dimensiunea economică: media în UE27 este de 11,3 UDE și numai 1 UDE în România. (tabelul 5.9)

Tabelul 5.9. Structura fermelor, în România și UE27

	UM	România	UE 27
Numărul de ferme	Nr.	3931350	13700400
Suprafața agricolă utilizată	ha	13753050	172485050
Forța de muncă	UMA	2205280	11696730
Dimensiunea medie a fermei	ha	3,5	12,6
Ponderea fermelor pe diferite clase de mărime	%		
< 5ha		89,9	70,4
5-50 ha		9,8	24,5
> 50 ha		0,4	5,1
Dimensiunea economică medie a fermei	UDE	1,0	11,3

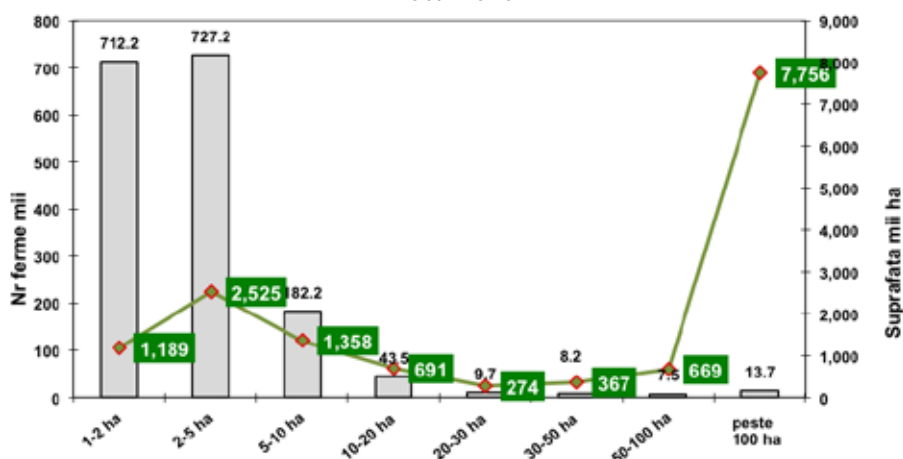
Ponderea fermelor pe clase de dimensiune economică	%		
< 2 UDE		94,0	60,8
2 – 100 UDE		6,0	36,9
> 100 UDE		0,0	2,2
Importanța fermelor de semisubzistență			
Numărul fermelor mai mici de 1 UDE	Nr.	3064670	6389390
Ponderea fermelor mai mici de 1 UDE	%	78,0	46,6

Sursa: calculat după datele Comisiei Europene, 2010

Conform datelor provizorii ale Recensământului agricol, în anul agricol 2009-2010 suprafața agricolă din România a fost de 15,86 milioane ha din care suprafața agricolă utilizată pe total țară, a fost de 13,298 milioane de ha iar suprafața agricolă medie pe exploatare este de 3,45 ha. Din acesta 62,5% este teren arabil, 33,8% sunt pășuni și fânețe, 2,4% culturi permanente și 1,4% grădini familiale.

Suprafața agricolă neutilizată a fost de 0,88 milioane ha iar suprafața agricolă în repaus (conform cercetării statistice “Producția vegetală la principalele culturi în 2010”) a fost de 1,35 milioane ha. **Conform datelor provizorii RGA, 55,6% din totalul exploatare sunt sub 1 ha (2,13 milioane exploatare) iar suprafața totală a acestora (1,03 milioane ha) reprezintă 6,8% din total. Structura exploatare peste 1 ha (ferme care îndeplinesc criteriul minim de sprijin prin PAC) este prezentată în fig. 5.4.**

Figura 5.4. Structura și numărul exploatare agricole peste 1 ha în anul agricol 2009-2010



Sursa: prelucrare după datele provizorii ale RGA, INS, 2011

După cum se poate observa 18,5% din totalul exploatațiilor au între 1-2 ha și dispun de 7,5% din totalul suprafeței, 20% din total au între 2-5 ha și lucrează circa 16% din totalul suprafeței iar 0,4% din exploatații au peste 100 de ha și dispun de 49% din totalul suprafeței.

Forța de muncă ocupată în sectorul agricol al UE27 însuma 2,2 milioane unități de muncă anuale (UMA), ceea ce reprezintă aproximativ 18,8% din forța de muncă ocupată în sectorul primar. **Principala trăsătură a agriculturii UE este reprezentată de fermele familiale care oferă în medie 1 -1,5 locuri de muncă (UE, 2010). Așa cum se poate vedea în tabelul 5.9, în România, producția agricolă se bazează, în special, pe fermele de mici dimensiuni, ferme de semisubzistență, care dețin o pondere covârșitoare - 78% (< 1 UDE).**

În anul 2005, în UE27, o cincime dintre fermieri aveau pregătire în domeniul agricol, în România ponderea acestora a fost de 2,7 ori mai mică (7,4%) (tabelul 5.10).

Tabelul 5.10. Pregătirea profesională în agricultură în România și UE27

	România %	UE 27 %
Ponderea fermierilor cu cunoștințe de bază sau cu pregătire completă în agricultură	7,4	20,0

Sursa: după datele Comisiei Europene, 2010

Dacă în UE27 există un fermier tânăr la 9 fermieri cu vârsta peste 55 de ani, în România raportul este aproape dublu: 1 la 17. (vezi tabelul 5.11)

Tabelul 5.11. Indicele de îmbătrânire a fermierilor, în România și UE27

	România %	UE 27 %
Raportul fermieri < 35 de ani/ fermieri > 55 de ani	0,06	0,11

Sursa: după datele Comisiei Europene, 2010

În ceea ce privește productivitatea muncii, diferențele între România și UE27 sunt semnificative: în România aceasta reprezintă numai un sfert din productivitatea muncii înregistrată la nivel european (tabelul 5.12). Mai mult, în perioada 2003 -2007, productivitatea muncii în UE27 a crescut într-un ritm anual de 2,7% în timp ce în România ritmul de creștere a fost numai de 0,1%.

Tabelul 5.12. Productivitatea muncii în agricultură, în România și UE27

	UM	România	UE 27
Valoarea adăugată brută/UMA (2006 -2008)	EU 27 = 100 Index euro	25	12719
Creșterea medie anuală a VAB/UMA (2003 – 2007)	% pe an	0,1	2,7

Sursa: după datele Comisiei Europene, 2010

5.1.5. Industria agro-alimentară

Industria agro-alimentară reprezintă un sector important pentru economia României prin ponderea populației ocupate (2,3% din totalul populației ocupate) și ponderea din valoarea adăugată brută (6,3%). Productivitatea muncii în industria agro-alimentară românească, 32000 mii euro/persoană ocupată, este mai scăzută decât cea din UE27. Pentru toți cei trei indicatori luați în studiu (tabelul 5.13), ritmul anual de creștere a fost superior în România față de UE27.

Tabelul 5.13. Indicatori ai industriei agro - alimentare, în România și UE27

	UM	România	UE 27
Productivitatea muncii în industria alimentară			
VAB/persoană ocupată (2007)	mii euro/pers ocupată	32,0	44,7
Creșterea anuală medie a VAB/persoană ocupată	% pe an	7,1	1,5
Dezvoltarea ocupării			
Numărul de persoane ocupate	1000 pers	216,5	4992,3
Ponderea persoanelor ocupate în industria agro-alimentară	%	2,3	2,2
Evoluția ocupării (2005 -2007)	% pe an	-0,3	0,1
Valoarea adăugată brută			
Total valoare adăugată brută în industria agro - alimentară	milioane euro	6928,3	223074,4
Ponderea VAB în industria agro-alimentară	%	6,3	2,0
Evoluția VAB în ind. agro-alimentară (2000 -2007)	% pe an	6,77	1,09

Sursa: după datele Comisiei Europene, 2010

5.1.6. Silvicultura

În România, suprafața ocupată cu păduri exploatabile însumează aproximativ 4,1 milioane hectare, ceea ce reprezintă 62,2% din suprafața totală a pădurilor. Productivitatea pădurilor este de 8,4 mc/an/ha, fiind superioară mediei europene. În ceea ce privește formarea brută de capital în sectorul silvic, aceasta însumează 29,8 milioane euro ceea ce reprezintă 1,08% din valoarea creată la nivelul UE27. Estimarea productivității muncii indică faptul că în România aceasta este de aproape patru ori mai scăzută decât media UE27 (tabelul 5.14).

Tabelul 5.14. Indicatori ai sectorului silvic, în România și UE27

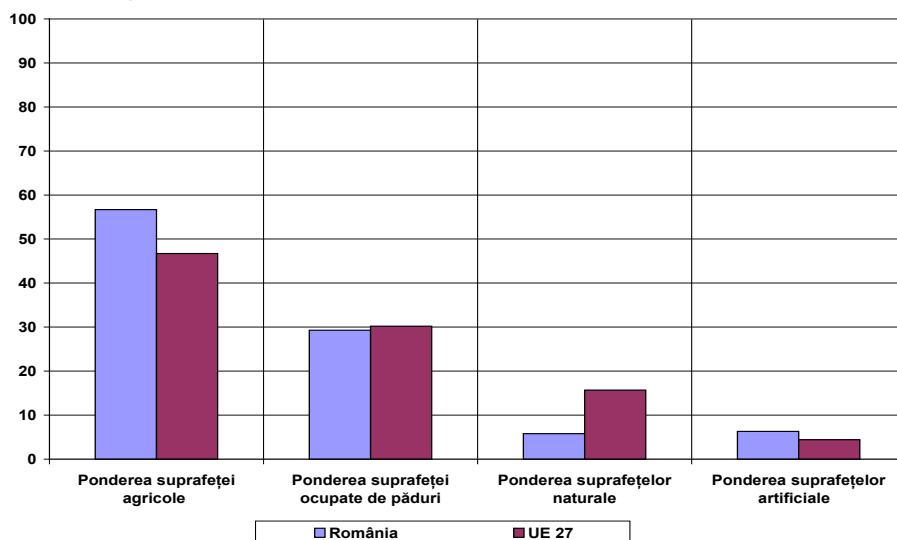
	UM	România	UE 27
Suprafața pădurilor exploatabile (2005)	1000 ha	4133	128681
Ponderea pădurilor exploatabile	%	62,2	72,7
Productivitatea pădurilor			
Creșterea volumului anual net pe ha	Mc/an/ha	8,4	6,0*
Productivitatea muncii			
VAB/ pe persoană ocupată în sectorul forestier (2008)	1000 euro/UMA	16	58,4*
Formarea brută de capital (2008)	Milioane euro	29,8	2763,8*
Ponderea VAB în sectorul forestier	%	5,4	14,9*

Sursa: Rural Development in the European Union. Statistical and Economic Information, 2010

5.1.7. Mediul înconjurător

Agricultura și silvicultura joacă un rol major în ceea ce privește mediul înconjurător și peisajele. Astfel, cele două sectoare dețin împreună 86% din utilizarea terenurilor, o pondere mai mare decât cea înregistrată în UE27 (76,9%). Ponderea suprafețelor naturale este mai redusă de 2,7 ori decât media UE27 (figura 5.5).

Figura 5.5. Structura utilizării terenurilor în România și UE 27



Sursa: Rural Development in the European Union. Statistical and Economic Information, 2010

O pondere însemnată a terenurilor agricole utilizate (28,9%) este situată în regiuni în care condițiile naturale sunt restrictive pentru desfășurarea activităților agricole, pondere mult mai redusă decât cea înregistrată la nivelul UE27 – 54,4% (tabelul 5.15).

Tabelul 5.15. *Ponderea diferitelor tipuri de zone defavorizate în suprafața agricolă utilizată, în România și UE27*

	UM	România	UE 27
Ponderea zonelor care nu sunt cuprinse în categoria defavorizate	%	71,1	45,6
Ponderea zonelor montane defavorizate (art.18)	%	15,7	16,2
Ponderea zonelor rurale cu handicap semnificativ (art.19)	%	1,3	34,4
Ponderea zonelor rurale defavorizate cu handicap specific (art.20)	%	11,9	3,8

Sursa: după datele Comisiei Europene, 2010

Agricultura extensivă în România deține ponderi mult mai însemnate decât mediile înregistrate în UE27: 41,3% din suprafața culturilor arabile și 38,6% din suprafața de pășuni (tabel 5.16).

Tabelul 5.16. *Ponderea suprafețelor cu agricultură extensivă*

	UM	România	UE 27
Ponderea suprafețelor ocupate cu cereale pe care se obțin producții mai mici de 60% din producția medie a UE 27 (media 2005-2007)	%	41,3	15,8
Ponderea pășunilor extensive în care densitatea animalelor este mai mică de 1 UVM/ha (2007)	%	38,6	22,8

Sursa: după datele Comisiei Europene, 2010

Se estimează că terenurile cu înaltă valoare naturală acoperă aproximativ 10% din suprafața agricolă și 30% din suprafața forestieră a României (tabelul 5.17). Implementarea directivei Natura 2000 a avut o importantă contribuție la conservarea biodiversității.

Tabelul 5.17. *Ponderea terenurilor Natura 2000, în România și UE27 (mai 2010)*

	UM	România	UE 27
Zone de protecție specială	%	0,0	11,4
Situri de importanță comunitară	%	13,2	13,7
Ponderea suprafeței agricole utilizate sub Natura 2000	%	9,5	10,4
Ponderea terenurilor forestiere sub Natura 2000	%	29,7	23,6

Sursa: după datele Comisiei Europene, 2010

Gradul de defoliere a pădurilor indică presiunea mediului înconjurător asupra ecosistemelor forestiere. În cazul României, se estimează că aproape 19% a fost afectat de fenomene de defoliere ceea ce reprezintă o pondere ușor mai scăzută decât media înregistrată în UE27 (tabelul 5.18). În perioada 2000-2009, amploarea acestui fenomen a crescut într-un ritm anual de 4,6%, ritm superior mediei UE27 (1,8%).

Tabelul 5.18. *Indicatori ai sănătății ecosistemelor forestiere în România și UE27*

	UM	România	UE 27
Creșterea medie anuală a suprafeței ocupată de păduri (2005 -2010)	1000 ha/an	- 2,0	289,9
Ponderea copacilor pe clase (2-4) de defoliere			
Toate speciile		18,9	20,8
conifere		21,7	20,1
foioase		18,3	23,6
Evoluția ponderii copacilor pe clase de defoliere (2-4)(2000 – 2007)			
Toate speciile		4,6	1,8
conifere		11,9	-0,6
foioase		2,5	4,4

Sursa: după datele Comisiei Europene, 2010

Este cunoscut faptul că prin activitățile sale specifice, agricultura poate influența calitatea apei. Estimările privind concentrația nitriților în apele de suprafață și în cele subterane nu sunt încă disponibile, astfel că este dificil de apreciat gradul de intensitate al unor practici agricole pe zone. Presiunea agriculturii, în ceea ce privește utilizarea apei, este mai redusă în România decât media UE27 (tabelul 5.19). Eroziunea solului persistă în multe zone și se estimează că pierderile anuale de sol, datorate apei, sunt mai reduse în România decât media înregistrată în UE27.

Tabelul 5.19. *Indicatori privind calitatea apelor în România și UE27*

	UM	România	UE 27
Ponderea teritoriului desemnat ca zonă vulnerabilă la nitriți	%	57,8	43,8
Surplusul de azot	Kg/ha	n.a	n.a
Surplus de fosfor	Kg/ha	n.a	n.a
Evoluția concentrării de nitriți în apele de suprafață	Mg/litru	n.a	n.a
Evoluția concentrării de nitriți în apele subterane	Mg/litru	n.a	n.a

Utilizarea apei			
Ponderea suprafeței agricole utilizate irigate	%	1,3	6,7
Ponderea terenurilor forestiere destinate protecției solului și apelor	%	25,1	11,3*
Suprafața aflată sub riscul eroziunii apelor	To/ha/an	0,44	1,52*

Sursa: după datele Comisiei Europene, 2010

În România, suprafața agricolă destinată agriculturii organice a însumat, în anul 2008, 140132 ha, ceea ce reprezintă aproximativ 1% din totalul suprafeței agricole (tabelul 5.20). Raportat la media UE27, aceasta este aproximativ de patru ori mai mică. Totuși ritmul anual de creștere - 16,9% (perioada 2004-2008) este superior UE27 (6,4%).

Tabelul 5.20. Indicatori ai agriculturii organice

	UM	România	UE 27
Suprafața agricolă utilizată în agricultura organică (2008)	ha	140132	7528904
Ponderea suprafeței agricole destinată agriculturii organice (%)	%	1,0	4,2
Creșterea anuală medie a suprafeței destinată agriculturii organice (2004 -2008)	% pe an	16,9	6,4

Sursa: după datele Comisiei Europene, 2010

Răspunsul actual al agriculturii românești la schimbările climatice este unul de recunoaștere a problemei și de recunoaștere a dificultăților de atenuare. În tabelul 5.21 sunt prezentați câțiva indicatori comparativi.

Tabelul 5.21. Emisiile de gaze de seră din agricultură

	UM	România	UE 27
Emisiile de gaze de seră din agricultură	1000 t echivalent CO ₂	20287	471802
Ponderea emisiilor de gaze de seră	%	13,9	9,6
Ritmul anual mediu de creștere a emisiilor de gaze de seră (2002-2008)	% pe an	1,3	- 0,8

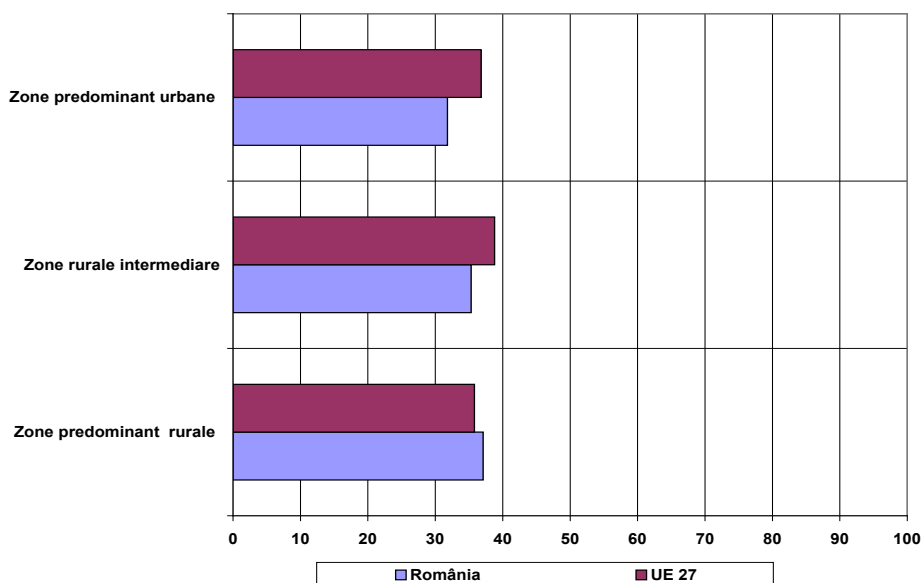
Sursa: după datele Comisiei Europene, 2010

5.1.8. Diversificarea și calitatea vieții în zonele rurale

Ponderea gospodăriilor cu alte surse de venit decât agricultura, în România, indică o situație relativ apropiată de cea înregistrată la nivelul UE27 (figura 5.6): diferențe apar în cazul zonelor profund rurale.

Analizând gradul de ocupare în sectorul secundar și terțiar se observă că România comparativ cu UE27 înregistrează valori mai reduse în zonele predominant și intermediar rurale (tabelul 5.22). Acest lucru indică o dependență mai mare a acestor zone de activitatea agricolă. Dacă la nivelul UE27, în perioada 2000-2007, se remarcă o ușoară creștere anuală a gradului de ocupare în sectorul secundar și terțiar, în România trendul este descendent în zonele rurale.

Figura 5.6. Ponderea gospodăriilor cu alte surse de venit decât agricultura, pe tipuri de zone rurale, în România și UE27 (2007)



Sursa: după datele Comisiei Europene, 2010

Tabelul 5.22. Ocuparea în sectorul secundar și terțiar, pe tipuri de zone, în România și UE27

Tipul de zonă	România		UE 27	
	Ponderea populației ocupate în sectorul secundar și terțiar	Ritmul anual de creștere al ocupării (%)	Ponderea populației ocupată în sectorul secundar și terțiar	Ritmul anual de creștere al ocupării (%)
Zone predominant rurale	61,1	-1,1	85,8	0,8
Zone rurale intermediare	70,4	-0,6	93,7	1,1

Zone predominant urbane	98,9	3,0	98,6	1,3
Total	69,7	-0,4	94,2	1,1

Sursa: după datele Comisiei Europene, 2010

Una dintre oportunitățile de dezvoltare a zonelor rurale este activitatea turistică. Numărul de locuri de cazare localizate în zonele predominant și intermediar rurale (93,6 % din numărul total) plasează România într-o poziție favorabilă (tabelul 5.23). Trebuie remarcat faptul că dezvoltarea anuală a activității turistice în aceste zone, în ciuda faptului că este pozitivă, este mai scăzută decât în zonele predominant urbane.

Tabelul 5.23. Indicatori privind activitatea turistică, pe tipuri de zone, în România și UE27

Tipul de zonă	România		UE 27	
	Ponderea locurilor de cazare (%)	Ritmul anual de creștere* (% pe an)	Ponderea locurilor de cazare (%)	Ritmul anual de creștere (% pe an)
Zone profund rurale	26,1	0,1	33,5	1,4
Zone rurale intermediare	67,5	1,2	42,5	1,7
Zone profund urbane	6,4	13,6	24,0	2,8
Total	294210	1,5	27362606	1,8

Sursa: după datele Comisiei Europene, 2010

Migrația netă este un indicator care poate măsura gradul de atractivitate a unei zone. Așa cum se observă în tabelul 5.24. în România, atât zonele predominant rurale cât și cele intermediare se confruntă cu un ritm anual de creștere a ratei migrației cu valori negative. Situația este diferită față de cea înregistrată la nivelul UE27.

Tabelul 5.24. Rata migrației nete, pe tipuri de zone, în România și UE27

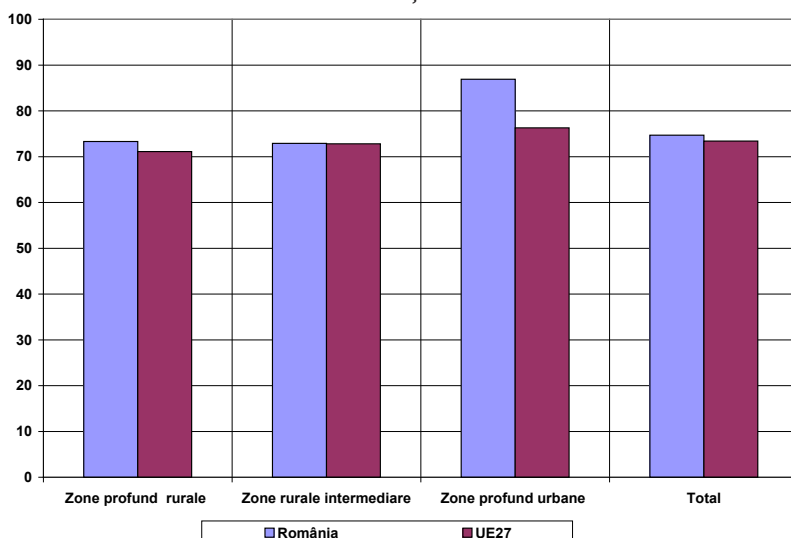
Tipul de zonă	România		UE 27	
	Rata brută la 1000 persoane	Ritmul anual de creștere al ratei migrației	Rata brută la 1000 persoane	Ritmul anual de creștere al ratei migrației
Zone profund rurale	-2,6	3,0	2,0	1,4

Zone rurale intermediare	0,7	-2,6	3,8	1,4
Zone profund urbane	7,0	-6,7	4,7	2,2
Total	-0,2	-0,4	3,6	1,7

Sursa: după datele Comisiei Europene, 2010

Potențialul uman este un factor cheie în dezvoltarea zonelor rurale. După cum se poate observa din figura 5.7., în anul 2009 73,4% dintre adulții din UE27 erau absolvenți de studii medii sau superioare. În România ponderea acestora a fost ușor mai ridicată – 74,7%. Gradul de educație este mai scăzut în zonele predominant și intermediar rurale, atât în România cât și în UE27.

Figura 5.7. Ponderea adulților cu studii medii și superioare, pe tipuri de zone, în România și UE27



Sursa: după datele Comisiei Europene, 2010

Pregătirea continuă este considerată un bun instrument de îmbunătățire a pregătirii forței de muncă favorizând, prin aceasta, dezvoltarea economică. În România, comparativ cu UE27 (tabelul 5.25), estimările privind participarea adulților la cursuri de pregătire profesională relevă că acesta este încă foarte scăzut.

Tabelul 5.25. Ponderea adulților participanți la cursuri de pregătire profesională, pe tipuri de zone, în România și UE27

	România	UE 27
Zone profund rurale	1,4	6,9
Zone rurale intermediare	1,4	8,9

Zone profund urbane	1,5	11,6
Total	1,4	9,2

Sursa: după datele Comisiei Europene, 2010

5.2. Impactul aplicării legislației plăților directe propuse de Comisia Europeană în România

Se poate observa din analiza anterioară că în România se păstrează o structură agrară bipolară, formată pe de o parte din ferme de mici dimensiuni, cu sisteme de producție extensive și pe de altă parte din ferme foarte mari, care aplică sisteme de producție intensive, moderne. În ultimii 20 de ani, această structură nu a suferit modificări majore, ambele tipuri de ferme având un rol important în exploatarea terenului și având fiecare rolul său economic, social și potențialul specific de dezvoltare.

De asemenea, se poate observa gradul de ruralitate a României comparativ cu media UE27 precum și specificitățile legate de aspectele sociale din mediul rural. Având în vedere aceste caracteristici specifice României precum și gradul de evoluție a sectorului agroalimentar și rural, mai ales după aderarea la UE, precum și necesitățile de creștere a competitivității, este important să se utilizeze toate posibilitățile puse la dispoziție prin instrumentarul de politici agricole și rurale propus de Comisie, pentru a sprijini ambele tipuri de agriculturi, să răspundă nevoilor și nișelor lor de dezvoltare.

În evaluările prezentate în acest capitol s-a avut în vedere ipoteza aplicării propunerilor legislative pentru plăți directe prezentate detaliat în capitolul 4.1. și s-a estimat impactul acestora în condițiile aplicării lor în forma prezentată de Comisie. Unde au existat suficiente date pentru analiză s-au elaborat și unele variante care ar putea să stea la baza unor viitoare negocieri, justificând pe cât posibil de științific susținerea acestora. În încercarea de evaluare a impactului aplicării acestor propuneri legislative s-au identificat și o serie de alte necesități de analiză, indispensabile pentru luarea unor decizii juste în viitoarele negocieri. Cu precizarea că această analiză este perfectibilă și reprezintă doar o mică parte din necesarul de analize care trebuie să însoțească viitoarele dezbateri și negocieri, prezentăm în continuare estimările și analizele noastre.

Conform legislației actuale (R 73/2009), suprafața eligibilă pentru SAPS în România este de 8,716,320.00 ha (până în 2013, și inclusiv pentru procesul de „*phasing in*”)³².

³² În conformitate cu prevederile legislației europene în vigoare din domeniul plăților directe, în România plățile directe sunt introduse gradual în conformitate cu calendarul pentru creșterea acestora exprimată în procente, și anume 35 % în 2009, 40 % în 2010, 50 % în 2011, 60 % în 2012, 70 % în 2013, 80 % în 2014, plafonul financiar fiind de 1,44 miliarde euro, 90% în 2015, plafonul financiar fiind de 1, 620 miliarde euro și 100 % începând din 2016, plafonul financiar fiind de

În propunerile Comisiei se stipulează că suprafața pe baza căreia se vor face toate evaluările pentru toate țările va fi cea din 2009 (COM 12734/2011) iar pentru România asta înseamnă **9,720,864 ha, deci cu 11,5% mai mare decât în legislația actuală**. Putem afirma că din acest punct de vedere propunerea COM pare mai aproape de realitate, mai ales dacă ne raportăm la solicitările primite de APIA în anul 2010 care au fost de 9,561,258.67 ha eligibile. Cu toate acestea poate ar fi fost mai avantajos pentru România dacă s-ar fi utilizat suprafața de referință de cca. 12 milioane ha (în loc de 9,7 mil. ha) având în vedere și transformarea efectivelor de animale în hectare eligibile și suprafața de teren agricol încă neutilizată – în principal datorită fărâmițării.

Referitor la plățile directe în propunerea Comisiei, sunt defalcate în dinamică plafoanele naționale pentru fiecare țară și este specificat ce suprafață de referință se va lua în calcul la nivelul fiecărei țări (anul 2009).

Pentru România, totalul plafoanelor naționale, pentru perioada 2014 – 2020, se ridică la valoarea de 12,816,958 mii euro, teoretic cu 60 % mai mare față de perioada 2007-2013, conform legislației actuale (R 73/2009) sumă care se ridică la 5,578,490 mii Euro.

În fig. 5.8 sunt prezentate în dinamică și comparativ, plafoanele naționale conform legislației actuale și conform propunerii COM.

Figura 5.8. Dinamica comparativă a plafonului național pentru plăți directe (conform legislației actuale și propunerii Comisiei)



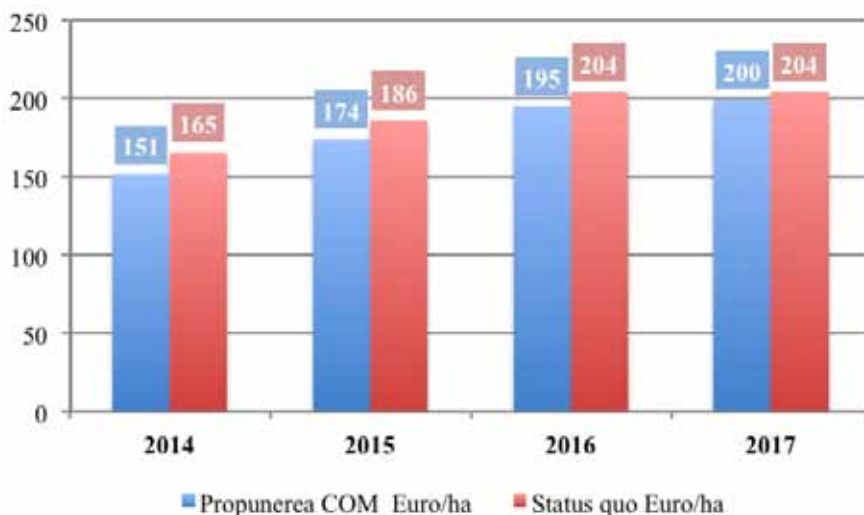
Sursa: după Propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de stabilire a unor norme privind plățile directe acordate fermierilor prin scheme de sprijin în cadrul politicii agricole comune ANEXA II Plafoanele naționale menționate la articolul 6 și Regulamentul 73/2009

1,78 miliarde euro. Această abordare de “phasing-in” este valabilă doar pentru noile state membre, cu excepția calendarului de creștere care diferă în funcție de anul aderării la UE.

După cum se poate observa, pentru perioada 2014-2016 (perioada de phasing-in pentru România) diferențele sunt foarte mici, creșterea valorii plafonului din cadrul propunerii fiind de doar 2% în 2014, 4% în 2015 și doar 6% în 2016.

Dacă ar fi să evaluăm comparativ plata la ha pentru acești ani de phasing-in, am putea spune că am fi mai avantajați cu situația actuală (vezi fig.5.9) deoarece, conform estimărilor, plata pe hectar conform legislației curente ar fi mai mare cu 9% față de propunerea COM în 2014 și chiar după 2017.

Figura 5.9. Plata pe hectar în perioada de „phasing - in” - evaluare comparativă între legislația actuală și propunerea COM



Sursa: evaluare pe baza Propunerii de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de stabilire a unor norme privind plățile directe acordate fermierilor prin scheme de sprijin în cadrul politicii agricole comune ANEXA II Plafoanele naționale menționate la articolul 6 și Regulamentul 73/2009

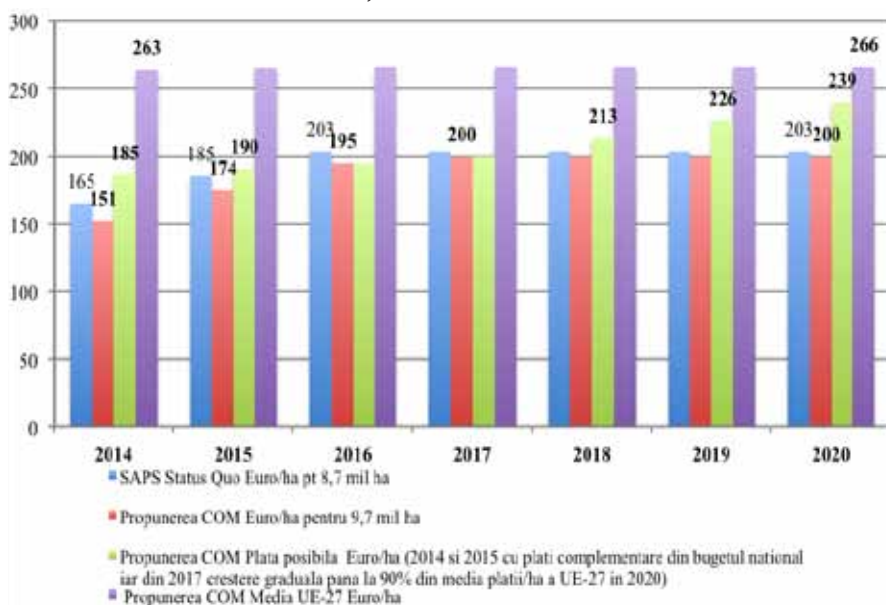
Dacă avem în vedere că este vorba de suprafețe de referință diferite, cea din propunerea COM fiind mai mare decât cea din reglementările actuale cu 11,5%, la o analiză sumară se poate afirma că sprijinul /ha prin pilonul 1 din propunerea COM, așa cum este prezentată, nu vine în spiritul evocatei „echități” dintre fermieri, chiar dacă plafoanele naționale stipulate prevăd o creștere (2% în 2014, 4% în 2015 și doar 6% în 2016), aceste creșteri fiind mai mici decât pierderile/ha menționate anterior. Singurul avantaj ar fi că sprijinul se va putea acorda pentru o suprafață mai mare.

În propunerea de regulament al COM sunt și indicații referitoare la estimarea plății medii/ha în UE-27, care se calculează prin împărțirea totalului plafoanelor naționale la totalul suprafeței de referință (42,780,279 mii Euro/161,066,872 ha) media fiind de 266 de Euro/ha. Precizăm că poate ar fi fost mai corect dacă s-ar fi

calculat media ponderată a plăților directe pe fiecare țară în parte deoarece aceste plafoane naționale sunt de fapt sume ce provin din sisteme diferite de plăți directe plata unică pe fermă care are o componentă istorică în care au fost incluse la un moment dat și sumele aferente animalelor și plata unică pe suprafață.

O evaluare a plăților directe /ha în România posibil de acordat în perioada 2014-2020, în care s-a inclus și plata din bugetul național în anul 2014 și 2015 și creșterea graduală cu o treime din diferența față de valoarea de 90% din media UE-27, este prezentată comparativ în fig. 5.10.

Figura 5.10. Valoarea plății la/ha conform estimărilor bazate pe propunerea COM în comparație cu legislația actuală și cu plafoanele naționale stipulate în propunere și media UE-27



Sursa: după Propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de stabilire a unor norme privind plățile directe acordate fermierilor prin scheme de sprijin în cadrul politicii agricole comune ANEXA II Plafoanele naționale menționate la articolul 6 și Regulamentul 73/2009

În continuare, evaluările noastre pentru plata pentru practici agricole benefice pentru climă și mediu precum și estimările referitoare la plafonare se vor face pe baza acestui cuantum.

5.2.1. Implicațiile financiare ale plății pentru practici agricole benefice pentru climă și mediu

Pentru evaluarea sumelor necesare pentru această plată vom face următoarele presupuneri:

- pentru că această plată nu se supune plafonării, **estimăm că toți fermierii vor fi interesați să o aplice, deoarece așa după cum am mai menționat**, condițiile pot fi îndeplinite destul de ușor, chiar dacă evaluările de impact ale CE arată că aplicarea acestor practici³³ poate afecta ușor competitivitatea;
- presupunem toate fermele peste 3 ha (cele pentru care va fi obligatorie cultivarea a cel puțin 3 culturi diferite) - 466 mii ferme - conform estimărilor bazate pe prelucrarea datelor APIA din 2010 vor fi eligibile pentru această plată;
- în prima variantă (V1) plata/ha s-a estimat la 30% din valoarea plății/ha conform propunerii Comisiei;
- în a doua variantă (V2) propunem ca această plată să fie la fel în toată Uniunea Europeană și anume 25% din plata medie a UE-27, deoarece dezideratul acestei măsuri trebuie să fie același, iar resursele naturale (apa, iarba, aerul, păsările, habitatele naturale, peisajele, etc.) nu pot fi diferențiate ca valoare între statele membre; toate acestea trebuind păstrate în armonie pe tot teritoriul UE (vezi fig. 5.11);

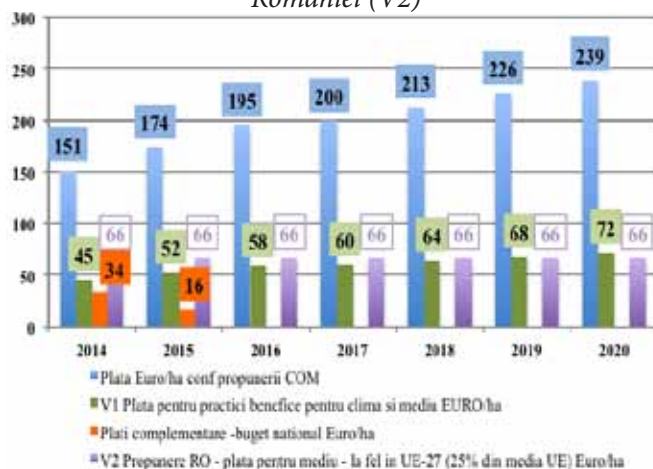
Bazându-ne pe aceste presupuneri am estimat valoarea acestor plăți în ambele variante. În fig. 5.12 sunt prezentate comparativ aceste valori.

Conform propunerilor COM pentru finanțarea plății pentru practici agricole benefice pentru climă și mediu, statele membre vor utiliza 30% din plafonul național anual prevăzut în anexa II al propunerii de regulament. **În varianta V1** (conform propunerii COM) valoarea maximă anuală pentru această plată în cazul în care toți fermierii care au exploatații peste 3 ha utilizează una din practicile benefice pentru mediu, se va situa crescător între 26% din plafonul anual prevăzut pentru 2014 și 30,5% din plafonul anual pentru 2020, valoarea totală pentru toată perioada bugetară fiind de 3527659 mii Euro, ceea ce reprezintă 28% din plafonul total.

În varianta V2 valoarea maximă anuală pentru aceste plăți ar fi mai mare în anii 2014 și 2015 (respectiv 38% și 33% din plafonul anual) dar pentru următoarea perioadă s-ar încadra în valoarea de maximum 30% din plafonul anual. Chiar și ca valoare totală pentru 2014-2020, 3903250 mii Euro, acesta va reprezenta 30% din plafonul total alocat României.

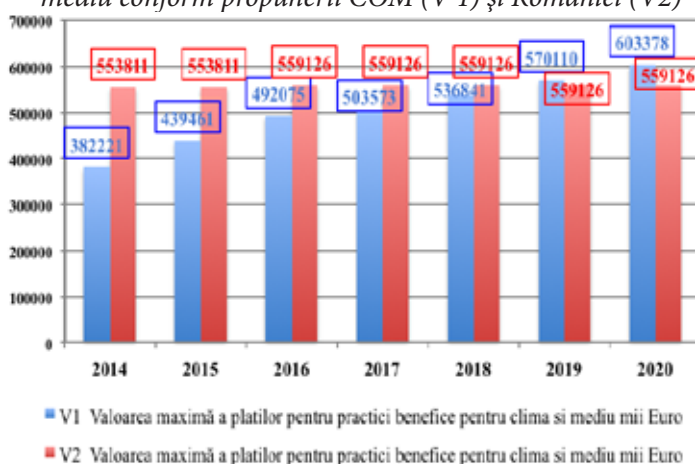
³³ Una din următoarele practici: cultivarea cu cel puțin trei culturi diferite pe terenul lor arabil, **în cazul în care terenul arabil al fermierului se întinde pe mai mult de 3 hectare și nu este în întregime utilizat pentru pășune (cultivată sau spontană), nu este lăsat integral în pârloagă sau nu este cultivat în întregime cu culturi aflate sub apă o mare parte a anului**; Niciuna dintre aceste trei culturi nu trebuie să acopere mai puțin de 5% din terenul arabil, iar cultura principală nu trebuie să depășească 70% din terenul arabil; menținerea pajiștilor permanente existente în exploatațile lor (declarată ca atare în cererea depusă pentru anul 2014, care se numește „suprafață de referință cu pajiști permanente”). Fermierii trebuie autorizați să convertească cel mult 5 % din suprafețele lor de referință cu pajiști permanente; amenajarea unei zone de interes ecologic pe suprafața lor agricolă astfel încât să se asigure că cel puțin 7% din hectarele eligibile, cu excepția suprafețelor cu pajiște permanentă, reprezintă zone de interes ecologic, precum pârloage, terase, elemente de peisaj, zone de protecție și zone împădurite.

Figura 5.11. Valoarea plăților/ha estimate conform propunerii COM (V1) și României (V2)



Sursa: estimări proprii

Figura 5.12. Valoarea maximă a plăților pentru practici benefice pentru climă și mediu conform propunerii COM (V1) și României (V2)



Sursa: estimări proprii

5.2.2. Implicațiile plafonării/modulării

Pentru a evalua impactul propunerii de plafonare a sprijinului/fermă s-au utilizat datele APIA la nivelul anului 2009 referitoare la fermele de peste 2000 ha, cele care ar fi practic afectate de această măsură. Astfel pentru 200 de ferme cu un total de 816,738 mii ha, 9% din suprafața eligibilă în anul 2009, s-a estimat care ar fi valoarea pierderii datorată plafonării/ modulării (bani disponibili pentru dezvoltare rurală). De asemenea s-a făcut și o comparație între prevederile legislative actuale (**Status Quo**), o variantă conform propunerii COM cu plafonare

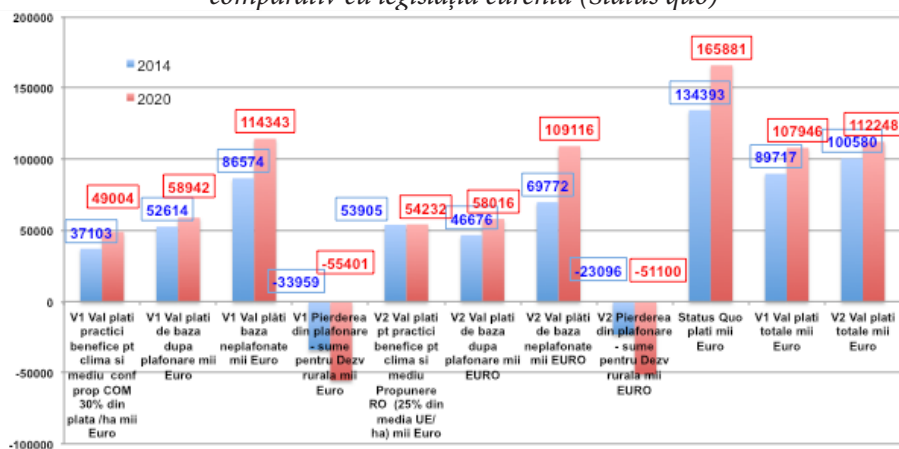
și plata de mediu de 30% din plata/ha (V1) și o variantă cu plafonare și plata de mediu de 25% din media UE conform propunerii noastre (V2) pentru anii 2014 și 2020.

Estimarea valorii pierderilor din plafonare, în ambele variante (V1 și V2) s-a făcut după ce s-a scăzut plata pentru mediu din valoarea totală a plăților calculate pentru fiecare fermă în parte (suprafața înmulțită cu plata/ha conform propunerii COM). La valorile rezultate s-au aplicat reducerile conform propunerilor COM și anume:

- cu 20 % în cazul tranșei de peste 150.000 EUR și de până la 200.000 EUR;
- cu 40 % în cazul tranșei de peste 200 000 EUR și de până la 250 000 EUR;
- cu 70 % în cazul tranșei de peste 250 000 EUR și de până la 300 000 EUR;
- cu 100% în cazul tranșei de peste 300 000 EUR.

Conform acestei metodologii rezultatele sunt prezentate sintetic în fig. 5.13.

Figura 5.13. Impactul plafonării asupra fermelor mai mari de 2000 de ha în cele 2 variante de plată pentru practici benefice pentru climă și mediu (V1 și V2) și comparativ cu legislația curentă (Status quo)



Sursa: estimări proprii

„Pierderile” din plafonarea plăților pe fermă, sume care se vor transfera spre dezvoltare rurală nu sunt atât de spectaculoase precum ne-am fi așteptat. De exemplu, în varianta propusă de COM (V1), în anul 2014 acestea se cifrează la 33959 mii Euro ceea ce reprezintă 2% din plafonul național din Anexa propunerii COM. În anul 2020 pierderea este estimată la 55401 mii Euro, ceea ce reprezintă 3% din plafonul național la nivelul anului 2020.

Dacă analizăm varianta 2 (V2), în care s-a luat în calcul o plată pentru practici benefice pentru climă și mediu, uniformă la nivelul UE, și anume 25% din media

UE-27, pierderile sunt mai reduse, și anume 23096 mii Euro în 2014 și 51100 mii Euro în 2020, ceea ce reprezintă mai puțin de 2% din plafonul național în 2014 și 3% din plafonul național în anul 2020.

O evaluare detaliată a impactului valoric al plafonării asupra celor 200 de ferme de peste 2000 ha, care practic sunt printre cele mai competitive și care ar fi afectate de această măsură este prezentat sintentic în tabelul 5.26.

Tabelul 5.26. *Impactul valoric al plafonării asupra unor categorii de ferme în V1 și V2 comparativ cu situația actuală a legislației (Status Quo)*

Tip ferme	Nr	Supr 2009 ha	% din sup eligibilă	Valoare plăți directe Status Quo 2011 (euro)	Valoare plăți directe după modulare 2014 (V1) euro	Valoare pierdere din plafonare V1 euro	Valoare plăți directe Status Quo 2020 euro	Valoare plăți directe după modulare 2014 (V2) euro	Valoare pierdere din plafonare (V2) euro
peste 20000 ha	4	126.061	1,4	13.047.306	6.926.723	12.162.354	25.603.241	8.763.656	16.448.530
peste 10000 ha	4	45.164	0,5	4.674.516	3.251.739	3.587.390	9.172.987	3.909.865	5.123.017
5000-10000 ha	23	177.846	2,0	18.407.112	14.979.249	11.951.580	36.120.998	17.570.789	17.998.509
3000-5000 ha	52	192.885	2,2	19.963.600	24.362.422	4.845.652	39.175.355	27.173.101	11.403.903
2000-3000 ha	117	274.781	9,4	28.439.845	40.196.984	1.412.401	55.808.624	50.528.843	4.427.379
Total	200	816.738	9,4	84.532.379	89.717.116	33.959.376	165.881.205	107.946.254	55.401.338

Sursa: evaluări proprii pe baza datelor APIA, 2009

În prima variantă (V1) vor pierde substanțial în anul 2014 valori între 5,6 și 2 milioane de Euro, 4 exploatații cu suprafețe peste 20000 de ha ce reprezintă 1,4 % din suprafața eligibilă pentru plăți directe. Aceste exploatații vor primi plăți/ fermă cuprinse între 2,8 și 1,2 milioane de euro, suma putând fi mai mare dacă s-ar lua în considerare și cheltuielile cu forța de muncă. De asemenea 4 ferme cu suprafețe de peste 10000 ha vor primi plăți/fermă cuprinse între 0,9 și 0,8 milioane euro. Pierderile valorice datorate plafonării în cazul acestor ferme vor fi cuprinse între 0,7-1 milion de Euro/fermă. 23 de ferme cu suprafețe cuprinse între 5000-10000 ha vor primi 0,5 -0,75 milioane de euro/fermă, pierderile din plafonare fiind de 0.2-0,7 milioane /fermă funcție de suprafață.

În tabelul 5.27 s-a estimat pentru fiecare tip de fermă în parte pe baza datelor prelucrate anterior, valoarea medie a plăților/fermă în varianta V1 și V2 precum și pierderile medii/fermă datorate plafonării comparativ cu plățile medii/fermă primite

în anul 2011. Și din această analiză se poate observa că fermele afectate substanțial de plafonare în ambele variante sunt cele din primele 3 categorii (peste 5000 ha) atât în anul 2014 cât și în anul 2020, în cazul categoriei de ferme între 2000-5000 ha pierderea nu este atât de consistentă în anul 2014, sumele medii/fermă care ar putea fi încasate de fermieri fiind mai mari decât cele primite în 2011 conform legislației actuale, lucru care nu este valabil în cazul primelor 3 categorii de ferme (care reprezintă 4% din suprafața eligibilă pentru plăți directe).

Tabelul 5.27. Plățile medii fermă și pierderile datorate plafonării comparativ cu plățile medii primite în anul 2011 pentru categoriile de ferme peste 2000 ha

Tip ferme	Valoare plăți medii/fermă Status quo 2011 euro	Valoare plăți medii/ferma (V1) euro	Valoare pierdere/fermă (V1) euro	Valoare plăți medii/fermă (V2) euro	Valoare pierdere/fermă (V2) euro
peste 20000 ha	3.261.827	1.731.681	3.040.588	2.190.914	4.112.133
peste 10000 ha	1.168.629	812.935	896.847	977.466	1.280.754
5000-10000 ha	800.309	651.272	519.634	763.947	782.544
3000-5000 ha	383.915	468.508	93.186	522.560	219.306
2000-3000 ha	243.076	343.564	12.072	431.870	37.841

Sursa: evaluări proprii pe baza datelor APIA, 2009

În urma acestei analize se poate concluziona că plafonarea va afecta puternic veniturile din plăți directe pe care le-ar obține cele mai competitive ferme (cele peste 5000 ha) și într-o măsură mai mică fermele între 2000 și 5000 ha. Este justificat principal ca România să-și mențină poziția inițială în negocieri și alianțele informale, însă aceasta poziție nu trebuie dusă la extrem, deoarece impactul nu este atât de puternic precum s-a crezut inițial, afectând mai mult circa 30 de ferme care ocupă 4% din suprafața eligibilă pentru plăți directe, ferme dintre cele mai competitive, care practic ar putea să acceseze ușor proiecte inovative cu valori de câteva milioane de euro, practic cât pierderea din plafonare, sume care s-ar concretiza prin creșterea competitivității. Sumele așa zis "pierdute" din plafonare se vor transfera în pilonul 2 și vor putea fi accesate pe bază de proiecte inovative chiar de către acești fermieri. România ar putea să ceară poate o perioadă de tranziție graduală sau un plafon mai mare și eventual poate luarea în considerare a deducerii valorii serviciilor, deoarece acestea includ o marea parte din forța de muncă utilizată în aceste ferme. O astfel de ipoteză însă ar trebui însoțită de o analiză detaliată. Deoarece nu am

avut la dispoziție suficiente date referitoare la costul cu munca în aceste ferme, analiza efectuată ar putea fi ușor viciată, pierderile din plafonare fiind de fapt mai mici decât cele estimate.

5.2.3. Ferma mică - o posibilă definire

Deoarece în ultimii ani se vorbește tot mai mult de ferma mică, iar propunerea legislativă are în vedere chiar o schemă de susținere specifică fermelor mici, este important să existe niște criterii obiective și cât mai unitare la nivelul UE-27 pentru a defini fermele mici și a evalua astfel numărul lor și importanța economică. Subiectul agriculturii la scală mică și a definirii fermei mici a fost tentant pentru mediul științific și au existat o serie de abordări până în acest moment. Am ales însă să prezentăm materialul Comisiei Europene³⁴ care propune două opțiuni în ce privește pragul pentru definirea fermelor mici și anume:

- selectarea unei valori absolute care poate fi aplicată în toate statele membre sau,
- alegerea unui prag în termeni relativi

În cadrul primei opțiuni, *fermele mici sunt definite ca fiind acelea care sunt mai mici decât anumite variabile exprimate în valori absolute* (de exemplu suprafața agricolă utilă sau forța de muncă cu timp de lucru integral, sau mărimea economică ESU).

În cadrul celei de-a doua opțiuni, acest prag este definit plecând de la *distribuția unei variabile statistice la nivelul statelor membre și fixând un procent din aceasta. De exemplu, pentru a defini fermele mici se poate lua în considerare lista fermelor dintr-o țară, în ordinea crescătoare a suprafețelor, până când suprafața lor cumulată acoperă 10% din suprafața agricolă a țării.* Ca și variabile, pentru definirea fermelor mici sunt amintite: suprafața agricolă utilă; forța de muncă; participarea la piață; mărimea economică.

Din tabelul 5.28 se poate observa că fermele mici sunt o prezență foarte importantă în agricultura europeană (mai ales în anumite țări) și dacă sprijinul special care le va fi acordat după 2013, va fi mai substanțial pentru ele și se va materializa într-o plată forfetară care se va scade din suma totală destinată plăților directe, atunci fermele considerate medii sau mari vor cunoaște unele consecințe financiare nedorite.

³⁴ EU Agricultural Economic Briefs, What is a small farm?, July 2011, EU, DG Agriculture

Tabelul 5.28. Procentul fermelor care pot fi considerate mici, aplicând criteriile menționate, în țările membre UE-27, 2007 (%)

Statul Membru	Hectare SAU			Forța de muncă AWU			Participarea la piață	ESU		
	< 2 ha	<5 ha	UAA la 10%	< 0,5 AWU	<1 AWU	AWU la 10%	Auto-consum >50%	<1 ESU	<4 ESU	ESU la 10%
BE	14	25	49	21	37	31		4	14	50
BG	87	95	95	12	21	38	70	76	96	72
CZ	34	50	87	25	41	61	31	34	63	88
DK	2	4	50	47	70	46		1	11	63
DE	7	23	56	16	32	38		6	25	60
EE	13	36	69	13	26	43	46	45	82	77
IE	1	7	35	28	42	28		8	30	52
EL	50	76	52	24	41	44	10	17	55	48
ES	28	53	70	42	63	47	0,3	10	38	60
FR	13	25	54	35	53	38		7	21	52
IT	50	73	62	28	44	42	30	18	55	66
CY	69	86	61	19	28	46	40	30	70	64
LV	17	41	53	42	70	39	72	59	90	64
LT	14	61	48	8	19	36	54	63	92	57
LU	10	18	47	42	62	29		3	13	47
HU	82	89	93	32	56	41	83	78	92	84
MT	90	97	43	3	15	59	33	31	76	56
NL	14	28	50	27	44	35		0	1	49
AT	12	33	49	70	81	40		21	41	59
PL	44	68	56	8	15	47	38	53	80	66
PT	47	73	72	34	48	33	8	34	75	64
RO	65	90	59	15	32	42	81	78	98	47
SI	25	59	40	43	68	32	60	18	68	48
SK	76	87	97	33	50	54	93	77	93	95

FI	3	10	38	15	34	41		2	22	48
SE	2	15	51	35	61	41		21	48	72
UK	28	40	69	37	49	49		40	56	77

Sursa: Eurostat, Farm Structure Survey, 2007, preluat din lucrarea: EU Agricultural Economic Briefs, What is a small farm?, EC, DG Agriculture, iulie, 2011

Abrevieri folosite în tabelul de mai sus:

SAU – Suprafața Agricolă Utilă

AWU -Unități Anuale de Muncă

ESU – Unități de Dimensiune Economică

5.2.4. Implicațiile aplicării plății unice pentru fermele mici din România

Așa după cum am mai menționat în capitolele anterioare, propunerea Comisiei privind schema pentru fermele mici are în vedere înlocuirea plății la hectar cu o sumă anuală pe fermă și totodată simplificarea condiționalităților privind respectarea bunelor practici agricole pentru acordarea plăților directe în viitoarea PAC. Fermierii care doresc să participe la această schemă ar trebui să trimită aplicațiile până la 15 octombrie 2014. Principalele prevederi ale propunerii pentru ferma mică se referă la suma de plată și anume:

- Suma nu trebuie să depășească 15% din valoarea medie a plăților pe fermă la nivel național
sau
- Suma trebuie să corespundă plății directe la hectar înmulțită cu numărul de hectare, care poate fi maximum 3 ha.
- Suma de plată nu poate fi mai mică de 500 euro pe fermă și nu poate depăși 1000 de euro/fermă.

Suma destinată pentru fermele mici se va deduce din plafonul total alocat pentru plăți directe fiecărui stat membru. *Suma totală care poate fi cheltuită pentru schema pentru fermele mici nu trebuie să depășească 10% din plafonul național pentru plăți directe, dar există informații că acest procent ar putea crește în cazul țărilor care au un număr important de ferme mici, cum este și România.*

Care ar fi opțiunile pe care le-ar avea România în cazul acestei scheme?

Dacă avem în vedere primul criteriu de apartenență la schemă (15% din valoarea medie pe fermă la nivel național), observăm că în țara noastră, în anul 2017, plățile medii pe fermă, la nivel național, ar fi cele din tabelul 5.29. Datele referitoare la structura fermelor sunt cele extrase din baza de date a APIA, anul 2010.

Tabelul 5.29. Plățile posibile pe hectar și pe fermă în România în anul 2017

	UM	Status Quo (legislația curentă)	Propunerile COM, 2017 (Anexa 2)
Suprafața eligibilă (2010)	hectare	9611790	9611790
Număr ferme (2010)		1115756	1115756
Plafon național	Mii euro	1780410	1939357
Euro/ha		185,2	201,8
Euro/fermă		1595,7	1739,2
15% din plata pe fermă		239,4	260,7

Sursa: după Propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de stabilire a unor norme privind plățile directe acordate fermierilor prin scheme de sprijin în cadrul politicii agricole comune ANEXA II Plafoanele naționale menționate la articolul 6 și Regulamentul 73/2009

Conform datelor Comisiei, plata medie pe fermă în România era, în 2009, la cel mai mic nivel dintre țările UE-27. Nivelul maxim al plății medii pe fermă era, în 2009, de 20950 euro, în Spania, iar cel minim de 493 euro, în România.

Plata pe fermă, în anul 2017, dacă plafonul de plată pentru România este de 1939357 mii euro, ar fi de cca 1739 euro/fermă, iar 15% din această sumă este cca 260,7 euro/fermă, deci sub 500 euro/fermă, care este suma minimă prevăzută de schemă.

Conform propunerii Comisiei, însă, nivelul minim al plății unice pe fermă nu trebuie să fie mai mic de 500 euro/fermă. Însă ne punem întrebarea ce categorie de ferme ar putea adera la această schemă. *În mod rațional, credem că putem să presupunem că fermele care vor accepta schema ar fi acelea care în urma opțiunii pentru o plată de 500 euro/fermă, ar primi mai mult decât dacă ar primi plata directă la hectar.*

Ca atare, considerăm că al doilea criteriu ar fi mai avantajos pentru țara noastră și anume acordarea unei sume de minimum 500 euro-fermă, pentru fermele cuprinse între 1 și 3 ha. Conform datelor APIA pe 2010, în această categorie ar fi cca 650 de mii de ferme, iar suprafața exploatată de ele ar fi de 1198 mii ha.

În continuare s-au elaborat câteva variante de acordare a plăților către fermele mici:

- **Varianta 1 – de referință**, conține situația în care schema pentru plățile mici nu se aplică iar fermele mici primesc plăți la hectar conform plafonului național pentru anul 2017.
- **Varianta 2** – când toate fermele din secvența 1-3 ha adoptă plata de 500 euro pe fermă.

- **Varianta 3** - 75% din ferme primesc 500 euro pe fermă iar 25% primesc plăți la hectar corespunzătoare anului 2017 .
- **Varianta 4** – Fermele din secvența 1-2.5 ha primesc plata de 500 euro pe fermă iar cele de 2.5-3 ha optează pentru plata la hectar.

Variantele V1 și V2 sunt prezentate în tabelul 5.30. Acestea s-au estimat astfel:

- În varianta 1: dacă fermele mici între 1 și 3 ha nu participă la schemă și atunci primesc plata la hectar (în limita plafonului de 1939357.0 mii euro, și
- În varianta 2: fermele mici participă la schemă în totalitate (100%) și primesc 500 euro pe fermă.

Ponderea sumei totale ocazionată de acordarea plăților directe la ha fermelor între 1-3 ha reprezintă **12,4%** din plafonul național pentru plăți directe, dacă fermele nu participă la schemă (V1), iar în varianta V2, a acordării 500 euro/fermă – **16,7%** din plafonul național (dacă rata de participare este 100%).

Deci putem remarca că, chiar în situația în care se acordă doar plățile directe la ha și nu se recurge la plățile pe fermă, procentul ocazionat de plățile pentru fermele mici depășește 10%, care este limita propusă de Comisie.

Per total, prin participarea la această schemă, fermele mici ar câștiga în plus cca 83 de milioane de euro, dacă rata de participare ar fi de 100%, ceea ce este o variantă în extremis. *Este foarte probabil că multe din aceste ferme nu vor participa și anume fermele din clasa 2,5-3 ha, care după cum se vede din tabelul 5.30 ar pierde prin participarea la schemă a cca 50 euro-fermă și de asemenea fermele cu manageri tineri care doresc să se extindă. Suma totală pierdută de fermele din grupa 2,5-3 ha, în cazul în care participă la schemă, ar fi de cca 5,6 milioane euro.*

Tabelul 5.30: Comparație între alocările financiare necesare în două cazuri extreme: V1-schema nu se aplică (rata de participare 0%) și V2 - schema se aplică și rata de participare este 100%

Clasa de mărime	Număr de ferme	Hectare	Ha/fermă	Reforma PAC –fără schema pt. ferme mici (201.8 Euro/ha)		Aplicarea schemei Total euro (mii) V2	Diferențe Mii euro V2-V1
				Total mii euro V1	Euro/fermă		
	(1)	(2)	(3)=(2):(1)	(4)=(2)* 201.8 euro/ha	(5)=(4)/(1)	(6)=(1)*500 euro/ferma	(7)=(6)-(4)
1-1.5 ha	210979	254605.9	1.21	51375.5	243.5	105489.5	54118.0
1.5 -2 ha	175015	301037.2	1.72	60739.8	347.1	87507.5	26767.7
2-2.5 ha	150007	332150.1	2.21	67017.4	446.8	75003.5	7986.1

2.5- 3 ha	114020	310271.5	2.72	62603.0	549.1	57010.0	-5593.0
Total	650021	1198065	1.84	241731.8	371.9	325010.5	83278.7

Sursa: evaluări proprii pe baza datelor APIA, 2009

Varianta V3, pornește de la ipoteza că numai o parte din ferme vor participa la schemă (75%), iar restul de 25% vor primi în mod normal plățile la hectar prevăzute pentru anul 2017 și anume 201.8 euro/ha. Detaliile privind alocarea financiară corespunzătoare acestei variante este prezentată în tabelul 5.31.

Tabelul 5.31. Alocarea financiară în cazul în care 75% din ferme primesc 500 euro pe fermă iar 25% primesc plăți la hectar corespunzătoare anului 2017 (varianta V3)

Clasa de mărime	Număr de ferme	Hectare	Ha/ fermă	Aplicarea plății de 500 euro/ fermă pentru 75% din ferme Mii euro	Aplicarea plăților directe la ha (201.8 euro/ ha pentru 25% din ferme Mii euro	Total Varianta V3 Mii euro	Diferențe față de V1 Mii euro
	(1)	(2)	3=(2): (1)	(4)=(1)* 0.75* 500 euro	(5)=(1)* 0.25*(3)* 201.8 euro	6=(4)+(5)	
1-1.5 ha	210979	254605.9	1.21	79117.1	12842.8	91960.0	40588.5
1.5 -2 ha	175015	301037.2	1.72	65630.6	15184.9	80815.6	20075.8
2-2.5 ha	150007	332150.1	2.21	56252.6	16754.4	73007.0	5989.5
2.5- 3 ha	114020	310271.5	2.72	42757.5	15650.7	58408.3	-4194.8
Total	650021	1198065	1.84	243757.9	60432.9	304190.8	62459.0

Sursa: evaluări proprii pe baza datelor APIA, 2009

În cazul variantei V3, suma totală destinată fermelor mici crește față de situația din varianta V1 (doar plăți la hectar) cu cca 62 mil. euro, iar fermele din clasa de mărime 2,5-3 ha continuă să piardă, față de varianta aplicării plăților directe la hectar. Ponderea aplicării schemei pentru fermele mici în plafonul național scade la 12,5%.

Varianta 4: Fermele din categoriile 1-1,5 ha, 1,5-2 ha, 2-2,5 ha adoptă plata pe fermă (500 euro), iar fermele din categoria 2,5-3 ha adoptă plata la hectar (201,8 euro-ha). Detaliile acestei variante sunt prezentate în tabelul 5.32.

Tabelul 5.32. *Alocarea financiară în cazul în care fermele între 1-2.5 ha optează pentru plata unică pe fermă, iar cele din clasa 2.5-3ha optează pentru plata directă la hectar (varianta V4)*

Clasa de mărime	Număr de ferme	Hectare	Ha/fermă	Plata pe fermă Euro/fermă	Sumele totale primite Mii euro	Diferențe față de V1 Mii euro
	(1)	(2)	3=(2): (1)	pentru clasa 2.5-3 ha	(5)=(4)*(1)	
1-1.5 ha	210979	254605.9	1.21	500	105489.5	54118.0
1.5 -2 ha	175015	301037.2	1.72	500	87507.5	26767.7
2-2.5 ha	150007	332150.1	2.21	500	75003.5	7986.1
2.5- 3 ha	114020	310271.5	2.72	549=2.72ha* 201.8 euro/ha	62603.0	0
Total	650021	1198065	1.84		330603.5	88871.8

Sursa: evaluări proprii pe baza datelor APIA, 2009

Observăm că în această variantă fermele din clasa 2,5-3 ha nu mai pierd bani în comparație cu varianta de referință V1. În această variantă, ponderea schemei pentru fermele mici (care primesc 500 euro/fermă) în plafonul bugetar este de **13,8%**.

Tabelul 5.33 și graficul 5.14 sintetizează rezultatele celor 4 variante analizate.

Tabelul 5.33. *Fondurile primite de fermele mici în cele 4 variante analizate anterior – mii euro*

Clasa de mărime	V1 (referință)	V2	V3	V4
1-1,5 ha	51371,5	105489,5	91960,0	105489,5
1,5-2 ha	60739,8	87507,5	80815,6	87507,5
2-2,5 ha	67017,4	75003,5	73007,0	75003,5
2,5-3 ha	62603,0	57010,0	58408,3	62603,0
Total	241731,8	325010,5	304190,8	330603,5
% din plafonul național destinat pentru plata a 500 euro/fermă mică	12,5	16,8	12,6	13,8

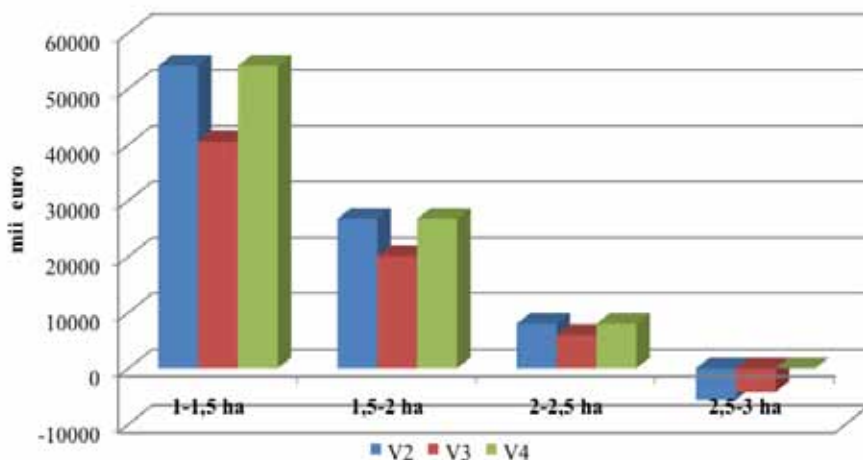
Sursa: evaluări proprii pe baza datelor APIA, 2009

Observăm că fermele mici ar primi cei mai mulți bani în situația în care segmentul 1-2.5 ha ar opta pentru plata unică pe fermă (500 euro), iar fermele din clasa 2.5-3ha pentru plata la hectar. *Desigur că aceste simulări sunt doar orientative, deoarece în cazul fermelor mici vor exista și alți factori care vor determina decizia de participare la schema privind plata unică pe fermă, dintre care credem că vârsta fermierului va fi foarte importantă.*

În varianta 4, segmentul de ferme de 1-3 ha primesc în plus față de varianta V1 cca 89 milioane euro, iar fermele din clasa 2,5-3ha nu mai pierd bani comparativ cu varianta V1. *Observăm de asemenea cât de profitabilă este participarea la schema pentru fermele mici (500 euro/fermă) mai ales pentru fermele din clasele 1-1,5ha și 1,5-2ha.*

Considerăm că în cazul țărilor în care segmentul fermelor mici este semnificativ, procentul stipulat în propunerea legislativă a Comisiei ar trebui extins spre 15%, pentru că poate exista situația ca și ferme din clase de mărime mai mari (4,5 ha) să adopte această formulă simplificată, mai ales în situația unor fermierii bătrâni, care nu-și mai pot lucra corespunzător terenurile. România ar trebui să militeze pentru a obține acest lucru și să-și găsească aliați printre țările membre cu probleme structurale similare.

Figura 5.14. Variantele V2, V3 și V4 comparate cu varianta V1 (referința)



Sursa: evaluări proprii pe baza datelor APIA, 2009

5.3. Provocările aplicării noii politici de dezvoltare rurală

Având în vedere faptul că proiectarea/realizarea politicii rurale, precum și analiza impactului diferitelor opțiuni de politică după anul 2013 se bazează pe problemele caracteristice spațiului rural și pe experiența câștigată în trecut în implementarea acestor politici, o scurtă trecere în revistă relevă următoarele aspecte:

1. Pe de o parte, așa cum reiese din analiza realizată în subcapitolul 5.1, ruralul românesc dispune de importante resurse naturale (în special agricole și forestiere) și umane care sunt valorificate necorespunzător: raportat la media UE27, România, la majoritatea indicatorilor realizează valori inferioare, așa cum reiese din tabelul următor:

Criteriul	Indicator	RO/UE27
Economic	ponderea resurselor agricole si forestiere	△
	gradul de intensivizare al producției agricole	▽
	productivitatea muncii în sectorul agricol	▽
	productivitatea muncii în sectorul silvic	▽
	dimensiunea medie a fermelor	▽
	ponderea fermelor de semisubzistență	△
	ponderea gospodăriilor cu alte surse de venit decât agricultura	▽
	capacitatea de cazare turistică	△
Social	densitatea demografică	△
	rata migrației nete	▽
	coeficientul de îmbătrânire demografică a populației	▽
	rata ocupării forței de muncă	▽
	evoluția ratei ocupării forței de muncă	▽
	indicele de îmbătrânire a fermierilor	△
	ponderea populației ocupată în sectorul primar	△
	ponderea populației ocupate în sectorului secundar și terțiar	▽
	ritmul anual de creștere al ponderii populației ocupate în sectorul secundar și terțiar	▽
	ponderea adulților cu studii medii și superioare	△
	participarea adulților la cursuri de pregătire profesională	▽
	ponderea fermierilor care au pregătire agricolă	▽
Ecologic	ponderea suprafețelor naturale	▽
	ponderea zonelor defavorizate	▽
	ponderea terenurilor Natura 2000	▽
	sănătatea ecosistemelor forestiere (defolierea)	▽
	ponderea teritoriului desemnat ca zonă vulnerabilă la nitriți	△
	ponderea suprafeței destinată agriculturii organice	▽

△ peste media UE27; la nivelul mediei UE27; ▽ sub media UE27

Sursa: interpretare originală

Economia rurală românească este dominată în mare măsură de sectorul agricol; trăsătura caracteristică fiind procentul foarte mare al fermelor de subzistență, care produc în principal pentru autoconsum, comercializând ocazional produse pe piață. În acest fel, economia rurală rămâne foarte slab integrată în economia de piață. În plus, fermele de subzistență acced foarte greu la alte surse de venituri ceea ce influențează în mod negativ bunăstarea unei părți importante a populației rurale.

Rolul social pe care agricultura l-a jucat în perioada de tranziție a condus agricultura la stagnare, la performanță și profitabilitate scăzută: s-a creat un cerc vicios în care subzistența generează sărăcie iar sărăcia întreține subzistența. Diminuarea agriculturii de subzistență ar trebui să constituie unul dintre obiectivele principale ale politicii de dezvoltare rurală dacă se dorește o integrare de succes a agriculturii românești în piața unică europeană.

Caracteristicile structurilor de exploatare a terenurilor indică faptul că problema fundamentală este mai puțin de natură agricolă, cât mai mult rurală: creșterea productivității și competitivității fermelor necesită un transfer semnificativ de forță de muncă dinspre activități agricole spre alte activități. **De aceea reforma structurală a agriculturii ar trebui să aibă un dublu obiectiv: i) reducerea numărului de persoane care își câștigă traiul din agricultură; ii) creșterea dimensiunii fermelor și promovarea fermelor familiale comerciale (creșterea eficienței agriculturii românești).**

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. În plus față de situația din agricultură, perspectivele de dezvoltare a zonelor rurale sunt afectate negativ de existența și starea infrastructurii, de slaba dezvoltare a sectorului servicii și de lipsa oportunităților de instruire.

Diversificarea economiei rurale este o altă problema cheie pentru succesul oricărei politici de dezvoltare rurală și în mod particular pentru România. În anii care vor urma, capacitatea spațiului rural românesc de a menține și crea locuri de muncă va avea un impact major asupra dezvoltării rurale. O gamă largă de activități economice alternative ar putea să se dezvolte în spațiul rural dacă România va reuși să absoarbă resursele financiare destinate acestui obiectiv. Diversificarea economiei rurale este un obiectiv strâns legat de nivelul de educație și calificare al forței de muncă rurale: transferul forței de muncă de la activități agricole la activități non-agricole necesită o evaluare a instruirii, calificărilor și abilităților, precum și a nevoilor de instruire continuă.

Dezvoltarea socioeconomică a zonelor rurale din România se poate realiza prin potențarea oportunităților locale și prin diminuarea proceselor negative care își au originea, în primul rând, în condițiile macroeconomice și în istoria, mai ales recentă, a zonelor rurale.

În urma analizei coordonatelor dezvoltării rurale se poate aprecia că întreaga zona rurală (zone predominant rurale și zone intermediar rurale) este un teritoriu sensibil care poate deveni obiectul atenției politicilor de dezvoltare rurală. România are, în prezent, un spațiu rural în care funcționează structuri care definesc o ruralitate complexă și foarte diversă. Din acest motiv, orice tip de dezvoltare/ modernizare trebuie să se fundamenteze pe specificitatea zonelor rurale, pe acele fenomene și procese definitorii pentru fiecare areal în parte.

2. Pe de altă parte, așa cum se cunoaște, abordarea integrată a politicii de dezvoltare rurală, în România, s-a produs sub presiunea procesului de integrare în UE (începând cu anul 1998). Planul național pentru agricultură și dezvoltare rurală finalizat în anul 2000, destinat implementării Programului SAPARD, cuprindea 11 măsuri, marcând una dintre cele mai disipate alocări a resurselor rurale. Prin acest plan, România a alocat cea mai mare parte a resurselor disponibile pentru dezvoltarea infrastructurii rurale.

Aceeași tendință se regăsește și în Planul Național de Dezvoltare Rurală 2007-2013, program aflat în curs de implementare, în care au fost propuse spre finanțare un număr semnificativ de măsuri (21) și următoarea repartizare a fondurilor pe cele patru axe: Axa 1 – 39,6%, Axa 3 – 24,7% și Axa 2 – 23,5%. În România, situația este diferită față de UE27, unde pentru Axa 2 au fost alocate cele mai importante fonduri – 44,5% iar Axa 3 a primit cele mai puține - 13,3%.

În ceea ce privește alocarea fondurilor, în primele 10 locuri se remarcă existența unei ponderi relativ egale a măsurilor care aparțin celor trei axe și varietatea măsurilor: dezvoltarea și renovarea satelor (15,50%), creșterea valorii adăugate a produselor agricole și forestiere (10,80%), plățile de agro-mediu (10,10%) și modernizarea fermelor agricole (10,0%).

Aceste date sunt prezentate în figura 5.15 și tabelul 5.34.

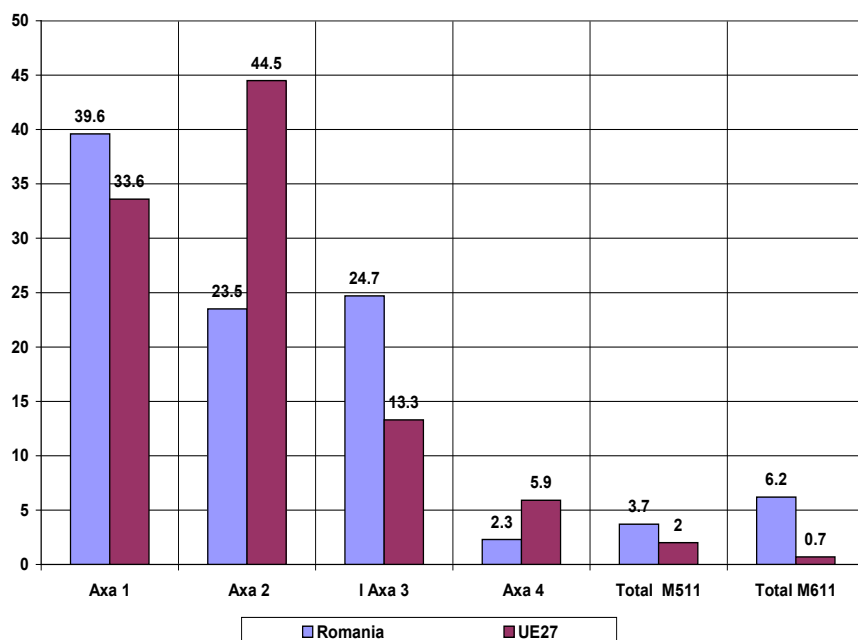
La sfârșitul anului 2009, ponderea cheltuielilor declarate arată o situație dificilă pentru România care cheltuiuse, în total, 626 milioane euro, ceea ce reprezenta 7, 70% din cheltuielile planificate³⁵. Raportat la UE27, cheltuielile declarate au fost

³⁵ Conform Agrimedia (www.agrimedia.ro/8/archives/08-2011/1.html), "Agenția de Plăți pentru Dezvoltare Rurală și Pescuit (APDRP) a plătit efectiv, până în data de 24 august 2011, suma de 2,52 miliarde de euro din fondurile alocate prin Programul Național de Dezvoltare Rurală 2007-2013 (PNDR). Pe lângă această sumă, România a absorbit și 561 de milioane de euro, fonduri care reprezintă avansul acordat de Comisia Europeană în momentul demarării Programului Național de Dezvoltare Rurală. Cumulând avansul și plățile efectuate, rezultă un total de peste 3 miliarde de euro

de aproape trei ori mai mici: repartizarea cheltuielilor pe cele trei axe arată că 2,70% din fonduri au fost cheltuite în cadrul Axei 2, 1,80% în cadrul Axei 1 și 0,20% în cadrul Axei 3. Aceeași ierarhie se regăsește și în UE27.

Analiza cheltuielilor declarate până la sfârșitul anului 2009 arată o ierarhie diferită față de cea planificată. Următoarele măsuri au cea mai mare pondere a cheltuielilor declarate: plățile de agromediu (1,50%), modernizarea fermelor (1,20%) și sprijin pentru zona montană defavorizată (0,90%).

Figura 5.15. Importanța celor trei axe tematice, perioada de programare 2007-2013, în România și UE27 (%)



Sursa: calculat după datele Comisiei Europene, 2010

Tabelul 5.34. Principalele măsuri de dezvoltare rurală în perioada de programare 2007-2013, România

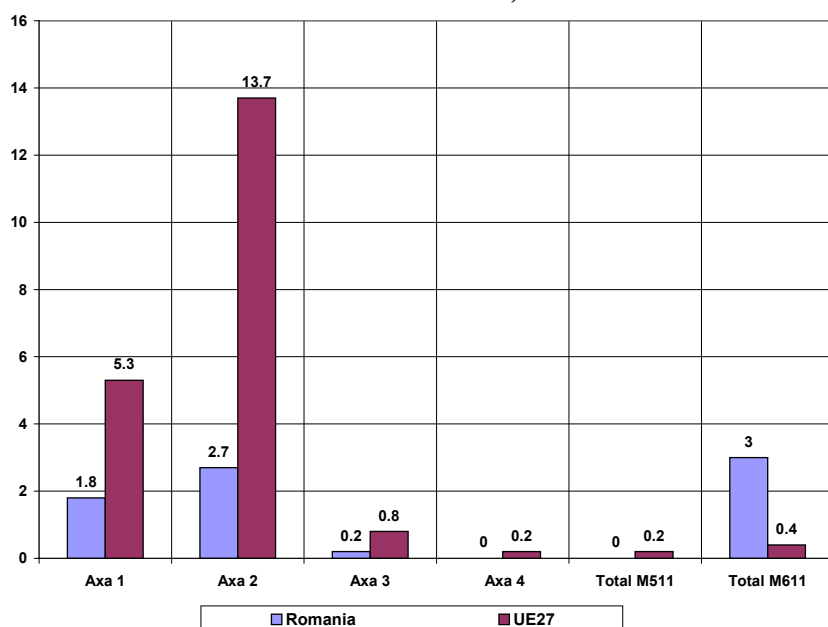
Cod măsură	Măsura	Fonduri alocate (euro)	Ponderea în total (%)
322	Dezvoltarea și renovarea satelor	1256102105	15,50
123	Creșterea valorii adăugate a produselor agricole și forestiere	874145927	10,80
214	Plăți de agro-mediu	817054711	10,10

fonduri atrase de România prin PNDR, ceea ce reprezintă un grad de absorbție al fondurilor europene ce depășește 30% din totalul fondurilor disponibile pentru dezvoltare rurală”.

121	Modernizarea fermelor agricole	816404482	10,00
211	Plăți pentru fermierii din zonele montane cu handicap	498358726	6,10
313	Încurajarea activităților turistice	435378219	5,40
212	Plăți pentru fermierii din zone cu alte restricții decât cele montane	404328778	5,00
125	Infrastructură	386597453	4,80
141	Agricultură de semisubzistență	380861912	4,70
312	Suport pentru crearea și dezvoltarea de afaceri.	316118102	3,90

Sursa: calculat după datele Comisiei Europene, 2010

Figura 5.16. Compoziția cheltuielilor declarate pe axe, perioada de programare 2007 -2013, în România și UE27



Sursa: calculat după datele Comisiei Europene, 2010

Abordarea strategică pusă în practică, în perioada în curs, în cadrul PNDR a avut un impact pozitiv, deoarece România a făcut eforturi considerabile pentru a dezvolta strategii astfel încât să armonizeze cât mai bine intervențiile cu obiectivele propuse. Au existat, totuși, unele inadvertențe în procesul de programare precum și o lipsă de capacitate de a utiliza finanțarea dezvoltării rurale (deși cheltuielile finale pentru perioada 2007-2013 nu se cunosc încă). În acest sens, sistemul structurat pe axe a oferit o garanție generală pentru alocarea de resurse pentru

obiectivele propuse, care s-a bazat pe un raționament de intervenție simplificat și poate, astfel, a indus în eroare, deoarece uneori o măsură unică a servit pentru mai mult de un obiectiv.

Cu toate acestea, pași importanți au fost făcuți pentru o mai bună direcționare a resurselor, monitorizarea progresului și evaluarea rezultatelor. Un proces de învățare este în curs de desfășurare, proces care va da, fără îndoială, roade în perioada următoare.

Având în vedere numărul și gravitatea problemelor cu care se confruntă spațiul rural și gradul redus de absorbție până în prezent a fondurilor europene alocate până, în opinia noastră, principalele provocări privind politica de dezvoltare rurală post 2013 sunt următoarele:

- **necesitatea identificării și ierarhizării corecte a priorităților de dezvoltare rurală**, reprezintă o provocare importantă pentru România: pe de o parte trebuie avute în vedere numărul și gravitatea problemelor întâlnite în spațiul rural românesc, iar pe de altă parte intervine experiența relativ redusă în implementarea planurilor de dezvoltare rurală care pot conduce la dispersia sprijinului la un număr mare de măsuri și, astfel la reducerea eficienței generale a viitorului program. Măsurile de dezvoltare rurală din noul meniu comunitar prezintă grade diferite de compatibilitate cu obiectivele de dezvoltare rurală și agricolă ale României. În plus acestea nu sunt suficiente chiar și în condițiile unei programări rurale corespunzătoare, pentru a corecta dezechilibrele cu care se confruntă România, fiind necesară și adoptarea unor măsuri naționale. Este indicat ca România să opteze pentru un Plan de dezvoltare rurală mai puțin disipat decât cel în curs de implementare, sau chiar pentru unul axat prioritar pe competitivitate. Este necesară creșterea **responsabilității naționale pentru corectitudinea alegerii** și succesul aplicării măsurilor specifice la nivel național. **În concluzie, este foarte important să se stabilească un raport optim între nevoile reale ale sectorului rural și gradul de accesibilitate a diferitelor măsuri: noile propuneri ale Comisiei au mărit responsabilitatea alegerii.** Pentru România rezolvarea acestui aspect este cu atât mai dificilă cu cât problemele naționale, așa cum a fost prezentat în subcapitolul 5.1 sunt mai acute și mai complexe decât în majoritatea țărilor membre UE.
- **evaluarea conjugată a constrângerilor de implementare** presupune luarea în considerare, pentru politica rurală viitoare, a următoarelor aspecte privind gradul de accesibilitate: condițiile de eligibilitate, intensitatea intervenției comunitare și intensitatea funcționalității instituționale. Toate aceste aspecte determină, în final, gradul de absorbție

a fondurilor europene. În domeniul dezvoltării rurale, pentru România, nivelul presiunii comunitare a fost mult mai mare decât pentru vechile state membre, în primul rând datorită lipsei de experiență în programarea și gestionarea dezvoltării rurale și a construcției instituționale. Experiența relativ redusă în domeniul implementării politicii de dezvoltare rurală va constitui și în viitor un factor de risc legat de eficacitatea implementării interne a măsurilor de dezvoltare rurală așa cum s-a dovedit în perioada de programare 2007- 2013. Presiunea absorbției fondurilor comunitare s-a manifestat pe întreaga perioadă de implementare, prin dezbaterile pe care le-a alimentat, dar în același timp a fost și un proces netransparent (prin lipsa cifrelor relevante). În România a existat o adevărată presiune pentru atingerea unor rate cât mai mari a capacității de absorbție a banilor comunitari, fără ca aceasta să garanteze și eficacitatea utilizării fondurilor. În alegerea priorităților, pentru îmbunătățirea gradului de atragere a fondurilor comunitare destinate spațiului rural, România trebuie să se concentreze și asupra dimensiunii administrative, domeniu în care prezintă un dezavantaj competitiv față de vechile state membre. Pe lângă experiența redusă în accesarea fondurilor, sectorul rural românesc se confruntă și cu alte probleme precum: informare insuficientă, lipsă a unei culturi a managementului de proiect și dificultatea asigurării cofinanțării.

- **evaluarea compatibilității dintre măsurile propuse în meniul comunitar și nevoile reale ale ruralului românesc** este de asemenea o provocare. Trebuie văzut dacă meniul comunitar conține acele măsuri prin implementarea cărora pot fi corectate problemele rurale iar apoi trebuie identificat în ce grad aceste măsuri pot fi aplicate în forma existentă. Măsurile de dezvoltare rurală diferă atât în ceea ce privește complexitatea criteriilor de eligibilitate, cât și în ceea ce privește intensitatea intervenției comunitare. Diferențe, nuanțe pot să apară între statele membre – prin precizarea unor definiții sau prin stabilirea cuantumului sprijinului pot conduce la grade diferite de accesibilitate a măsurilor din meniu. Prin urmare, elemente distinctive pot interveni ca un factor suplimentar față de necesitatea obiectivă, manifestă, sporind dificultatea alegerii din meniul comunitar.
- **definirea exactă a obiectului intervenției și stabilirea cuantumului intervenției** sunt tot atât de importante ca și stabilirea priorităților. Se poate remarca în noua propunere a Comisiei că politica de dezvoltare rurală se caracterizează printr-un grad de flexibilitate semnificativ, statele membre fiind lăsate să își exercite opțiunile în interiorul unor limite convenite. Se poate remarca o reducere a meniului dezvoltării rurale sub aspectul numărului de măsuri care intră în componența sa. Luând în considerare

diferențele structurale existente între sectorul rural din România și nivelul UE27, **flexibilitatea** ar putea reprezenta o condiție necesară pentru o mai eficientă funcționare a politicii de dezvoltare rurală.

Experiența dobândită de către România atât în perioada de preaderare cât și în cea de postaderare va trebui să devină un important punct de reper pentru ca în viitor să nu mai fie repetate greșelile iar politica de dezvoltare rurală să-și atingă obiectivele.

Capitolul 6. Concluzii și recomandări

Conturarea viitoarei Politici Agricole Europene la orizontul anilor 2020 a fost (și este încă) un subiect complicat și sensibil atât datorită contextului mondial extrem de schimbător și instabil dar și diversității în creștere a sectorului agricol european, în principal, ca urmare a extinderii către țările Central și Est-Europene, foste comuniste. Decalajele de dezvoltare și de productivitate agricolă generează decalaje în veniturile fermierilor și de aici provin și opțiunile, uneori complet diferite, privind arhitectura, instrumentele și alocările financiare ale viitoarei politici agricole europene.

Pentru elaborarea studiului au fost consultate o sumă importantă de documente și studii de impact apărute pe această temă de-a lungul ultimilor ani, iar diversitatea opiniilor exprimate conține întregul evantai, de la pozițiile ultra-liberale, care susțin practic desființarea PAC, la cele moderat liberale, care susțin desființarea plăților directe și a măsurilor de piață (practic a pilonului 1) și susținerea numai a măsurilor de mediu și dezvoltare rurală, până la măsuri ultra-conservatoare, care doresc ca PAC să nu se schimbe decât eventual în sensul creșterii susținerii financiare, în principal prin plățile directe. *Este important de relevat că aceste plăți directe sunt percepute în prezent ca cea mai importantă formă de sprijin pentru fermieri și de fapt bătălia se dă în jurul modului în care se vor împărți sumele alocate pentru acestea.*

Principala concluzie care se desprinde în urma acestui demers documentar este aceea **că statele cu o agricultură competitivă, cu ferme mari și eficiente, în care forța de muncă ocupată în agricultură este relativ redusă se situează pe poziții liberale și sunt dominate de preocupările privind calitatea mediului, prezervarea peisajelor, dezvoltarea echilibrată a zonelor rurale.** Amintim aici statele nordice dar și Marea Britanie. **Pentru statele mai puțin dezvoltate, cu ferme mici și numeroase dar mai ales cu o populație importantă ocupată în agricultură este vitală menținerea unei politici agricole care să subvenționeze într-o formă sau alta fermele, pentru a putea face față concurenței pe piața agricolă comunitară.** Pe poziția aceasta se situează multe din statele nou aderate (inclusiv România), dar și altele care au un sector agricol important (Italia, Portugalia, dar și Franța).

Luarea în considerare a tuturor acestor opțiuni și poziții și alegerea unei căi de mijloc echilibrate nu a fost un lucru facil iar **Comisia a elaborat coordonatele unei reforme a politicii agricole, pe care o apreciem ca moderată** (dar care oferă mai multă flexibilitate pentru tipuri diferite de agriculturi) mai ales în contextul economic și financiar actual, care devine din ce în ce mai instabil și pune presiune pe orice programare financiară viitoare.

Conform propunerilor legislative ale Comisiei vom prezenta subiectele pe care le considerăm sensibile pentru România.

Distribuția sprijinului prin plăți directe se va face mai „echitabil” între statele membre și anume decalajul plăților la ha se va reduce gradual cu câte o treime față de media plăților directe din UE27 spre un ecart cuprins 90% și 190%. Pentru România (care este până în 2016 încă în procesul de „phasing-in” în ceea ce privește convergența plăților directe) va rămâne valabilă completarea plăților directe din bugetul național. *Considerăm că această opțiune se înscrie în filozofia anterioară a PAC și că nu reflectă așa cum se afirmă, unul dintre principiile acestei reforme și anume eliminarea referințelor istorice.*

Se prevede ca **sprijinul direct care depășește valoarea de 5000 euro** să se acorde doar fermierilor care sunt angajați activ în activitățile agricole. *Considerăm că această propunere vine în întâmpinarea unui deziderat major care să împiedice disiparea fondurilor destinate sprijinirii fermierilor însă va fi extrem de dificil de implementat deoarece o astfel de măsură ar putea mări birocracia și mai ales va fi restrictivă pentru fermierii persoane fizice. Această măsură dacă va rămâne în vigoare va trebui adaptată condițiilor mai ales în ceea ce privește implementarea și va trebui temeinic pregătită în prealabil pentru a nu exista riscul ca unii fermieri să nu poată primi sprijinul cuvenit deoarece nu au evidențe contabile clare. Sunt necesare și clarificări conceptuale în ceea ce privește activitatea neagrăcolă care nu este suficient explicată în propunerile legislative.*

Există posibilitatea **transferului de sume între cei 2 piloni din pilonul 1 spre pilonul 2** (10% din plafon) și **din pilonul 2 spre pilonul 1** (5% din cuantumul destinat programelor finanțate prin programele de dezvoltare rurală). Astfel România ar putea transfera în perioada 2014-2020 o sumă maximă din plafonul național pentru plăți directe de 1.281.696 mii Euro (10%) iar această sumă nu mai poate fi disponibilă pentru plăți directe sau poate decide să transfere din pilonul II în Pilonul I pentru plăți directe până la 5% din cuantumul alocat pentru sprijinirea măsurilor din cadrul programelor de dezvoltare rurală finanțate din FEADR în perioada 2015-2020, sume care ulterior nu mai pot fi disponibile pentru măsurile din pilonul 2. *Deoarece decalajul în ceea ce privește plățile directe între statele membre se va menține, România ar putea solicita un procent de 10 % din fondurile pentru dezvoltare rurală pentru completarea plăților directe.*

Statele membre pot decide să **aplice schema de plată de bază la nivel regional, în conformitate cu criteriile obiective și nediscriminatorii** (de exemplu în funcție de caracteristicile agronomice și economice și potențialul agricol regional sau structura instituțională sau administrativă a acestora). Astfel, plafonul național ar trebui împărțit între regiuni pe criterii obiective și nediscriminatorii și pot face obiectul unor modificări anuale progresive, în conformitate cu etape anuale

prestabilite și cu criterii obiective și nediscriminatorii, precum potențialul agricol și criterii legate de mediu. *Considerăm că România ar trebui să analizeze și această posibilitate și să demareze elaborarea unor studii amănunțite în acest sens care să se concentreze în special pe identificarea acelor criterii obiective și nediscriminatorii eventual legate de cerințele agronomice, potențialul agricol și condițiile de mediu.*

Statele membre pot acorda o plată fermierilor din zonele montane și din alte zone care se confruntă cu constrângeri naturale sau cu alte constrângeri specifice și care sunt eligibili pentru schema de plată de bază și ale căror exploatații se află integral sau parțial în acest tip de zone, în scopul compensării costurilor suplimentare și pierderilor de venit suportate de fermieri din cauza constrângerilor impuse producției agricole în zonele în cauză. *România poate alocă un fond maxim în perioada 2014-2020 de 640,848 mii de Euro (5% din plafonul național).*

Statele membre pot acorda un sprijin cuplat fermierilor în sectoarele sau regiunile în care un anumit tip de agricultură sau produs agricol, sunt dificil de produs și menținut și care sunt deosebit de importante din motive economice și/sau sociale, și/sau de mediu. Acest sprijin cuplat se acordă sub forma unei plăți anuale, în limite cantitative definite și pe baza unor suprafețe sau producții fixe sau a unui număr fix de animale. Pentru finanțarea acestei plăți se poate utiliza până la 5% din plafonul lor național anual iar România (țară care a aplicat plata unică pe suprafață) poate utiliza 10% din plafon. *Considerăm că pentru România această posibilitate să fie folosită la maximum (10% din plafon) deoarece există încă multe sectoare cum ar fi lapte și produse lactate, ovine și caprine, carne de vită, orez, sfeclă de zahăr, legume-fructe și eventual și alte produse care ar putea fi susținute prin astfel de plăți. Considerăm că trebuie analizată în detaliu chiar printr-un studiu ulterior care ar fi produsele și zonele unde trebuie aplicate astfel de soluții.*

Suprafața de referință pentru plăți directe în România va fi de 9.720.864 ha, deci cu 11,5% mai mare decât în legislația actuală fiind mai aproape de realitate (dacă ne raportăm la solicitările primite de APIA în anul 2010 care au fost de 9,5 mil ha). *Cu toate acestea poate ar fi fost mai avantajos pentru România dacă s-ar fi utilizat suprafața de referință de cca. 12 milioane ha și s-ar fi inclus și transformarea efectivelor de animale în hectare eligibile (care acum nu sunt luate în calcul și se plătesc prin plăți directe complementare din bugetul național) și suprafața de teren agricol încă neutilizată – în principal datorită fărâmițării.*

Totalul plafoanelor naționale, pentru perioada 2014 – 2020, se ridică la la 12.816.958 mii euro, teoretic cu 130 % mai mare față de perioada 2007-2013. Totuși, în perioada 2014-2016 (perioada de phasing-in pentru România) diferențele sunt foarte mici, creșterea valorii plafonului pentru plăți directe fiind de doar 2% în 2014, 4% în 2015 și doar 6% în 2016. *Dacă ar fi să evaluăm comparativ plata la ha pentru acești ani de phasing-in, am putea spune că am fi mai avantajăți cu situația*

actuală deoarece, conform estimărilor, plata pe hectar conform legislației curente ar fi mai mare cu 9% față de propunerea legislativă pentru 2014 și chiar după 2017. Dacă avem în vedere că este vorba de suprafețe de referință diferite, se poate afirma că sprijinul /ha prin pilonul 1 din propunerea COM, așa cum este prezentată, nu vine în spiritul evocatei “echități” dintre fermieri, singurul avantaj ar fi că, sprijinul se va putea acorda pentru o suprafață mai mare.

Pentru finanțarea plății pentru practici agricole benefice pentru climă și mediu, statele membre vor utiliza 30% din plafonul național anual. Estimările au fost făcute în două variante **V1** (conform propunerii COM) în care valoarea maximă anuală se va situa crescător între 26% din plafonul anual prevăzut pentru 2014 și 30,5% din plafonul anual pentru 2020 (valoarea totală pentru toată perioada bugetară fiind de 3527659 mii Euro, ceea ce reprezintă 28% din plafonul total) și în varianta **V2**, aceiași valoare pentru toate statele membre (25% din plata medie din UE27) în care valoarea maximă anuală pentru România ar fi mai mare în anii 2014 și 2015 (respectiv 38% și 33% din plafonul anual) dar pentru următoarea perioadă s-ar încadra în valoarea de maximum 30% din plafonul anual. *Chiar și ca valoare totală pentru 2014-2020, 3903250 mii Euro, acesta va reprezenta 30% din plafonul total alocat României. Având în vedere că cerințele legate de aceste practici sunt același pentru toți fermierii UE ar fi necesar ca aceste plăți să fie egale la nivel UE și poate ar trebui prevăzută o anvelopă europeană distinctă pentru aceste plăți deasemenea este important ca această măsură să poată fi implementabilă și să nu mărească birocrăția;*

Conform estimărilor noastre bazate pe analiza a 200 de ferme de peste 2000 de hectare „pierderile” din plafonarea plăților pe fermă, sume care se vor transfera spre dezvoltare rurală, nu sunt atât de spectaculoase precum ne-am fi așteptat. De exemplu în cazul variantei V1 acestea se cifrează la 33959 mii Euro ceea ce reprezintă 2% din plafonul național iar în anul 2020 suma “pierdută” din plafonare este estimată la 55401 mii Euro, ceea ce reprezintă 3% din plafonul național. În varianta V2 în care s-a luat în calcul o plată pentru practici benefice pentru climă și mediu, uniformă la nivelul UE, pierderile sunt mai reduse, și anume 23096 mii Euro în 2014 și 51100 mii Euro în 2020, ceea ce reprezintă mai puțin de 2% din plafonul național în 2014 și 3% din plafonul național în anul 2020. *Plafonarea va afecta puternic veniturile din plăți directe pe care le-ar obține cele mai competitive ferme (cele de peste 5000 ha) și într-o măsură mai mică fermele între 2000 și 5000 ha. Este justificat principal ca România să-și mențină poziția inițială în negocieri precum și alianțele informale, însă aceasta poziție nu trebuie dusă la extrem, deoarece impactul nu este atât de puternic precum s-a crezut inițial, afectând mai mult circa 30 de ferme care ocupă 4% din suprafața eligibilă pentru plăți directe, ferme dintre cele mai competitive, care practic ar putea să acceseze ușor proiecte inovative cu valori de câteva milioane de euro, practic cât pierderea*

din plafonare, sume care s-ar concretiza prin creșterea competitivității. Sumele așa zis „pierdute” din plafonare se vor transfera în pilonul 2 și vor putea fi accesate pe bază de proiecte inovative chiar de către acești fermieri. România ar putea să ceară poate o perioadă de tranziție graduală sau un plafon mai mare și eventual poate luarea în considerare a deducerii valorii serviciilor, deoarece acestea includ o marea parte din forța de muncă utilizată în aceste ferme. O astfel de ipoteză însă ar trebui însoțită de o analiză detaliată. Deoarece nu am avut la dispoziție suficiente date referitoare la costul cu munca în aceste ferme, analiza efectuată ar putea fi ușor viciată, pierderile din plafonare fiind de fapt mai mici decât cele estimate.

Din analizele noastre, **observăm că fermele mici ar primi cei mai mulți bani în situația în care segmentul 1-2.5 ha ar opta pentru plata unică pe fermă (500 euro), iar fermele din clasa 2.5-3ha pentru plata la hectar.** Considerăm că în țările în care segmentul fermelor mici este semnificativ, procentul stipulat în propunerea legislativă a Comisiei ar trebui extins spre 15%, pentru că poate exista situația în care și ferme din clase de mărime mai mari (4, 5ha) să adopte această formulă simplificată, mai ales în situația unor fermieri bătrâni, care nu-și mai pot lucra corespunzător terenurile. România ar trebui să militeze pentru a obține acest lucru și să-și găsească aliați printre țările membre cu probleme structurale similare. În cazul în care se va cere acest lucru menționăm că plafonul total pentru plăți directe va fi diminuat cu această sumă și ar putea afecta cuantumul plăților directe pe suprafață. Ar trebui extinsă și continuată o astfel de analiză pentru a vedea oportunitatea aplicării pentru România. La prima vedere o astfel de măsură ar putea rezolva probleme structurale care persistă și sunt o realitate pentru România.

Referitor la schema de plată care vizează tinerii fermieri, Comisia a propus ca 2% din plafonul național pentru plăți directe să poată fi folosit pentru sprijinirea acestora. Având în vedere gradul ridicat de îmbătrânire a fermierilor din România, poate că țara noastră ar trebui să evalueze dacă acest procent este suficient și eventual să ceară funcție de o analiză aprofundată mărirea acestui procent.

În urma analizei coordonatelor dezvoltării rurale, se poate aprecia că **întreaga zonă rurală (zone predominant rurale și zone intermediar rurale) este un teritoriu sensibil care trebuie să devină într-o măsură mai mare obiectul atenției politicilor de dezvoltare rurală.** România are, în prezent, un spațiu rural în care funcționează structuri care definesc o ruralitate complexă și foarte diversă. Din acest motiv, orice tip de dezvoltare/ modernizare trebuie să se fundamenteze pe specificitatea zonelor rurale, pe acele fenomene și procese definitorii pentru fiecare areal în parte.

Așa cum se cunoaște, abordarea integrată a politicii de dezvoltare rurală în România s-a produs sub presiunea procesului de integrare în UE (începând cu anul 1998). *Analiza Planului național pentru agricultură și dezvoltare rurală finalizat*

în anul 2000, destinat implementării Programului SAPARD și a PNADR 2007-2013 din punct de vedere al numărului de măsuri propuse și a gradului de absorbție a fondurilor, relevă una dintre cele mai disipate alocări a resurselor rurale și un grad redus de absorbție a fondurilor comunitare. Cu toate acestea, pași importanți au fost făcuți pentru o mai bună direcționare a resurselor, monitorizarea progresului și evaluarea rezultatelor.

Având în vedere starea ruralului românesc, experiența incipientă în implementarea programelor europene precum și propunerea Comisiei privind sprijinul pentru dezvoltare rurală prin Fondul European pentru Agricultură și Dezvoltare Rurală (FEADR) după 2013, care prezintă multe elemente de noutate în procesul de dezvoltare și implementare a politicilor de dezvoltare rurală post 2013 va fi necesar să se acorde o atenție deosebită următoarelor aspecte:

- necesitatea identificării și ierarhizării corecte a priorităților de dezvoltare rurală – pentru a se evita dispersia sprijinului la un număr mare de măsuri și, astfel reducerea eficienței viitorului program;
- evaluarea conjugată a constrângerilor de implementare – care vizează condițiile de eligibilitate, intensitatea intervenției comunitare și intensitatea funcționalității instituționale;
- evaluarea compatibilității dintre măsurile propuse în meniul comunitar și nevoile reale ale ruralului românesc;
- definirea exactă a obiectului intervenției și stabilirea cuantumului intervenției – valorificarea oportunității de „flexibilitate”

Menționăm că valorile exprimate pe baza evaluărilor noastre sunt orientative și bineînțeles perfectibile. O serie de analize ar trebui aprofundate pe date mai detaliate pentru a se putea fundamenta deciziile ulterioare. Acest demers științific se dorește a fi un început al unor serii de analize care ar trebui continuate punctual pe probleme sensibile deja identificate sau care nu au fost semnalate în acest studiu.

Anexa 1. Definiții utilizate în propunerea Comisiei

- „fermier” - o persoană fizică sau juridică sau un grup de persoane fizice sau juridice, indiferent de statutul juridic pe care grupul și membrii săi îl dețin în temeiul legislației naționale, a cărei sau a cărui *exploatație* se află pe teritoriul Uniunii definit la articolul 52 din Tratatul privind Uniunea Europeană, coroborat cu articolele 349 și 355 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, și care desfășoară o activitate agricolă;
- „exploatație” înseamnă ansamblul unităților utilizate pentru activități agricole și gestionate de un fermier, situate pe teritoriul aceluiași stat membru;
- „activitate agricolă”:
 - creșterea sau cultivarea de produse agricole, inclusiv recoltarea, mulgerea, reproducerea animalelor și întreținerea acestora în scopuri agricole;
 - menținerea suprafeței agricole într-o stare care o face adecvată pentru pășunat sau pentru cultivare, fără nicio acțiune pregătitoare specială care depășește cadrul metodelor și al utilajelor agricole tradiționale, sau
 - efectuarea unei activități minime, care urmează să fie stabilită de către statele membre, pe suprafețele agricole menținute în mod natural într-o stare adecvată pentru pășunat sau pentru cultivare;
- „produse agricole” înseamnă produsele enumerate în anexa I la tratat, cu excepția produselor pescărești, precum și bumbacul;
- „suprafață agricolă” înseamnă orice suprafață de teren arabil, de pajiște permanentă sau cultivată cu culturi permanente;
- „terenuri arabile” înseamnă terenuri cultivate în scopul producției de culturi sau o suprafață disponibilă pentru producția de culturi, dar scoase temporar din circuitul agricol, inclusiv pârlagele, în conformitate cu articolele 22, 23 și 24 din Regulamentul (CE) nr. 1257/1999, cu articolul 39 din Regulamentul (CE) nr. 1698/2005 și cu articolul 29 din Regulamentul (UE) nr. [...] [RDR], indiferent dacă terenul respectiv este sau nu acoperit cu sere sau cu un mijloc de protecție fix sau mobil;
- „culturi permanente” înseamnă *culturile pentru care nu se practică un sistem de rotație, altele decât pajiștile permanente*, care ocupă terenurile pentru o perioadă de cinci ani sau mai mult și care produc recolte repetate, inclusiv pepinierele și speciile forestiere cu ciclu de producție scurt;

- „*pajiști permanente*” înseamnă terenuri consacrate producției de iarbă și de alte plante furajere erbacee (cultivate sau spontane) care nu au făcut parte din sistemul de rotație a culturilor din exploatare timp de cel puțin cinci ani; această noțiune poate include și alte specii adecvate pentru pășunat, cu condiția să rămână predominante iarba și alte plante furajere erbacee;
- „*iarbă sau alte plante furajere erbacee*” înseamnă toate plantele erbacee care se găsesc în mod tradițional pe pășunile naturale sau care, în statul membru în cauză, sunt incluse în mod normal în amestecurile de semințe pentru pășuni sau pajiști (indiferent dacă sunt sau nu utilizate pentru pășunatul animalelor);
- „*pepiniere*” înseamnă următoarele suprafețe plantate cu plante tinere lemnoase cultivate în aer liber, destinate transplantării ulterioare:
 - pepiniere viticole și vii-mamă pentru portaltoi;
 - pepiniere de pomi fructiferi și de fructe de pădure;
 - pepiniere de plante ornamentale;
 - pepiniere comerciale de arbori de pădure (cu excepția arborilor pentru nevoile proprii ale exploatare, crescuți în zona împădurită);
 - arbori și arbuști pentru plantarea în grădini, parcuri, pe marginea drumurilor, pe rambleuri (de exemplu, plante pentru garduri vii, trandafiri și alți arbuști ornamentali, conifere ornamentale), precum și portaltoi acestora și materialul săditor.
- „*specii forestiere cu ciclu scurt de producție*” înseamnă suprafețe plantate cu specii de arbori încadrate la codul NC 06029041, care urmează să fie stabilite de statele membre și care constau în culturi de plante perene, lemnoase, ale căror rizomi sau tulpini rămân în pământ după recoltare, iar în următorul sezon răsar mlădițe noi.

Bibliografie

1. Berthelot, J., (2011), Necesitatea reechilibrării ajutoarelor directe între statele UE-15 și statele UE-12, în principal printr-un ajutor minimal de bază
2. Dess, A., (2011), *Report the CAP towards 2020: meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future*, European Parliament, Committee on Agriculture and Rural Development
3. Chambon, N. și Sofia Fernandez, (2010), *How to Reform CAP to Improve Agriculture's Contribution to the Europe 2020 Strategy?*, Madrid.
4. INSSE, (2011), *Anuarul statistic al României 2010*
5. Ghinea, C., (2009), *Two Extreme Don't Make One Right. Romania and the Reform of the CAP of EU*, CRPE.
6. Hochart, R., (2011), *La future PAC apres 2013*, Rapport du Conseil Economique, Social et Environnemental, CIHEAM, Montpellier - <http://www.localtis.info/cs/BlobServer?blobcol=urldata&blobtable=MungoBlobs&blobkey=id&blobwhere=1250166840681&blobheader=application%2Fpdf&blobnocache=true>
7. Luca L., (2011), *Subvenția multianuală, decuplată de suprafață: o propunere românească pentru viitorul fermelor mici din Europa*, raport CRPE - http://www.euractiv.ro/uniunea-europeana/articles%7CdisplayArticle/articleID_22744/Dezbatare-CRPE-EurActiv.ro-Care-este-viitorul-fermelor-mici-din-Europa-Ce-solutii-exista-pentru-fermele-romanesti.html
8. Luca, L., Marie Luce Gibb, (2011), *Cum putem resuscita renta viageră - ca o măsură compatibilă cu Politica Agricolă Comună*, raport CRPE
9. Mantino, F., (2010), „The Reform of EU Rural Development Policy and the Challenges Ahead”, *Notre Europe*, October, www.notre-europe.eu.
10. Redman, M. și Merit, M., (2010), Country Profil on Rural Characteristics – Romania, RuDI FP7 Project – Assessing the Impact of Rural Development Policies.
11. Tangermann, S., (2010), *Direct Payments in the CAP post 2013* – Directorate General for Internal Policies, Policy Department B: Structural and Cohesion Policies, http://www.reformthecap.eu/sites/default/files/EP%20note%20direct%20payments_Tangermann.pdf
12. Vrolik, H.C.J. et al, (2010), *Farm viability in the European Union; Assessment of the impact of changes in farm payments* – LEI Report, ISBN/EAN: 978-90-8615-399-2 <http://www.lei.dlo.nl/publicaties/PDF/2010/2010-011.pdf>
13. Zahrnt, V., (2011), *Care sunt statele care plătesc pentru risipirea banilor publici?*, European Centre for International Political Economy (ECIPE) www.ecipe.org
14. Zahrnt, V., (2009), *Public Money for public goods: Winners and Losers from CAP Reform*, www.ecipe.org

15. ***, (2011), *A Short Guide of the European Commission's Proposals for EU Rural Development after 2013*, EC - Directorate General for Agriculture and Rural Development, <http://enrd.ec.europa.eu>
16. ***,(2011), *Propunere de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind sprijinul pentru dezvoltare rurală acordat din fondul european pentru agricultură și dezvoltare rurală (FEADR)*, COM (2011) 627 final, Bruxelles.
17. ***,(2011), *Agriculture in the EU Statistical and Economic Information. Report 2010*, EC - Directorate General for Agriculture and Rural Development
18. ***, (2011), Comunicarea Comisie către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social și Comitetul Regiunilor, „Un buget pentru Europa 2020” - <http://www.madr.ro/pages/afaceri-europene/propunere-regulament-ce-627.pdf>
19. ***, (2011), „Common Agricultural Policy towards 2020, Impact assessment of alternative policy options”, *Commission Staff Working Paper*, EC, SEC(2011) 1153
20. ***, (2011), *Farm level policy scenario analysis*, Final report - JRC, European Commission, <http://ftp.jrc.es/EURdoc/JRC64334.pdf>
21. ***, (2011), *Politica Agricolă Comună la orizontul anilor 2020: cum răspundem provocărilor viitoare referitoare la alimentație, resursele naturale și echilibrul teritorial* - http://www.yehr.ro/wp-content/uploads/2011/04/Buletin-informativ-martie-2011_DSG.pdf
22. ***, (2010), *Situation and Prospects for EU Agriculture and Rural Areas*, EC - Directorate General for Agriculture and Rural Development, <http://ec.europa.eu>
23. ***, (2010), Comunicarea Comisiei către Consiliul European, Parlamentul European, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor, Bruxelles - <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0417:FIN:RO:PDF>
24. ***, (2010), Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European, Comitetul Regiunilor și Banca Europeană de Investiții – Concluziile celui de-al cincilea raport privind coeziunea economică, socială și teritorială: viitorul politicii de coeziune - http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion5/pdf/conclu_5cr_part1_ro.pdf
25. *** (2010), Directorate General for Internal Policies, Policy Department B: Structural and Cohesion Policies, „Scenar 2020”
26. *** (2009), Final report for the „Update of Analysis of Prospects in the Scenar 2020 Study”, ECNC, LEI, ZALF
27. *** (2005), *A vision for the Common Agricultural Policy*, HM Treasury, DEFRA, Great Britain

28. ***Propunere de Regulament al Parlamentului European și al Consiliului de stabilire a normelor privind plățile directe pentru fermieri prin scheme de sprijin în cadrul politicii agricole comune („regulamentul privind plățile directe”); Comisia Europeană, COM (2011), 625, COD: 0280
29. ***Propunere de Regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind sprijinul pentru dezvoltare rurală acordat din Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală (FEADR) („regulamentul privind dezvoltarea rurală”); Comisia Europeană, COM (2011), 627, COD: 0282.



STRATEGY AND POLICY STUDIES – SPOS 2011

Study no. 1

The Reform of the Common Agricultural Policy in the Context of Post-2013 Budgetary Perspective

Authors:

Daniela GIURCĂ, PhD (coordinator)

Cecilia ALEXANDRI, PhD

Marioara RUSU, PhD

Bucharest, 2012

Project coordinator from the European Institute of Romania
Agnes Nicolescu

©European Institute of Romania, 2012
No. 7-9, Bd. Regina Elisabeta,
Sector 3, Bucharest
www.ier.ro
DTP: Vlad Mihai
Cover pictures: www.stockvault.net
Print: Alpha Media Print, www.amprint.ro

FOREWORD

Promoting public policies based upon prior research represents a key element in providing quality results with a positive impact upon the lives of the citizens and able of providing the changes desired in the real world. For that purpose the policy makers must have at their disposal relevant information, fashioned and reunited in a scientific manner, as the decisions taken must have their origin in this knowledge source.

The European Institute of Romania, in its quality as a public institution with the role of supporting the creation and the implementation of the Government's policies, that originate from Romania's statute as a European Union Member State continued in 2011 the research - development programme, dedicated to the *Strategy and Policy Studies – SPOS*. The SPOS programme is designed to provide the background and to help the implementation of the Romanian Government policies in the area of European affairs by providing information and alternative scenarios to the policy makers.

In 2011, as a part of the *Strategy and Policy Studies* project, *four studies* were elaborated, tackling fields which are relevant for the Romania's evolution in the European context. Thus the studies covered central themes on the European agenda, with a direct impact upon Romania's evolutions in the following period.

The studies provide **founding elements** for the national policies in key areas such as the **agricultural policy** (*Reform of the Common Agricultural Policy in the context of post-2013 budgetary perspective*), **fiscal policy** (*Euro pact adoption: implications for Romanian fiscal policy and European Semester: ensuring sustainable economic growth through sound public finances. Lessons for Romania from the public finances' sustainability point of view*) and **social policy** (*The analysis of the evolution of EU social policies in the last three years - supplementary/private pensions and the impact of an aging population*).

The current study, ***Reform of the Common Agricultural Policy in the context of post-2013 budgetary perspective***, has benefited from the contribution of a team of researchers made up of:

Daniela Giurcă is a consultant in agricultural policies. In the period 2010-2011 she was director general of the Agricultural Policy Directorate from MARD; in the period 2006-2010 she was coordinator of the research unit at PMU under the Project Modernization of the Agricultural Knowledge and Information System MAKIS, funded by the World Bank and implemented by the Ministry of Agriculture and Rural Development. In the period 1990 - 2005 she was scientific researcher at the Institute of Agricultural Economics from

the National Institute of Economic Research under the Romanian Academy. In the last 10 years she has been a consultant for agricultural policies and rural development in different national and international projects;

Cecilia Alexandri is senior scientific researcher I, with a Ph.D. in economics, and coordinator of the "Agricultural Markets" department of the Institute of Agricultural Economics of the Romanian Academy. In the last years, the approached research themes focused on the evaluation of the Common Agricultural Policy reform impact upon the Romanian agricultural markets and also on the agricultural market volatility and implications upon the population's food security;

Marioara Rusu is senior scientific researcher II in the Rural Development Department – NIER, of the Romanian Academy. The main research themes target rural development – rural area diagnosis and rural development policies.

Throughout the elaboration of the above-mentioned study, the team of researchers has benefited from the active contribution of **Agnes Nicolescu** as project coordinator from the European Institute of Romania, as well as from the support of a working group, made up of representatives of the main institutions of the central administration with competencies in the field.

In the end, we would like to thank both the research team and all those who helped to this research in its different stages.

Gabriela Drăgan
Director General of the European Institute of Romania

Acknowledgements

The research team thanks for the support provided during the study to the team from the Ministry of Agriculture and Rural Development and to the Agency of Payments and Intervention in Agriculture, as well as to the Department of European Affairs, which made available for us the necessary databases; the team wishes to thank Mr. Cristu Chirfot in particular, who provided us with a series of information for the study. We also wish to thank Mrs. Raluca Văleanu, from the Institute of Agricultural Economics – NIER, who helped us in translating our study.

CONTENTS

Summary	165
Introduction	176
Chapter 1. A retrospective analysis of the publications on the CAP reform and the implications of adopting the new financial package	178
1.1. Common Agricultural Policy reform – opinions of the scientific environment	178
1.1.1. <i>Possible configuration of direct payments in Stefan Tangermann's vision</i>	178
1.1.2. <i>Funding the Common Agricultural Policy in Valentin Zahrt's vision</i>	183
1.1.3. <i>The Common Agricultural Policy after 2013 in Albert Dess's vision</i>	186
1.1.4. <i>Direct support after 2013 in Jacques Berthelot's vision</i>	191
1.1.5. <i>Policies for getting out of the agricultural business: RCEP proposals</i>	194
1.2. Evaluation of CAP reform impact by alternative policy options – document worked out by the European Commission	195
Chapter 2. The European Commission's positions with regard to the Common Agricultural Policy, the Cohesion Policy and the budgetary perspective after 2013, presented by the Communications to the Council, European Parliament, European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions	204
2.1. The Common Agricultural Policy towards 2020: meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future	204
2.1.1. <i>General and specific objectives of the future Common Agricultural Policy</i>	204
2.1.2. <i>Instruments of the future Common Agricultural Policy</i>	207
2.2. The future of the Cohesion Policy	212
2.3. Budgetary perspective after 2013	216

Chapter 3. Positions of the EU Member States on the Common Agricultural Policy reform	220
3.1. The French-German position for a strong Common Agricultural Policy after 2013	221
3.2. Poland's position	223
3.3. Great Britain's position	224
3.4. Romania's preliminary official position	226
Chapter 4. The main elements of the Commission's legislative proposal for the Common Agricultural Policy	229
4.1. Redefining direct payments (support under Pillar I)	230
4.1.1. <i>Compulsory payment schemes</i>	234
4.1.2. <i>Voluntary payment schemes</i>	236
4.2. Commission's proposals on the rural development policy	239
Chapter 5. Implications of the application of the European Commission's proposals in Romania	248
5.1. Agricultural and rural Romania compared to EU-27: characteristics and evolutions	248
5.1.1. <i>Importance of rural areas</i>	249
5.1.2. <i>Socio-economic situation</i>	249
5.1.3. <i>Economic development</i>	251
5.1.4. <i>Primary sector</i>	254
5.1.5. <i>Agri-food industry</i>	258
5.1.6. <i>Forestry</i>	258
5.1.7. <i>Environment</i>	259
5.1.8. <i>Diversification and quality of life in rural areas</i>	262
5.2. Impact of applying the legislation on direct payments proposed by the European Commission in Romania	266
5.2.1. <i>Financial implications of the payment for agricultural practices beneficial for the climate and the environment</i>	269
5.2.2. <i>Capping/modulation implications</i>	272
5.2.3. <i>The small farm – a possible definition</i>	275
5.2.4. <i>Implications of single payment scheme application to the small farms in Romania</i>	277
5.3. The challenges of the new rural development policy application	283

Chapter 6. Conclusions and recommendations	291
Annex 1. Definitions used in the Commission's proposal	297
Reeferences	299

LIST OF TABLES

Table 1.1. Member States contributions and receipts, direct payments, 2010 – million euro

Table 3.1. Disposable income of households (farmer's household income versus average household income)

Table 4.2. Priorities of the rural development policy – 2014 - 2020

Table 5.1. Share of gross value added and employed population by types of areas, in Romania and EU-27

Table 5.2. Population density and population density evolution by types of areas, in Romania and EU-27

Table 5.3. Structure of population by age groups and the population's ageing index by types of areas, in Romania and in EU-27

Table 5.4. Evolution of the gross domestic product per capita, by types of areas, in Romania and in EU-27

Table 5.5. Structure and evolution of the gross value added by economic branches, by types of areas, in Romania and in EU-27

Table 5.6. Structure and evolution of labour employment by activity sectors and types of areas in Romania and in EU-27

Table 5.7. Employment rate and its evolution in the period 2003-2007, by types of areas, in Romania and in EU-27

Table 5.8. Economic development of the primary sector in Romania and in EU-27

Table 5.9. Farm structure in Romania and in EU-27

Table 5.10. Vocational training in agriculture in Romania and in EU-27

Table 5.11. Farmers' ageing index, in Romania and in EU-27

Table 5.12. Labour productivity in agriculture, in Romania and in EU-27

Table 5.13. Agro-food industry indicators, in Romania and in EU-27

Table 5.14. Forestry sector indicators, in Romania and in EU-27

Table 5.15. Share of different types of less-favoured areas in the utilized agricultural area, in Romania and in EU-27

Table 5.16. Share of land areas under extensive agriculture

Table 5.17. Share of Natura 2000 land areas, in Romania and in EU-27(May 2010)

Table 5.18. Forest ecosystem health indicators in Romania and in EU-27

Table 5.19. Water quality indicators in Romania and in EU-27

Table 5.20. Organic farming indicators

Table 5.21. Greenhouse gas emissions in agriculture

Table 5.22. Occupation in the secondary and tertiary sectors, by types of areas, in Romania and in EU-27

Table 5.23. Tourism activity indicators by types of areas, in Romania and in EU-27

Table 5.24. Net migration rate, by types of areas, in Romania and in EU-27

Table 5.25. Share of adult population's participation to vocational training courses, by types of areas, in Romania and in EU-27

Table 5.26. Capping impact upon certain categories of farms in V1 and V2 compared to the current situation of legislation (Status Quo)

Table 5.27. Average payments per farm and losses due to capping compared to the average payments received in the year 2011 for the categories of farms over 2000 ha

Table 5.28. Percentage of farms that can be considered small farms, according to the mentioned criteria, in the EU-27 Member States, 2007 (%)

Table 5.29. Possible payments per hectare and per farm in Romania in the year 2017

Table 5.30. Comparison between the financial allocations necessary in two extreme cases: V1- the scheme is not applied (participation rate 0%) and V2 – the scheme is applied and the participation rate is 100%

Table 5.31. Financial allocation when 75% of farms receive 500 euro per farm and 25% receive payments per hectare corresponding to the year 2017 (version V3)

Table 5.32. Financial allocation when the farms of 1-2.5 hectares opt for the single farm payment and those from the category 2.5-3ha opt for the direct payment per hectar (version V4)

Table 5.33. Funds received by the small farms under the 4 previously analyzed versions – thousand euro

Table 5.34. The main rural development measures in the programming period 2007-2013, Romania

LIST OF FIGURES

- Figure 4.1.** Comparative value of national ceilings in the EU Member States
- Figure 4.2.** Estimation of area payments value dynamics (EURO/ha)
- Figure 5.1.** Share of the territory and population by types of areas, in Romania and European Union – 27
- Figure 5.2.** GDP per capita, by types of regions, in Romania and in EU-27
- Figure 5.3.** Agricultural land use, in Romania and in EU-27
- Figure 5.4.** Structure and number of agricultural holdings over 1 ha in the agricultural year 2009-2010
- Figure 5.5.** Land use structure in Romania and in EU-27
- Figure 5.6.** Share of households with other income sources than agriculture, by types of rural areas, in Romania and in EU-27 (2007)
- Figure 5.7.** Share of adults with medium or higher education, by types of areas, in Romania and in EU-27
- Figure 5.8.** Comparative dynamics of the national ceiling for direct payments (according to current legislation and Commission's proposal)
- Figure 5.9.** Payment per eligible hectare in the "phasing-in" period – comparative evaluation of the current legislation and Commission proposal
- Figure 5.10.** Value of payment per hectare according to the estimations based on Commission proposal compared to the current legislation and the national ceilings stipulated in the proposal and the EU-27 average
- Figure 5.11.** Value of payments per hectare estimated according to Commission proposal (V1) and Romania's proposal (V2)
- Figure 5.12.** Maximum value of payments for practices beneficial for the climate and the environment according to Commission proposal (V1) and Romania's proposal (V2)
- Figure 5.13.** Capping impact upon farms larger than 2000 ha in the 2 versions of payment for beneficial practices for the climate and the environment (V1 and V2) and compared to current legislation (Status quo)
- Figure 5.14.** Versions V2, V3 and V4 compared to version V1 (reference)
- Figure 5.15.** Importance of the three thematic axes, programming period 2007 - 2013, in Romania and in EU-27 (%)
- Figure 5.16.** Composition of expenditures declared by axes, programming period 2007 -2013, in Romania and in EU-27

Summary

The European Union (EU) enlargement to 27 Member States in the year 2007 changed the European agricultural reality, which at present includes a wide range of agriculture types, with large development gaps between the rural areas. Taking into consideration this reality, reforming the Common Agricultural Policy became again a necessity, and in this respect the political will for a significant reform divides the opinions of scientists, farmers' organizations and mainly of the Member States. The new agricultural policy should take this into consideration and try to adjust to the new international context, which is mainly characterized by the instability of markets and price volatility, and provide an integrating vision of the European agricultural policy.

As *general objective*, the present study intends to analyze the Commission Communications referring to the Common Agricultural Policy and the related policies (cohesion and communication on the budgetary perspective) as well as the legislative package proposed by the European Commission for the Common Agricultural Policy and on the basis of this analysis, to estimate the financial impact of certain measures, in order to help the decision-makers develop a position with regard to the new regulation draft, in particular for some of the sensitive subjects, such as: the level of direct payments, their granting on a more equitable basis, introducing an upper ceiling for the direct payments to the large farms, introducing multiple payments that might complicate the current system of direct payments, introducing the support to small-sized farms and its size, as a measure meant to avoid the depopulation of rural areas and the abandonment of agricultural land, as well as the increase of its economic capacity, in order to supply public goods, attraction of young people in the agricultural sector and the modality to establish the national priorities for rural development in relation to the general development priorities of the country, practically a new integrated strategic vision.

The first chapter briefly presents comments, studies and thorough evaluations from the part of official organizations and institutions, experts, etc. on the CAP reform and the implications of adopting the new financial package. There has been expressed a diversity of opinions, some of which are as follows. Thus, *Stefan Tangermann*¹ shows that the future reform of the Common Agricultural Policy started from the major challenges for agriculture in the present period, challenges related to food security, environmental and climate changes problems and balanced territorial development, and highlights that the political adjustments

¹ Stefan Tangermann was until end-2008 Director for Trade and Agriculture at the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Paris. He is now a retired professor at the Department of Agricultural Economics and Rural Development at the University of Göttingen, Germany.

are limited and sometimes inadequate to the proposed objectives, noticing a lack of consistency between the initial challenges that generated the reform and the proposed policies/instruments. *Valentin Zahrnt*² speaks about the issue of direct payments received by the European farmers and of the apparently inefficient use of this money, as it is estimated that these payments do not produce value added for the European citizens and do not contribute to the creation of public goods either; on the other hand, this money could be used in infrastructure or for the improvement of internal and external security of the European countries. The states that are net contributors to the EU budget are not willing to accept great modifications in the redistribution of funds among countries and mainly towards the New Member States. *Albert Dess*³ reasserts the need for the future CAP to be structured on two pillars; the first pillar should be fully funded from the EU budget, on yearly basis, while the second pillar should have a multi-annual programming, on contractual basis and co-financing from national funds. The first pillar should set objectives that need systematic and common actions in all the states, and the second pillar should have more flexibility for easier adjusting to the national, regional, local specificity. The author is making proposals are made regarding certain more delicate aspects, i.e. the direct payments regime, cross-compliance conditions, defining criteria for the small farm, active farmer, redistribution of direct payments on more equitable basis among countries and regions, etc. The panel of proposals and suggestions is quite large, and some of these seem quite difficult to apply. *Jacques Berthelot*⁴ underlines the need to re-equilibrate the direct aids among the EU-15 and EU-12 Member States, mainly through a basic minimal aid and focuses on the small farm issue. He proposed, inter alia, use of a labour force indicator in establishing the level of direct payments, in order to justify the fact that countries with a significant share of population working in agriculture need a higher level of area payments, in the perspective of population's incomes convergence and the level of direct payments should be correlated with the general level of incomes from a given country.

The Romanian Centre for European Policies (CRPE) has issued 2 studies regarding this topic: the first report investigated the opportunity to introduce a special support scheme for small farms⁵, while the second⁶ came with arguments for the need to resume the Life Annuity Scheme. Both materials insisted on the

² Valentin Zahrnt is Senior Fellow at European Centre for International Political Economy (ECIPE).

³ Albert Dess is member in European Parliament, Rapporteur for PAC reform.

⁴ Jacques Berthelot is economist and researcher, former lecturer at École Nationale Supérieure Agronomique de Toulouse.

⁵ Lucian Luca, "Subvenție multianuală, decuplată de suprafață: o propunere românească pentru viitorul fermelor mici din Europa".

⁶ Lucian Luca, Marie-Luce Ghib, "Cum putem resuscita Renta viageră – ca o măsură compatibilă cu Politica Agricolă Comună".

need to define coherent policies for farmers' getting out of the agricultural business, which should lead to the adjustment of Romania's agricultural structures, as far as possible with EU financial support devoted to agriculture and rural development.

Evaluation of CAP reform impact by alternative policy options was worked out with "The CAP towards 2020, Impact assessment of alternative policy options", study which lies at the basis of the Commission's legislative proposals and reflects the main elements detached from the discussions and analyses coordinated by DG AGRI in cooperation with the other Directorates of the European Commission and following public consultation.

The main options regarding the CAP future were summed up and on their basis a series of scenarios were designed: i) the reference scenario "Status-quo"; ii) the scenario "Adjustment"; iii) the scenario "Integration"; iv) the scenario "Re-focus", which tried to evaluate the economic, social and environmental effects of the different options regarding the future Common Agricultural Policy. This study has the merit to have quantified the effects of the application of different concepts and options concerning the new Common Agricultural Policy into economic and social indicators. Each scenario brings both positive elements and many negative elements, and their mix depends on each country's particular situation. It is obvious here that each state should make its own evaluations and choices.

The main position documents of the European Commission that will influence the configuration of European policies in the field of agriculture and rural development are briefly presented in Chapter 2. Thus:

- *The Common Agricultural Policy towards 2020: meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future* – this document establishes the general directions and main elements of reform with regard to the new Common Agricultural Policy. It was designed after an ample period of public consultations, which took place in the year 2010 and a great number of impact studies achieved in the last years;
- *The future of the Cohesion Policy* – this document highlights the importance of this policy for reaching the objectives from "Europe 2020 Strategy" and reiterates the need to consolidate its role, so as to guarantee an intelligent, sustainable and inclusive growth, at the same time promoting the harmonious development of the Union and of all its regions through the diminution of regional disparities;
- *Budgetary perspective after 2013* – is based on the following principles: focus on the key policies priorities; focus on value added at EU level; focus on impact and results; Ensuring mutual benefits at EU level. The main concrete changes proposed are the following: i) "greening" of direct payments; ii) convergence of direct payments – in order to guarantee a

more equitable distribution of direct payment funds; iii) the allocation of funds for rural development will be revised on the basis of more objective criteria, better oriented towards reaching the policy objectives. This will ensure a more equitable treatment of farmers who carry out the same activities; iv) ensuring flexibility between the two pillars; v) capping the direct payments by limiting the basic level of the direct input support that the large-sized farms can receive, while taking into consideration the economies of scale of larger structures and the direct jobs generated by these; vi) the second Pillar will focus more on competitiveness and innovation, on climate changes and environment.

Chapter 3 briefly presents the positions of member states with regard to the Common Agricultural Policy towards 2020 which contain main elements that outline a continuity message with regard to CAP general architecture and main instruments. In principle, most countries wish to maintain a strong agricultural policy, with a significant budget that can guarantee reliable incomes for farmers and food security for the population. However, there are certain group interests that put together states with a common vision on the CAP future, the community of interests being generated either by financial reasons corroborated with a liberal more liberal vision with regard to the agricultural policies (the group of liberal countries), by a recent frustrating historical past that produced significant social and economic gaps (i.e. the former communist countries), by certain economic and social realities from some Old Member States (significant share of agriculture in the economy and employment, fragmented farm structure, high share of less-favoured areas), which produced the group of more conservatory European states.

The New Member States will desire a very strong Pillar I, with direct payments that will significantly increase after 2013. They will want a redistribution of direct payments among countries, but it is hard to believe that the net contributor countries will tolerate this. If New Member States make pressures for a major redistribution of direct payments, the political support to CAP will get worse. The states that are net contributors to the EU budget are not willing to accept great modifications in the redistribution of funds among countries and mainly towards New Member States; this reticence, which has been manifested since 2007, is even more justified by the present financial crisis that puts under pressure the euro area and implies consistent financial aids to countries like Greece, Ireland, Portugal and others to come.

What is Romania's preliminary official position on the future Common Agricultural Policy?

The main points of view referring to the future Common Agricultural Policy extracted from Romania's preliminary official position on the budgetary

perspective⁷ concern the need the budget for agriculture at least at the level of the current budget and CAP architecture should be based on the two pillars. Thus, the convergence of direct payments towards the EU average must ensure the diminution of differences between the level of direct payments from the old and new member states; Romania asks for the establishment of a convergence mechanism that should better reflect the equity principle with regard to the payments per hectare. This asks for a righteous redesign and the consideration of objective criteria accepted by all member states.

The progressive convergence of direct payments towards the EU average in the sense of narrowing the difference between the present subsidy level in Romania and 90% of the EU average of direct payments, by only 33%, is not practically translated by the equity principle promoted under the present CAP Reform, being practically based on historical references. Thus, certain criteria should be used that take into consideration the utilized agricultural area and the number of animals, to which some other factors can be added, such as the rural population, labour employed in agriculture.

Introducing a percentage of direct payments for practices benefiting the soil and climate (greening of payments) might increase bureaucracy and institutional cost. However, this measure could provide farmers with economic incentives for less polluting production methods, as well as compensations for the higher production costs or income losses due to the application of these technological methods. The greening of direct payments should be accompanied by an additional funding of the basic payment and should not represent a percentage of this payment.

Capping the direct payments: the farm structure in EU is very different with regard to the size of activity, work conditions, labour productivity and legal form.

Romania does not agree on the direct payment capping proposal for large farms, as these are in fact the most competitive farms. In cases when capping becomes compulsory, Romania will support the application of an upper limit, so that the total number of hectares potentially exposed to the capping process should not affect food security or produce an administrative fragmentation. At the same time, Romania will propose and support the gradual application of this measure, and the ceiling amounts should be used under Pillar I for additional payments to young farmers and small farms.

Chapter 4 is dedicated to a synthetic presentation of the legislative proposals for direct payments and for rural development; these issues are the object of

⁷ Memorandum regarding Romania's preliminary position with regard to the Commission's Communication on the future multi-annual financial framework, approved by the Government on July 27th, 2011.

evaluations from Chapter 5. An ample sub-chapter of chapter 5 is devoted to the comparative analysis of the rural Romania with the EU-27 average, in order to reveal its specific aspects for the purpose of finding solutions and substantiate the future decisions referring to Romania's possible options for the next budgetary programming period; a sub-chapter is dedicated to the impact of legislative proposals application in relation to direct payments in Romania.

Conclusions

For the purpose of this study, a significant number of documents and impact studies issued in recent years were consulted, and the diversity of expressed opinions contains a whole range of positions, from the ultra-liberal positions, in favour of CAP abolition, to those moderately liberal, supporting the removal of direct payments and of market measures (of Pillar I practically) and the exclusive support to environmental and rural development measures, up to ultra-conservative measures, which are in favour of CAP change in the sense of increasing the financial support, mainly on the basis of direct payments. *It is important to reveal that these direct payments are currently perceived as the most important form of support to farmers, and in reality the most critical issue is the manner in which the funds allocated to these will be divided.*

The main conclusion that can be drawn following this documentary approach is that states with a competitive agriculture, with large and efficient farms, with a relative low labour input in agriculture adopt a liberal position are mainly concerned with environment quality, landscape preservation, balanced development of rural areas. We can mention here Northern countries as well as Great Britain. For the less developed countries, with small and numerous farms, and a significant part of the population working in the farming sector, it is crucial to maintain an agricultural policy that should provide subsidies to farms under different forms, so as to face competition on the EU agricultural market. This is the position adopted by many new member states (including Romania), as well by other countries with an important agricultural sector (Italy, Portugal and even France).

Taking into consideration all these options and positions and the choice of a balanced mean was not easy at all and the Commission designed the coordinates of an agricultural policy reform that we appreciate as moderate (but which provides more flexibility for different types of agriculture), mainly in the present economic and financial context, which becomes increasingly unstable and put under pressure any future financial programming.

A more equitable distribution of the support based on direct payments between the member states, i.e. the gap of payments per hectare will be gradually reduced by one-third of the direct payments average in EU-27 towards 90% – 190%. For Romania (which is in the phasing-in process until 2016 with regard to the

convergence of direct payments) topping-up direct payments from the national budget will be maintained. *We consider that this option is in line with the previous CAP philosophy and it does not reflect as it has been mentioned, one of the principles of this reform, the removal of historical references.*

It is foreseen that the direct support that exceeds the value of 5000 euro shall be provided only to farmers who are actively involved in the farming activities. *We consider that this proposal is in line with a major desideratum of preventing the dissipation of funds allocated to farmers' support, yet it will be extremely difficult to implement, as such measure might increase bureaucracy and will be restrictive to farmers as natural persons.* This measure, if maintained, should be adapted to the conditions, mainly with regard to its implementation and will have to be thoroughly prepared in advance so as certain farmers should not run the risk of not receiving their due support because they do not have clear accountancy data. *Some conceptual clarifications are also necessary with regard to the non-agricultural activity that is not sufficiently explained in the legislative proposals.*

There is a possibility to transfer the funds between the 2 pillars, from Pillar I to Pillar II (10% of the ceiling) and from Pillar II to Pillar I (5% of the value dedicated to the programs funded through the rural development programs). Thus, in the period 2014 – 2020, Romania could transfer a maximum amount from the national ceiling for direct payments of 1,281,696 thousand Euro (10%) and this amount can no longer be available for direct payments, or it may decide to transfer from Pillar II to Pillar I for direct payments up to 5% of the value allocated for the support to measures under the rural development programs funded by EAFRD, and these amounts will be no longer available under Pillar II measures. *As the direct payments gap between the member states will be maintained, Romania could ask for a percentage of 10 % of the rural development funds to complete the direct payments.*

Member states can provide a payment to farmers from mountain areas and from other areas confronted with natural constraints or other specific constraints who are eligible for the basic payment scheme and whose holdings are entirely or partially located on these areas, in order to make up for the additional costs and income losses of farmers due to the constraints imposed to the agricultural production in the respective areas. *Romania can allocate a maximum amount of 640,848 thousand euro (5% of the national ceiling) in the period 2014-2020.*

Member states can provide a coupled support to farmers from those sectors or regions in which a certain type of agriculture or agricultural product are difficult to produce and maintain and which are extremely important out of economic and/or social and/or environmental reasons. This coupled support is received under the form of an annual payment, under well-defined quantitative limits and

on the basis of fixed areas or yields or a fixed number of animals. For funding this support, the countries can use up to 5% of their annual national ceiling and Romania (as a country that applied the single area payment scheme) can use up to 10% of the ceiling. *For Romania this possibility should be exploited at maximum (10% of the ceiling) as still there are many sectors such as milk and dairy products, sheep and goats, beef, rice, sugar beet, vegetables and fruit and eventually other products that could receive support by such payments.*

The reference area for direct payments in Romania will total 9,720,864 ha, thus larger by 11.5% than the area in the present legislation, being closer to the real situation (if we refer to the applications received by APIA in 2010 that summed up 9.5 million ha). *However, it could have been more beneficial for Romania if the reference area of about 12 million ha had been used instead and if the transformation of the livestock herds in eligible hectares had been included (that at present are not taken into consideration and are paid through complementary direct payments from the national budget) as well as the agricultural land area that is still not utilized – mainly due to land fragmentation.*

The total national ceilings, for the period 2014 – 2020, amount to 12,816,958 thousand euro, theoretically by 60% higher than in the period 2007-2013. However, in the period 2014-2016 (the phasing-in period for Romania) differences are very small, the increase of the value of ceiling for direct payments being by only 2% in 2014, 4% in 2015 and only 6% in 2016. *If we had to evaluate the payment per hectare for all these phasing-in years, on a comparative basis, we could say that we would be more advantaged by the current situation, as, according to estimations, the payment per eligible hectare according to the present legislation would be higher by 9% compared to the legislative proposal for 2014 and even after 2017.* If we consider that the reference areas are different, it can be stated that the support/ha under Pillar I from COM proposal, as it is presented, is not in line with the equity spirit between farmers, the only advantage would be that the support could be received on a larger area.

For funding the payment for beneficial practices for the climate and the environment, the member states will use 30% of the annual national ceiling. The estimations were made in two versions: V1 according to COM proposal and V2 – the same value for all the member states (25% of the average payment in EU-27). *Even as total value for 2014-2020, 3903250 thousand euro, this will represent 30% of the total ceiling allocated to Romania. Having in view that the requirements related to these practices are the same for all EU farmers it would be necessary that these payments are equal throughout the European Union and maybe a distinct European envelope should be provided for these payments; at the same time, it is important for this measure to be implementable and not increase red tape.*

According to our estimations based on the analysis of 200 farms of over 2000 hectares each, the “losses” from capping the payments per farm, amounts that will be transferred to rural development, are not as significant as expected. For example, under Version V1, these total 33959 thousand euro, which represents 2% of the national ceiling, and in the year 2020 the sum “lost” from capping is estimated at 55401 thousand euro, which represents 3% of the national ceiling. In Version V 2, in which a payment for agricultural practices beneficial for the climate and the environment was taken into consideration, uniform throughout the European Union, the losses are lower, namely 23096 thousand euro in 2014 and 51100 thousand euro in 2020, which represents less than 2% of the national ceiling in 2014 and 3% of the national ceiling in 2020. *Capping will strongly affect the incomes from direct payments that the most competitive farms would obtain (those over 5000 ha) and to a lesser extent the farms from 2000 to 5000 ha.* It is principally justified that Romania should maintain its initial position during the negotiations and in informal alliances, yet this position should not be pushed to extreme, as the impact is not as strong as initially expected, rather affecting 30 farms with a total area representing 4% of the eligible area for direct payments; these farms are among the most competitive and they could easily access innovative projects worth several million euro, which practically is the value of losses from capping, and these amounts could be materialized into the increase of competitiveness of these farms. The so-called lost amounts from capping will be transferred to Pillar II and could be accessed by these very farmers on the basis of innovative projects. Maybe Romania could ask for a gradual transition period or an upper ceiling and eventually take into consideration the deduction of the value of services, as these include a large part of the labour input used on these farms. Yet such a hypothesis needs to be accompanied by a thorough analysis. As we did not have at our disposal sufficient data referring to the labour costs on these farms, our analysis could be slightly imperfect, as the losses from capping might be lower than those from our estimations.

From our analyses, we can notice that the small farms would receive the most money in the situation in which the farms from the segment 1- 2.5 ha would opt for the single farm payment (500 euro), and the farms from the segment 2.5 - 3 ha would opt for the payment per hectare. *We consider that in the countries where the segment of small farms is significant, the percentage stipulated in the legislative proposal of the Commission should be extended towards 15%, as there may be a situation in which farms from larger size categories (4, 5ha) will adopt this simplified scheme, mainly in the situation of elderly farmers, who can no longer operate their land properly. Romania should militate to obtain this and to find allies among the member states with similar structural problems. In those cases where this is required, we mention that the total ceiling for direct payments will be diminished by this amount and this could affect the value of direct payments per eligible area. Such an*

analysis should be extended and continued so as to see the application opportunity for Romania. At first sight, such a measure could contribute to solving up the structural problems that continue to be a reality in Romania.

In reference to the payment scheme targeting the young farmers, the Commission proposed that 2% of the national ceiling for direct payments will be used to support young farmers. Having in view the high ageing coefficient of the Romanian farmers, maybe Romania should evaluate if this percentage is sufficient and eventually require a thorough analysis to increase this percentage.

Following the analysis of the rural development coordinates, it can be estimated that the entire rural area (predominantly rural areas and intermediate rural areas) is a territory that should become the object of the focus of rural development policies to a larger extent. At present, Romania has a rural area in which structures defining a complex and extremely various rurality are in place. Out of this reason, any type of development/modernization should be based on the specificity of rural areas, on those defining phenomena and processes for each area in part.

As it is known, the integrated approach to the rural development policy in Romania was produced under the pressure of the EU integration process (beginning with the year 1998). The analysis of the National Plan for Agriculture and Rural Development, completed in the year 2000, dedicated to the implementation of the SAPARD Program and of NARDP 2007-2013, from the point of view of the proposed measures and of the absorption of EU funds, reveals one of the most dissipated allocation of natural resources and a low absorption of Community funds. In spite of this, significant steps have been made in the direction of a better targeting of resources, progress monitoring and evaluation of results.

Taking into consideration the situation of the Romanian rural area, the incipient experience in the implementation of the European programs as well as the commission's proposal on the support to rural development through the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) after 2013, which presents many novelty issues in the process of development and implementation of the post- 2013 rural development policies, a special focus should be laid to the following aspects: need to identify and establish a correct hierarchy of the rural development priorities – so as to avoid the dispersion of support to a great number of measures and thus the diminution of the next program efficiency; conjugated evaluation of the implementation constraints – which has in view the eligibility conditions, intensity of Community intervention and intensity of institutional functionality; evaluation of compatibility between the measures proposed in the Community menu and the true needs of rural Romania; accurate definition of the object of intervention and establishment of the size of intervention – best use of the “flexibility” opportunity.

We mention that the values expressed on the basis of our analysis are orientative and perfectible. A series of thorough analyses based on more detailed data should be made in order to provide a solid basis for the future decisions. This scientific approach is intended as a beginning of a series of analyses that should be punctually continued with already identified sensitive problems or problems that have not been signalled out in the present study.

Introduction

EU's enlargement to 27 Member States in the year 2007 changed the European agricultural reality, which at present includes a wide range of agriculture types, with large development gaps between the rural areas. Taking into consideration this reality, reforming the Common Agricultural Policy became again a necessity, and in this respect the political will for a significant reform divides the opinions of scientists, farmers' organizations and mainly of the Member States. The new agricultural policy should take this into consideration and try to adjust to the new international context, which is mainly characterized by the instability of markets and price volatility, and provide an integrating vision of the European agricultural policy.

After a series of prior public consultations, in November 2010, the European Commission submitted to the European Council and Parliament the communication "*The PAC towards 2020: Meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future*", specifying the new strategic objective of the Common Agricultural Policy (CAP); then, throughout the year 2011, different scientific opinions, official positions and declarative alliances between the Member States were expressed, while waiting for the official legislative package that the European Commission proposed in October 2011. On the basis of this proposal, in the next period, the European Parliament and the Council of Ministers, in agreement with the European Commission will debate and decide on how the Common Agricultural Policy will look like after 2014. The negotiations will be made in the European Council and Parliament and Romania will have to evaluate and clearly define its needs and priorities on the basis of punctual analysis and to constantly defend its position during the negotiations, so as to fully use the opportunities provided by the CAP political tools and to connect them to Romania's reality.

As general objective, the present study intends to analyze the Commission Communications referring to the Common Agricultural Policy and the related policies (cohesion and communication on the budgetary perspective) as well as the legislative package proposed by the European Commission for the Common Agricultural Policy and on the basis of this analysis, to estimate the financial impact of certain measures, in order to help the decision-makers develop a position with regard to the new regulation draft, in particular for some of the sensitive subjects, such as: the level of direct payments, their granting on a more equitable basis, introducing an upper ceiling for the direct payments to the large farms, introducing multiple payments that might complicate the current system of direct payments, introducing the support to small-sized farms and its size, as a measure meant to avoid the depopulation of rural areas and the abandonment

of agricultural land, as well as the increase of its economic capacity, in order to supply public goods, attraction of young people in the agricultural sector and the modality to establish the national priorities for rural development in relation to the general development priorities of the country, practically a new integrated strategic vision.

The first chapter is dedicated to a synthetic presentation of the results and opinions expressed in the main studies developed by the scientific environment and the European Commission on the future Common Agricultural Policy as well a synthetic presentation of the impact study of the European Commission. The second chapter presents the positions of the European Commission on the Common Agricultural Policy, the Cohesion Policy and the budgetary perspective after 2013 presented by the Official Communications, to the Council, European Parliament, European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions.

Chapter 3 presents the main preliminary positions expressed by the Member States and by Romania in relation to certain sensitive issues of the future CAP, such as re-equilibration of direct payments, modulation, defining the active farmer, opportunity of funds redistribution between the two pillars, in order to provide a solid basis for decision-makers to substantiate punctual alliances.

Chapter 4 is dedicated to a synthetic presentation of the legislative proposals for direct payments and for rural development; these issues are the object of evaluations from Chapter 5. An ample sub-chapter of chapter 5 is devoted to the comparative analysis of the rural Romania with the EU-27 average, in order to reveal its specific aspects for the purpose of finding solutions and substantiate the future decisions referring to Romania's possible options for the next budgetary programming period; a sub-chapter is dedicated to the impact of legislative proposals application in relation to direct payments in Romania. The last chapter presents the conclusions of the study.

Taking into consideration the multitude of the already identified sensitive problems, the present study intends to address at least some of these, priority for decision-makers to support the substantiation of certain decisions and options for the future negotiations.

Chapter 1. A retrospective analysis of the publications on the CAP reform and the implications of adopting the new financial package⁸

The future architecture of the Common Agricultural Policy represents a significant challenge for the Member States and for the entire European society; that is why it entailed different comments, studies and thorough evaluations from the part of official organizations and institutions, universities, academics, organizations of the civil society and last but not least official positions by the Member States. The interest for this problem induced a diversity of opinions and proposals for the future policy of the European Union. *Agriculture is an important activity of human society and the way it is administered and funded in particular has significant consequences at economic and social level, on the environment and sustainable development on the medium and long term.*

We shall next try to briefly present the most relevant studies and official statements on the Common Agricultural Policy towards 2020, starting from the official documents of the European Commission, which practically provide the general background with regard to the objectives, directions and proposed tools for the CAP medium-term reform, continuing with a series of studies, which, by the originality of the promoted ideas, we consider that they can be reliable sources that should contribute to the increase of the present study quality and also provide a synthetic information base for decision-makers.

1.1. Common Agricultural Policy reform – opinions of the scientific environment

In the last two years, many papers were produced in reference to the possible configuration of the Common Agricultural Policy in the next budgetary programming period. We decided to comment some of these studies, as they bring into discussion several aspects that are of great interest for Romania.

1.1.1. Possible configuration of direct payments in Stefan Tangermann's vision

Stefan Tangermann investigated the possible configuration of direct payments⁹. Besides this subject, the paper comments the objectives and instruments provided by the Commission for the CAP reform. *It highlights the fact that the main future challenges of the Reform refer to food security, environment and the climate changes and territorial equilibrium.*

⁸ Published until September 2011.

⁹ Stefan TANGERMANN, "Direct Payments in the CAP post 2013", Directorate General for Internal Policies, Policy Department B: Structural and Cohesion Policies, 2010.

The main problem that has been noticed refers to the *set of instruments of the future policy, which in fact does not experience significant changes*. In the first place it is about the **direct payments**, which remain the main support form, as regards the size in the CAP budget. When these were introduced, they were meant to compensate farmers for the cut (diminution) of support prices.

The new reform does not propose any calendar of the future direct payments. *The question is whether they will be received on unlimited term and whether farmers have not had sufficient time to adjust their production to the fluctuations of prices*. In the new perspective, the rationality of continuing to provide direct payments has as motivation maintaining farm viability and providing mostly smooth structural adjustments. This because the agricultural holdings are absolutely necessary in the European economic landscape, as they provide public goods (food security on the first place as well as biodiversity, rural landscapes, etc.). *Here two problems appear:*

- in the first place, the direct payments represent a form of support that is decoupled from production, *hence a contradiction appear at the moment when we say that direct payments contribute to supporting food security by stimulating agricultural production growth*. Things seem all right when these direct payments are included in the consumption of rural households and contribute to their members' food security;
- secondly, the economic justification of these payments is that the incomes from agriculture are lower than the incomes from other economic activities. *Yet it depends on how these incomes are evaluated. If the income from agriculture related to AWU (annual work units) is taken into consideration, this is true*. Yet, if the overall incomes of agricultural households are evaluated, it seems that the rural households are not among the poorest households and there are urban households with lower incomes than in the rural areas.

However, our opinion is that the facts should be judged according to each case in part, as behind the European statistical averages, the incomes by countries are highly dispersed. In the poor European countries (Romania, for instance), the farmer households are very poor, and the level of their incomes is close to the incomes of unemployed households. In the year 2009 for instance, in Romania, the income of a farmer household was under the level of income on an average household (it represented 78% at the level of total incomes and 53% at the level of cash incomes). That is why it is necessary to redistribute the direct payments among countries, in order to narrow the gaps between the Western farmers' incomes and the Eastern farmers' incomes.

This desideratum is stated quite vaguely by the Commission, in the sense that it is stated that the direct payments shall be redistributed "*more equitably between*

Member States” yet no criterion is specified, only a few percentages compared to the EU-average. However, the introduction of some new cross-compliance conditions is specified in the direct payments regime (greening) as well as of a set of instruments for risk management.

A useful point of view would be to evaluate *the share of direct payments in the farm income, and how many European farms would survive if these subsidies were removed*. In the study *Scenar 2020 – II* (Nowicki et al, 2009) it is estimated that if the direct payments were removed, the incomes of farms from EU-27 would decrease by 15% compared to the reference scenario. *Part of this diminution would be the effect of tariff protection removal, but the most consistent part would be the effect of removing the direct payments*. Yet it is considered that this diminution could be lower, if we take into consideration the fact that the removal of direct payments would lead to the decrease of land prices and of rent implicitly, which are included in the costs of agricultural products.

Concerning farm viability in the situation of abolishing the direct payments, in the study *Assessment of the impact of changes in farm payments* (Vrolik, H.C.J. et al, 2010), it is evaluated that only 11% of the farms from EU-25 will have negative incomes in this eventuality. There are huge differences between countries and regions and between the different farm specializations. For instance, almost 90% of the dairy farms and mixed farms would continue to have positive incomes after the abolishment of direct payments, but only 60% of the farms specialized in cereals. *We consider that such an evaluation would be useful in Romania's case, too, using the FADN data.*

Another point of view presented in this study is that the abolishment of direct payments would also create indirect effects upon the diminution of costs at farm level, which would diminish the economic impact of removing the direct payments. At the same time, there are discussions about agriculture being supplier of goods that satisfy the basic needs of society (foodstuffs), for which all farmers are entitled to receive direct payments, which should be supported through measures under Pillar II.

The problem raised by Tangermann is that *these direct payments generate an artificial competitiveness of European products on the world markets*. In the second place, as the agricultural prices significantly rose in the last years, these would no longer be necessary in many regions of the EU. *In conclusion, direct payments are considered outdated instruments, and the future CAP would need better targeted instruments, consistent with the future objectives and with the economic efficiency.*

For **increasing the competitiveness of European agriculture**, Tangermann speaks of *innovation based on research and development, education and training*,

efficient consultancy services, as well as of the continuation of structural changes, the good operation of land market, decrease of land prices, as being the main modalities to increase productivity, which ensure competitiveness for the EU agricultural products.

Concerning the **flexibility of direct payments**, as these are supported from European funds, it is considered that *a uniform distribution of these is necessary.*

It is proposed that the support should be mainly targeted towards the **active farmers**. *A criterion may be the destination of land* (for agriculture or recreational activities – golf, for instance). Another criterion is whether the support is received by the farmer himself or by the land owner from town. In conformity with the current regulations regarding the implementation of direct payments, those entities whose agricultural activity is not significant in the general activity of the farm or have not agriculture as activity object shall not receive direct payments. However, *the agricultural activity criterion cannot be exhaustive in the legitimization of receiving direct payments*, as in other situations of land use as well (for instance the sustainable management of natural resources – by planting trees on former agricultural land) can generate public goods through the attenuation of climate change effect.

Another problem is whether **direct payments contribute to the increase of farmers' income**. In the situation in which they are received by the land owners (and a significant part of these do not farm the land themselves), they rather lead to the increase of incomes in urban areas and miss the objective of a balanced territorial development. *According to the European statistics, the tenant farmers benefit from direct payments only to a lesser extent. A significant part of the European agricultural land is leased out, from 20% to 80%, the percentage being different among the Member States. In Romania, the percentage of the leased land areas in total UAA reached 17% (2007), and in general it is the tenant farmers that receive the subsidies, according to the provisions from the land lease agreements.*

As regards **capping the support to large-sized farms**, this is not justified in the context of CAP objectives, as it would start from the presumption that the large farms would contribute to a lesser extent to the supply of public goods to the society: which is false, either in relation to the food security objective or even to the objectives related to the environmental resources sustainable management.

The issue of small farms. Although the Commission proposes a simplified payment scheme to the small farms in order to increase their competitiveness and involvement in the revitalization of rural areas, up to that moment *no indication was provided on how a small farm should be defined*. Tangermann considers that *this idea is not very good, as the support to small farms would hinder the farm restructuring process and would not improve agriculture competitiveness in general.*

At the same time, this additional support to small farms is not consistent either with the objective of agriculture contribution to rural areas welfare and to the increase of their vitality.

Many small farm owners practice agriculture as a hobby, and most of their incomes derive from non-agricultural activities. *In fact, from our point of view, the situation is fundamentally different by countries. In many countries (e.g. Great Britain) the small farms practice hobby farming, while in the poorer countries, such as Romania, they are essential in the subsistence of many rural households. Wouldn't be useful to approach these small farms on a different basis, by countries, depending on their social role?*

Another problem noticed by Tangermann in the paper under analysis is how the **small farms could be defined**. *The starting point could be the transaction cost per farm for the implementation of direct payments paid by the national public administration. The proposal is to compare the administrative price for granting direct payments with the effective payment received by the farmer: if this represented 10-20% of the effective payment, the farms under this threshold can be considered small farms. Two modalities could be next followed. The first, the simplification could be made by granting a single payment to the farms under this threshold (small farms). In this way, the administrative payments will decrease, but many farms could be in the situation to receive more money than before, and the total amount might increase, although the administrative costs are down. The second modality refers to the simplification of administrative procedures and of other requirements, so that to reduce the administrative costs. The simplification targets the elimination of cross-compliance requirements and the diminution of other eco-conditionality requirements. Hence, the small farms would receive the same payment per hectare as the large-sized farms, but they would be subject to more relaxed eco-conditionality requirements.*

At the same time, the applications for payment could be submitted once in five years (for instance), and the money could be also received once in five years. This would speed up the structural adjustments or the investments on small farms. Another version would be that instead of money farmers shall receive bonds that they can cash each year or that can be transacted on a secondary market.

These considerations and proposals are useful for the versions that Romania will have in view in approaching the support to small farms.

Another problem refers to the **environment and climate changes**. *The support to environment and climate changes related measures should be made under Pillar 2, as these are not compatible with the support measures under Pillar I. The contributions related to the fact that agriculture provides public goods such as*

landscapes, biodiversity and climate stability and avoiding the negative impact of farming are very different from one case to another and by zone.

The third challenge is the **territorial equilibrium**. Agriculture can bring about significant contributions to labour employment and generation of incomes for the population. The measures devoted to the territorial equilibrium should be well-targeted, local and specific. *These measures should be defined and funded under Pillar II.*

As regards the **effect upon the agricultural supply**, it is quite complicated, almost impossible to provide quantitative estimations upon the impact of these changes. Most forms of proposed direct payments are decoupled from production. This implies that any change in the nature and level of these payments should have minor effects on the level of agricultural production. In the study Scenar 2020-II (Nowicki et al, 2009) it is estimated that the withdrawal of all direct payments in EU-27 would lead to the decrease of agricultural production by only 0.25%, compared to the reference scenario. The only problem refers to the regime of coupled payments that would be possible for certain products. But it is suggested that the level of this support will not exceed in the future the intensity of the similar measures from the present CAP.

In conclusion, the future reform of the Common Agricultural Policy started from the major challenges for agriculture in the present period; these challenges are related to food security, environmental and climate changes problems and balanced territorial development. The challenges are great, yet the political adjustments are limited and sometimes inadequate to the proposed objectives. Tangermann noticed a lack of consistency between the initial challenges that generated the reform and the proposed policies/instruments and considers that a more daring and more flexible reform would be desired.

1.1.2. Funding the Common Agricultural Policy in Valentin Zahrnt's vision¹⁰

The study takes up once again the issue of direct payments received by the European farmers and of the apparently inefficient use of this money, as it is estimated that these payments do not produce value added for the European citizens and do not contribute to the creation of public goods either; on the other hand, this money could be used in infrastructure or for the improvement of internal and external security of the European countries. The author compares the situation of farmers who receive direct payments on the condition of complying with the cross-compliance principles with the situation of drivers who could also receive subsidies on the condition of respecting the legal speed. Joking apart, *it is*

¹⁰ Valentin Zahrnt "What are the states that pay for wasting public money?", European Centre for International Political Economy (ECIPE), 2011.

obvious that CAP funding requires a lot of money, about 40% of the entire EU budget, and in the conditions of the present economic crisis, there may be pertinent positions requiring the reconsideration of the support forms and the CAP budget size.

The presented data support this position: for example, the CAP budget for 2010 was 57 billion euro, **which means 150 million euro per day**. The distribution of these funds among the Member States may create tensions in the years to come, if the economic crisis incidence widens and the population becomes more susceptible with regard to spending public money. *In relation to the comparison between the contributions and amounts received by the states as direct payments, Table 1.1. is quite relevant.*

Table 1.1. *Member States contributions and receipts, direct payments, 2010 – million euro*

Member states	Absolute receipts	Absolute contributions	Net receipts
Austria	745	972	-227
Belgium	612	1300	-688
Denmark	1030	920	110
Finland	566	691	-125
France	8421	7552	869
Germany	5772	8216	-2444
Greece	2212	947	1265
Ireland	1341	528	813
Italy	4207	5819	-1612
Luxemburg	38	112	-74
Netherlands	853	1685	-832
Portugal	589	606	-17
Spain	5091	4026	1065
Sweden	763	914	-151
Great Britain	3976	4368	-392
EU-15	36215	38658	-2443
Bulgaria	336	134	202
Cyprus	39	69	-30
Czech Republic	654	501	153
Estonia	72	52	20
Hungary	947	325	622

Latvia	105	68	37
Lithuania	271	103	168
Malta	4	23	-19
Poland	2192	1121	1071
Romania	730	491	239
Slovakia	280	264	16
Slovenia	102	142	-40
EU-12	5734	3292	2442
Total	41950	41950	0

Source: Public Money for public goods: Winners and Losers from CAP Reform, Valentin Zahrtnt, ECIPE, 2010

The first problem raised here is *related to the use of the historical criterion by which these payments were granted and which practically contributes to widening the productivity differences between the countries with strongly subsidized agriculture and those with a less subsidized agriculture.*

This, the countries that used to produce highly subsidized cereal or meat in the past also get the largest part of direct subsidies at present. The countries with a less productive agricultural system or specialized in products that are less subsidized (fruit and vegetables, for instance), also get less subsidies at present.

The most important contributor to the CAP budget is Germany, which had a net contribution of 2.44 billion (contributions – receipts) in 2010. It is followed by Italy, Netherlands, Belgium and Great Britain.

Among the greatest beneficiaries, whose net receipts exceed 1 billion euro, are Greece, Poland and Spain, followed by France, Ireland and Hungary. It is expected that these countries will struggle to *maintain a Common Agricultural Policy, with an adequate budget mainly for Pillar I.*

Yet we also have to take into consideration the European tax payers' opinion, as regardless the political justification given for this money provided to farmers, the tax payers will have a word to say with regard to CAP funding, mainly in the quite volatile context of the current economic situation (economic crisis).

The problem of the New Member States EU-12 and then EU-2 is also brought into discussion, as, after 2013, some of them will be among the greatest CAP beneficiaries. Thus, in 2013, when the EU-12 Member States will receive 100% of the level of direct payments, the greatest net gains from the direct payments will be received by Poland (1.8 billion euro), Greece (2.1 billion euro) and Hungary (1 billion euro).

Out of these reasons, the author considers that the New Member States will desire a very strong Pillar I, with direct payments that will significantly increase after 2013. They will want a redistribution of direct payments among countries, eventually under the form of payments per agricultural hectare or including the labour force as criterion in receiving direct payments. However, the author states that it is hard to believe that the net contributor countries will tolerate this. If the New Member States make pressures for a major redistribution of direct payments, the political support to CAP will get worse.

It is an illusion to think that under the CAP reform, certain modifications will be made in the future in the sense of developing mechanisms for major transfers to the New Member States. *The author's opinion is that these states can get a better support through measures under the cohesions funds, which will be also redistributed after 2013. This perspective of using the cohesion funds seems to be more beneficial in Zahrt's opinion, as the money can be better used than if they were given to farmers, in the sense that they would generate value added in other economic sectors, with a higher profitability of capital or in infrastructure projects.*

Here again we have the point of view held by the economists with neo-liberal orientation who consider that the direct payments generate only negative economic consequences: they are capitalized in the land price and in the rent, hinder farm restructuring, lead to the increase of agricultural prices, etc. In this context, it is estimated that even the states that are net beneficiaries of CAP should take into consideration the fact that the use of these amounts in other economic fields than agriculture would lead to much more consistent benefits for the entire society. This point of view is not new (see paper CAP - A new vision, DEFRA, 2007).

We think that the correct message that this study intends to transmit is that the states that are net contributors to the EU budget are not willing to accept great modifications in the redistribution of funds among countries and mainly towards the New Member States; this reticence, which has been manifested since 2007, is even more justified by the present financial crisis that puts under pressure the euro area and implies consistent financial aids to countries like Greece, Ireland, Portugal and others to come. *The provisions of the financial package for the period 2014-2020, published in June last year, largely correspond to this position, at least with regard to the redistribution of direct payments.*

1.1.3. The Common Agricultural Policy after 2013 in Albert Dess's vision

Another relevant document for the future CAP configuration was presented by *Albert Dess in the European Parliament*¹¹. In this document a series of proposals are made regarding certain more delicate aspects, i.e. the direct payments regime,

¹¹ Albert Dess –Report on „The CAP towards 2020: meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future”, EC, DG Agriculture, 2010.

cross-compliance conditions, defining criteria for the small farm, active farmer, redistribution of direct payments on more equitable basis among countries and regions, etc. *The panel of proposals and suggestions is quite large, and some of these seem quite difficult to apply.* Yet, in spite of this, we consider it useful to review the main approaches and new ideas present in this report.

The generous strategic objectives of the future Common Agricultural Policy are reasserted in the report, namely agriculture contribution to intelligent, sustainable, and inclusive growth. At the same time, agriculture must provide food security, contribute to the fight against climate changes through green growth and supply of renewable energy, supply jobs and incomes to rural people.

We shall next focus on concrete details. In the first place, the report reasserts the need for the future CAP to be structured **on two pillars; the first pillar should be fully funded from the EU budget**, on yearly basis, while **the second pillar** should have a multi-annual programming, on contractual basis and **co-financing from national funds**. The first pillar should set objectives that need systematic and common actions in all the states, and the second pillar should have more flexibility for easier adjusting to the national, regional, local specificity.

At the same time, it reasserts **the need to maintain continuity in the financial allocation and its predictability, so that the farmers can plan their business and investments on long term. It is proposed that the future financial allocations should be minimum at the level of the year 2013.**

The public funds devoted to CAP funding must be considered as a form of rewarding the **public goods that agriculture supplies to society**, as the high costs of these public goods cannot be rewarded by the market. At the same time, the EU standards with regard to food safety, environment protection, animal welfare, social standards are among the highest in the world; in order to meet these standards, as well as to face the competition on the world markets, the European agriculture needs financial support through the instruments of the two pillars.

The decoupled direct payments represent the main form of support to the agricultural incomes, giving farmers the possibility to supply public goods; besides foodstuffs, the environmental services, rural employment, maintaining the landscape and economic vitality in the entire European rural area are also mentioned. It is mentioned again that **agriculture is justified to receive subsidies from the European tax payer** as it provides public goods whose costs are quite high (for instance the foodstuffs at high quality standards).

It is next mentioned that **a more equitable distribution of CAP financial resources** is needed, both from the first and the second pillar, **on the basis of objective criteria**. No mentions or examples for such criteria are made, but

the need to gradually give up (in a transition period) the historical criterion is mentioned. However, the proposal for direct payments to be received under the form of a flat rate at EU level is rejected, as this approach would not be consistent with the agricultural diversity in the European Union. In order to support the European agricultural production diversity and specificity, the use of better targeted direct payments systems is proposed.

The proposal is to grant **certain basic direct payments**, i.e. each state should receive a percentage of the amount dedicated to direct payments, at EU level, and a ceiling should be set for each state, **to give up the historical reference, used for the distribution of money among the Member States** and to shift to granting **local, regional or national bonuses** with the title of direct payments. *This, as recognition of the fact that the situation is extremely different from one state to another, which calls for specific regional measures.* There is no specification with regard to the criterion that would be used for the establishment of these local, regional or national payments or to the criteria used for the distribution of funds among the Member States.

It is estimated that the Member States that currently use **the Single Area Payment Scheme (SAPS) will have to shift to the Single Farm Payment (SPS), after a limited transition period.** For this purpose, the respective states will need and **will have to receive financial and technical support.** *Romania is also in this situation, and in this case, certain evaluations should be made with regard to the advantages and disadvantages of SPS implementation (shift from SAPS to SPS). In any case, SPS would advantage the livestock farmers, as so far, due to SAPS application, most livestock farmers have received direct payments only in the case in which they also had agricultural land into ownership.*

The role of small farms in EU agriculture and in maintaining the economic vitality of the rural area is also recognized. That is why the Parliament agrees on granting a specific, simplified aid to small farmers, and invites the Commission to find certain transparent and flexible criteria by which the small farm status should be defined by each Member State. It is not clear whether *this would presuppose a different approach of these criteria by each Member State or a unitary approach.*

The issue of young farmers, active farmers...

It is recognized that the European farmers are mainly elderly people and consequently young farmers should receive additional support in order to start an agricultural business, to make investments, etc. *It is considered that the current measures under Pillar II are not sufficient.* More simple rules for the transfer of payment rights, in the case of elderly farmers' getting out of activity are pleaded for.

It is specified that the direct payments should be exclusively directed to active farmers. In this context, each person who uses agricultural land areas for production purpose or for maintaining them in good agricultural and environmental condition is entitled to receive direct payments. It is necessary to define the activity of the “**active farmer**”, so that the Member States could use it without other administrative approach. As a comment, it is clear that in this context, “*active*” in agriculture means not only a person who works and obtains agricultural products, but also a person who only maintains the agricultural land in good agro-ecological conditions and produces only the improvement of environmental indicators, of biodiversity, landscapes, etc.

The compensation of farms from the areas with natural constraints under Pillar II is also desired, and the complementary payments in this direction coming from Pillar I are rejected.

In reference to the protection of resources and environmental problems

For the beginning, it is mentioned that the protection of natural resources is desired, through the introduction of measures at EU level in order to ensure sustainability and food security on the long run. *Among the measures had in view, the diminution of production costs and of input consumption is mentioned. It is not clear how the strategic food security objective could be reached under these conditions, as this objective presupposes the increase of food production, which would imply the use of efficient technologies, hence high production costs.*

In fact, the whole set of CAP policies implies a series of general objectives whose fulfilment seems divergent many times, in the sense that for example you cannot solve up the food security problem, to keep biodiversity in place and at the same time to comply with the cross-compliance principles that significantly reduce the options on the technologies that can be applied! Practically the CAP objectives diversity implies the use of certain instruments that can produce divergent effects and can undermine the proposed objectives. It is clear that the cross-compliance indicators should be carefully selected by each state, and the proposed objectives should be well prioritized, from one case to another.

Next the need to **simplify the cross-compliance system** for the beneficiary of direct payments is underlined, and at the same time it is not desired to **create a system of additional direct payments granted in the conditions of complying with additional cross-compliance norms (the so-called “greening”)**. Practically, it is desired to simplify the administrative procedures associated to checking up the cross-compliance measures and not to amplify them.

With regard to “greening” the payments to farmers, each Member State must complete a catalogue with priority measures applied by area or by farm, 100%

funded by the European Union. Each beneficiary of these payments should apply a number of these greening measures, on the basis of existing structures and of the national or regional list. This national (regional) list would be included in a larger list, at European level and could include measures such as:

- Support to the low carbon emissions and measures devoted to limit or capture the greenhouse gas emissions;
- Support to a low energy consumption and increase of energy effectiveness;
- Use of buffer strips, vegetation bands on the edge of cropland fields and of hedges;
- Permanent pastures;
- Crop rotation;
- High-accuracy cropping techniques

The inclusion of the set-aside requirement is no longer desired in the future CAP, in order to support the strategic objective of food security. At the same time, CAP should include objectives related to renewable energy: the agricultural sector should use 40% energy from renewable sources, by the year 2020. At the same time, certain objectives are desired with regard to biomass and next-generation biotechnologies use.

There is a proposal to cut the prices of fuel used in agriculture and to reduce the excise tax for fuel and electricity. It seems a form of state aid but it may be feasible¹². *Concerning cross-compliance and simplification, granting direct payments is not justified in the absence of cross-compliance conditions, and the control should be more flexible, more effective and more efficient.*

Referring to the market and risk management instruments, the role of market measures and mainly of intervention and private stocks is recognized in market support and stabilization. At the same time, in the context of market volatility increase, the market instruments should be re-evaluated in order to improve effectiveness and flexibility – for example new instruments for supply management (public, private intervention stocks, instruments to fight against market disturbances), risk management systems in conformity with WTO rules.

Concrete measures are desired to support the producers' groups and to improve the position of the already existing groups on the market.

It is proposed to *maintain the planting right in the viticulture sector, after the year 2015 and to strengthen the management system along the fruit and vegetables, wine and olive oil chain, as well as a better management of crisis in the wine sector and private stocks for olive oil.*

¹² Starting with the year 2010 such a state aid measure was implemented for the diesel oil used in agriculture; this scheme will be implemented until the end of the programming period.

In reference to the agro-food chains

Starting from the idea that the food products do not represent only commodities and that the access to food is essential for mankind, it is desired that the future CAP **contains effective instruments to counteract the increased price volatility in the case of agricultural raw materials and the speculations with these products on the world markets.** In this respect, the French initiative under G20 is mostly appreciated, for the creation of a world warning system and coordinated action for creating agricultural stocks in order to ensure food security for the population. In this context, it is proposed to increase the storage capacities and the instruments for markets monitoring and surveillance.

The position of farmers and of the agricultural sector along the agro-food chains is facing a crisis due to the diminution of the negotiation power in the face of operators from the trade sector (wholesale and retail trade), of the processing companies and input suppliers. That is why the value added created in agriculture gradually diminished its share in the agro-food chains (from 29% in 2000 to 24% in 2005) and the farmers' incomes decreased. In order to improve this situation, **certain measures are proposed to strengthen the producers' organizations, legislative initiatives to ensure an increased transparency of price formation along the chains, fight against the illegal commercial practices.** It is also proposed that the Commission nominates mediators that should settle down the conflicts between the operators along the food chains.

The support to farmers is proposed so that these are able to manage **short territorial chains with limited incidence upon the environment, supplying directly to consumers (or with very few intermediaries) products of transparent quality and with clear, fair prices.**

In practice, these short chains are merely the chains of traditional products, directly processed on the peasant farms, which are sold at the local markets, on Sunday fairs and on other occasions, even on flywheel markets in large cities. Yet we do not know what would be the share of such forms of agricultural production commercialization and to what extent they provide solutions for chain rehabilitation; in any case, they bring taste and colour to the big cities and make the urban consumers get closer to the small peasant production, making them appreciate a series of values that seemed to get lost under the pressure of the throw-away society.

1.1.4. Direct support after 2013 in Jacques Berthelot's vision

Another study presented in July 2011¹³ underlines **the need to re-equilibrate the direct aids among the EU-15 and EU-12 Member States, mainly through a**

¹³ The need to re-equilibrate the direct aids among the EU-15 and EU-12 Member States, mainly through a basic minimal aid, Jacques Berthelot, July 21st, 2011.

basic minimal aid and focuses on the small farm issue. That is why a part of its conclusions could be taken into consideration by our country as well, where the small farms are many and very little capitalized. The author starts from the fact that in the history, the Common Agricultural Policy advantaged the EU-15 Member States under financial aspect and discriminated the New Member States EU-12, mainly through the direct payments mechanisms and the historical reference.

Concerning the **historical reference**, the author mentions that during the negotiations, the EU-15 Member States refused the requirement of EU-10 Member States to use the yields from 1989 as historical reference rather than those from early 2000, when the agriculture of these countries was under the pressure of endless restructuring and of dumping exercised by the subsidized agricultural trade of the former EU-15 countries¹⁴.

This point of view is apparently correct, yet we think that it is no longer actual, as more than 20 years have already passed by since 1989, and the direct payments should be received by giving up the historical reference. We rather think that a mostly uniform basic payment would be the right choice, which should follow the convergence trend of EU-27 farmers' incomes.

What is mostly important in this study is that a series of concrete proposals are made with regard to granting **certain basic payments to small farms** and it also raises the problem of **how to define the small farms**.

The first proposal starts from the EESC Report¹⁵ and **proposes that the support to small farms should be received under the form of a decoupled payment, relatively uniform per hectare, which would be given to each holding according to the number of full-time workers**. The limitation of support to 6 full-time workers equivalent is proposed.

At the same time, at EU-27 level, such a measure should be correlated with the average income in each country or at least with the GDP at purchasing power parity. By this proposal it is intended to install a real social justice in EU-27 and to promote the small farms that are mainly based on family labour.

It is unclear by what mechanism a relatively uniform payment per hectare could be determined, which at the same time must be correlated with the number of full-time workers. But the most difficult problem would be to determine the number of full-time workers in agriculture, mainly on the subsistence and semi-subsistence farms. In general, when we refer to full-time workers, we have in view the employees or seasonal workers with work contract. In our country, out of 2,689 million people

¹⁴ For instance, cereal production in EU-10 totalled 88 million tons in 1989, while in 2000 only 62 million tons!

¹⁵ Regis Hochart, La future PAC après 2013, Rapport du Conseil Économique, Social et Environnemental, 3 juin, 2011.

working in agriculture, only 106 thousand were employees (i.e. hired workers with work contract), in the year 2009!

It is next mentioned that this basic payment could be co-financed from the national funds, the co-financing rate being proportional with the GDP/capita. Analyzing the proposal, it is evaluated that the main losers of such a system would be the farms specialized in field crops (cereals and oilseeds, sugar beet) and the main winners the farms specialized in horticulture and viticulture. But the author considers that the farms producing cereals and oilseeds have had great profit in recent years due to the increase of agricultural prices and thus can make up for these losses.

Another support version brought into discussion on the basis of CAP Group 2013¹⁶, proposal seems even more fanciful, as it is proposed to **grant a basic aid of 2500 euro per Annual Work Unit**. The necessary amounts for such a support would exceed 14.3 billion euro, and the author proposes that they should be taken from the profits of large farms from the sector of cereals, oilseeds and protein crops, which had large profits in recent years, and they will have increasingly great profits in the years to come, too, due to food demand increase and development of biofuel production.

This proposal is absolutely visionary for a country like Romania, as it would imply a subsidy of over 200 euro/month for a person working in agriculture, in the conditions in which the minimum wages in economy is under this level (670 RON in 2011). Such subsidies would sharply lead to the increase of the population working in agriculture at record levels and this not only in Romania, but in the other EU-12 countries as well, with lower wages.

Another idea from the study refers to **small farm definition**, and the proposal is that **those farms should be considered small farms that currently receive direct payments under 1250 euro**. In Romania, about 90% of farms are found in this situation, while in France the percentage is much lower (only 15%).

Although the proposals from this study seem quite fanciful, two important ideas should be retained, which can be used in the development of scenarios for Romania:

- *Use of a labour force indicator in establishing the level of direct payments, in order to justify the fact that countries like Romania (with a significant share of population working in agriculture) need a higher level of area payments, in the perspective of population's incomes convergence.*
- *The level of direct payments should be correlated with the general level of incomes from a given country. The establishment of a flat rate at EU-27*

¹⁶ Confédération Paysanne, PAC 2013, Une PAC pour la souveraineté alimentaire en Europe et dans le monde, avril, 2010.

level would lead to the massive population migration towards agriculture in the poorer countries (like Romania), in the case of granting certain subsidies/employed person that are in competition with the minimum wages in the economy.

1.1.5. Policies for getting out of the agricultural business: CRPE proposals

In the period between the Commission Communication and the launching of legislative proposals on the CAP reform, the debates on this theme in Romania were animated by two reports prepared by the Romanian Centre for European Policies¹⁷.

The first report investigated the opportunity to introduce a special support scheme for small farms, while the second came with arguments for the need to resume the Life Annuity Scheme. *Both materials insisted on the need to define coherent policies for farmers' getting out of the agricultural business, which should lead to the adjustment of Romania's agricultural structures, as far as possible with EU financial support devoted to agriculture and rural development.*

The first report "Multi-annual subsidy decoupled from surface area: a Romanian proposal for the future of European small farms"¹⁸ was dedicated to a scheme addressed to small farms. *The essence of the proposal was represented by fully decoupling the direct payments to small farms from the area into ownership, in the sense in which the subsidies once established at a reasonable level (1250 Euro per farm was the amount brought to discussion) through the registration of farm in the simplified scheme, the respective farm could receive the subsidies until the end of the programming period (multi-annual financial framework, i.e. 2014-2020), whether or not the respective farmer chose to continue his agricultural activity or to quit the sector.* Considering the farm structure in Romania, it was expected that this proposal would find support both from the part of authorities and from the producers' representatives. Yet the reactions were quite reserved: in principle the proposal was found interesting, yet its operationalization was regarded seen with scepticism.

In the second report "How can we resuscitate Life Annuity – as a measure compatible with the Common Agricultural Policy"¹⁹, after listing the main characteristics of the Life Annuity Scheme and making a comparison with

¹⁷ That appeared under the project "Romania active in the European debates II" run by RCEP and funded by Soros foundation within the Foreign Policy Initiative.

¹⁸ It was launched in May 2011 and followed by a debate organized at Info Europa Center, the author being Lucian Luca.

¹⁹ It was launched in September 2011, being preceded by a debate at the Conference "Land consolidation: can land banks be an instrument for Romanian agriculture development?", organized by Netherlands Embassy and MARD on May 19th, 2011, the authors of the study being Marie-Luce Ghib and Lucian Luca.

the similar measures applied in France, *the authors reveal the complementarity between the early retirement measure – specific to the European legislation – and the national Life Annuity scheme, proposing to resume the latter, under a modified formula eventually, so as to be funded from the EU rural development funds.* The main argument was the size of areas detained by the target group of this measure (farmers over 65 years old): about 2 million hectares are targeted, owned by over 500 thousand potential beneficiaries.

In the Commission legislative proposal, the only measure of getting out of agriculture – included in the Rural Development Program – focuses on the small farms, providing them with the possibility to benefit from compensation for giving up land operation in the period 2014-2020. This support (comparable in size to that received by the small farms, through the specific scheme proposed by the Regulation for direct payments) can benefit any owner of farm included in the small farm scheme, starting with the second year of the period until its end. The measure proposed by the Commission fits Romania's concerns for the adjustment of agricultural structures and responds to a great extent to the regulation requirements made in the RCEP proposals, even though it does not take into consideration the age of potential beneficiaries.

1.2. Evaluation of CAP reform impact by alternative policy options – document worked out by the European Commission

The study “The CAP towards 2020, impact assessment of alternative policy options” elaborated under the aegis of the European Commission in August 2011, which lies at the basis of the Commission's legislative proposals, reflects the main elements detached from the discussions and analyses coordinated by DG AGRI in cooperation with the other Directorates of the European Commission and following public consultation with academics, non-governmental organizations, stakeholders, research institutes, farmers' organizations, etc.

The main options regarding the CAP future were synthesized and on their basis a series of scenarios were designed, which tried to evaluate the economic, social and environmental effects of the different options regarding the future Common Agricultural Policy. For the evaluation of the effects generated by the changes of prices and subsidizing policies upon the farmers' incomes, the FADN database was used, which includes the corresponding economic indicators for 81,000 European farms.

The starting general principle was that already mentioned in the other previously-mentioned studies, namely that CAP should remain a strong policy, based on two pillars: Pillar I, which should contain instruments related to the operation of markets and agro-food chains and the direct payments, and Pillar II,

containing measures guaranteeing the fact that agriculture creates environmental public goods, contributes to agriculture and forestry sector competitiveness increase, promotes diversification and increase of the living standard in the rural area.

Three scenarios were designed that concentrate the main options on the reform measures and correspond to the opinions expressed during the public debate. We shall next briefly describe the scenarios presented in the report.

The reference scenario “Status-quo” examines the trend extrapolation effects with regard to the economic, social and environmental effects generated by the European agriculture evolution under the current Common Agricultural Policy, the measures that will be eliminated in the future included (for instance, the support measures in the sugar and milk quota sector);

The scenario “Adjustment” proposes a process of gradual changes starting from the present instruments contained by Pillar I. The direct payments received under the Single Payment Scheme (SPS) would remain the main income support and support instrument for the supply of public (environmental) goods to agriculture. The main characteristic of the scenario is that it proposes a redistribution of direct payments using economic and environmental criteria, namely:

- For the *general economic criterion GDP/capita is used, expressed at the purchasing power parity (PPP)*. An adjustment index is used for the countries with high GDP/capita compared to the European average and which also receive high direct payments/ha, compared to the European average;
- For the *economic criterion corresponding to agriculture the value added in agriculture per annual work unit (GVA/AWU) is used*. An adjustment indicator is used constructed in a similar way as that previously described;
- For the *environmental criterion, the following are proposed: area of less-favoured areas, area of zones under Natura 2000 and the area of permanent pastures*. Thus, for example, the countries with a larger share of Natura 2000 areas would receive higher direct payments.

Furthermore, reaching convergence between the direct payments level among countries and farmers is proposed, so that no entity receives less than 80%-85% of the European average.

There are also proposals with regard to the market interventions, mainly for reducing the effects of the disturbances generated by the instability of markets and the diminution of impact generated by the food safety problems (animal diseases, public health risks). It is also provided to replace the intervention purchases by certain quantitative ceilings, purchased on the basis of auction, for common wheat, butter and milk powder. The intervention is provided for wheat and beef,

and optionally for barley, maize and rice. The reference price remains unchanged. The private storage aids are foreseen in the case of butter, beef, pork, mutton and goat meat, sugar and olive oil. *These aids are seen as optional instruments and the range of products can be enlarged depending on the market conjuncture.*

This scenario does not include additional changes of CAP, yet it takes into consideration a more efficient use of resources under the present measures: for instance, the increase of farmers' association phenomenon through the creation of cooperatives could lead to the improvement of farmers' market power and increase their bargaining power so that they can obtain better prices for their products. Hence such measures are envisaged, related to the intensification of the association phenomenon, not only at the level of products marketing but also at production level by the common use of equipment and facilities.

As regards Pillar II, a moderate growth of financial allocation is envisaged, in order to reach the objectives related to competitiveness, environment and rural area vitality.

The scenario "Integration" proposes an integration of the three main CAP objectives (viable production of foodstuffs, sustainable development of the environment and the revitalization of rural and territorial equilibrium) under the two CAP pillars and the development of complementarities between these.

Farm competitiveness increase is envisaged through **the negotiation power increase**, better production valorisation, use of risk management mechanisms. **Adequate instruments for the small farms** are proposed, **by introducing a minimum payment and by supporting them to sell on the local markets**, where they can put into value their advantage of being close to consumers (**the so-called short chains**). **Furthermore, a basic SPS level is proposed, lower than the current one, which should be topped up by additional payments in the regions with less-favoured areas.**

This scenario focuses on the farmers' collective actions, proposing two categories of regulations:

- Moderate regulations, mainly by strengthening the role of horizontal organizations: producers' organizations, association of producers' organizations, inter-branches integrated organizations. The support to the creation of producers' organizations is expected through measures under Pillar II;
- Strong regulations, which have in view the obligation to use written contracts and permit collective negotiations, through the producers' associations, with the possibility of derogation from the principle of forbidding price fixing. At the same time, for a better fulfilment of the

environment preservation objectives, a separate payment is stipulated (as a component within SPS), that can be received on the condition of respecting certain environmental objectives (“**greening**” component):

- Each farmer should fulfil a series of operations to improve environment quality, such as maintaining permanent grasslands, green fields, crop rotation. Some of these will be necessary for the entire eligible area, while others only for the areas under pastures or arable land.
- **These measures will be applied on the entire European territory, will be mostly uniformly defined, and all farmers, from all states, will receive the same payment per hectare corresponding to the part of eligible payments allocated to the greening component.**
- The greening component will be a decoupled payment granted to all farmers from a region or state.
- The payments for Natura 2000 areas will represent an additional payment, and the organic farms will automatically receive the corresponding greening payment.

The scenario “Re-focus” – this scenario proposes *the concentration of support only on funding those measures targeting the environmental objectives and the attenuation of climate changes, through the rural development programs and strategies*. EU is expected to maintain its capacity to produce foodstuffs without subsidies, only through the action of markets, which will ensure a better allocation of resources. *The objectives regarding the revitalization of rural areas and the territorial equilibrium are transferred to the cohesion policy.*

In this context, a progressive phasing out of direct payments by 2020 is foreseen, in parallel with the removal of market measures except for the measures for fighting against market disturbances. The funds devoted to Pillar II will be significantly increased and redistributed among states according to the environmental and climate change criteria.

This scenario largely corresponds to the aspirations of countries with a liberal vision in which agriculture has a lower importance in providing jobs and incomes for the rural people (Great Britain, for instance).

The impact analysis is made from the economic, social and environmental point of view. We shall next present a few conclusions.

The “**Status-quo**” scenario, i.e. the prolongation of the present Common Agricultural Policy towards 2020 will have as **economic consequences** the increase of agricultural production due to the increase of the world food demand and to the increase of biofuel demand. However, due to the European market opening through new tariff quotas (according to WTO agreements), imports

will increase, mainly the beef imports, and the diminution (giving up) of export subsidies will determine the decrease of sugar and dairy exports. From the **social point of view**, the present structures will be largely maintained in the future. We refer here to the share of the agricultural sector in GDP and in the employed population, to the farm structure, to the urban/rural income gaps. An increase of farmers' incomes will follow, by 20% against the baseline period (2005-2009 average), but this increase will be lower in the EU-15 Member States (only 10%) and higher in the EU-12 Member States (45%). At the same time, the subsidies will remain an important element for the incomes of the population employed in agriculture. At the same time, a diminution of the share of the population employed in agriculture is expected.

In reference to direct payments, it is reiterated that the criteria by which these have been received (the regional or historical criteria) are not consistent with the changes that were produced in time. *At the same time, the reference historical criterion in the EU-12 countries used as basis the yields from a period when the support to agriculture in these countries was strongly restricted by national budgetary constraints. That is why, the continuation of granting direct payments on this basis would lead to the enlargement of disparities between the countries from EU-15 and EU-12.* The direct payments have the highest levels in the most productive areas, as a consequence of using the historical reference in their allocation. That is why, at this moment, they are not explicitly adjusted by the environmental criteria, besides the cross-compliance standards. Thus, the direct payments are at present lower in the areas with natural handicap, where in fact higher incomes are needed for the maintenance of these areas to produce public goods. This is another reason for which maintaining the historical reference criterion seems unacceptable.

In reference to the **environmental impact**, it is estimated that in spite of the measures adopted so far through the cross-compliance regulations, there are significant deficiencies related to soil quality, quantity and quality of ground water (at EU level, 24% of the extracted water is used in agriculture on the average, and in the southern countries this percentage reaches 80%), preservation of natural habitats and biodiversity preservation. It is considered that in the next 25-50 years, the quantity of organic matter in soil will diminish. The good news is that the consumption of chemical inputs in agriculture decreased in the countries from EU-15, compared to the historical maximum values in the '70s, but it increased in the EU-12 countries. The enforcement of standards in relation to cross-compliance contributed to the attenuation of climate changes, yet their implementation was different among countries.

The "**Adjustment**" scenario presupposes the use of market instruments adapted to the present conditions and also a redistribution of direct payments

according to the general economic criterion, the economic criterion of agriculture and environmental criteria (see description of scenarios).

As a **direct economic effect**, at the market level, it is expected that EU will become a sugar importer, as the domestic production will not meet the consumption needs.

In reference to the distribution of direct payments, the alternative of adopting a single payment at NUTS1 level or even at EU level would produce significant effects at farm level²⁰. The impact upon the agricultural prices would be minor (the cereal prices would increase by 1.5% in the EU-15 countries and by 2.9% in EU-10), but the process will impact the capital of farms instead (capitalization of direct payments in the land price) as well as the access to credits. *However, as we have already mentioned, the most noticeable effects will be at the level of certain categories of farms such as the large farms, the farms specialized in milk production, cereals, granivorous animals, mixed, which will be negatively affected. The small farms will be less affected, while the extensive farms (raising sheep, goats, other herbivorous) will obtain additional incomes. As social effects, due to the redistribution of direct payments, the number of farms that will not be able to remunerate their family labour will increase by 1.3%.* The use of the previously-mentioned economic criteria (GDP/capita and GVA/AWU) will lead to the enlargement of gaps between the states from EU-15 and EU-12, while the eastern countries (Hungary, the Czech Republic, Poland, Bulgaria and Romania) will be mostly negatively affected. This option presupposes a massive redistribution of direct payments (4.5 billion euro) and is probably unacceptable for many member states.

A convergence alternative of direct payments was also developed at a level that should **represent at least 80%-85% of the average EU level**. In this situation, the total distributed amount would be only 1.4 billion euro. At farm level, this would imply great changes with regard to the amounts received (it is about the replacement of SPS payment by a flat rate that should represent at least 85% of the EU average).

The use of a regional level, regardless of the options used for sharing the financial envelope between the states, will lead to a redistribution of received amounts between farms, mainly in those states that have used the historical reference so far. The farms that will lose from this process are those specialized in field crops, milk production and the mixed farms, while the farms specialized in herbivorous animals, horticulture and wine will have to gain. **As a general rule, the use of a flat rate payment at EU level will diminish the support allocated to more productive regions in the favour of less productive or marginal regions.**

²⁰ See study "Farm level policy scenario analysis", Final report, CE, 15 March 2011.

At the same time, the process of direct payments capitalization into the land price will be amplified. As such, this system (EU flat rate option) will lead to changes in the fixed capital of farms, will affect the access to credits and farm profitability, depending on production orientation.

In this scenario, the **effects upon the environment** seem positive, as by the redistribution of payments, the farms with extensive production will receive higher direct payments, similarly to the farms from the less-favoured areas and the natural handicap areas. However, the fulfilment of certain additional environmental criteria for receiving a part of the direct payments (greening) is brought into discussion.

The “**Integration**” scenario – the effects of imposing additional environmental criteria for receiving direct payments (**greening component**) **will be mainly materialized into farmers’ incomes diminution**, but the intensity of this diminution will be different by countries and it will be also determined by the farm profile. The evaluations made on the basis of farm data (FADN) reveal significant cost increase in the case of application of regulations on greening (hard regulation), the highest increase being on the farms specialized in horticulture, field crops and granivorous. At the same time, this integration scenario envisages reviewing and strengthening the measures that encourage cooperation and farmers’ collective actions, concretely by setting up **producers’ organizations, associations of producers’ organizations and integrating (inter-branch) organizations**. The economic advantages of cooperation, among which we mention the increase of farmers’ negotiation power, improvement of the economies of scale, value added increase by the integration of processes along the chains could reduce, under this scenario, the negative impact that the ‘greening’ measures could have upon the incomes.

Another proposal of this scenario would be the **obligation for farmers to conclude written contracts**, so as to reduce the incertitude regarding the quantities and farmers’ incomes and for price stabilization. The evolution of direct payments is important for the evaluation of **social effects**, as these represent an important element in farmers’ incomes. The redistribution of direct payments will lead to significant changes. It is foreseen that a part of direct payments (basic rate) that all farmers are entitled to receive will represent only a part of the direct payments. It is evaluated that the farmers who used to receive lower direct payments before (e.g. those located in natural handicap areas) will receive higher payments under this scenario, so they will gain from this process. On the other hand, the farms from more fertile areas will experience a diminution of the direct payments received. Furthermore, the large farms will have to spend additional money for the greening measures. According to FADN data, these costs will be higher for the farms specialized in field crops and dairy cow farms. **The costs implied by**

the greening measures are mostly different: 11.3 euro/ha for eligible land and 20.1 euro/ha for arable land, but they can be much higher for the field crops or horticulture. According to the evaluations, the farms that would get the most profit from the greening measures will be those specialized in herbivores and those from the less-favoured areas.

Referring to **capping the direct payments to large farms**, the evaluated effects seem to be minor: at EU-27 level, the savings would reach 270-860 million euro, which represents 0.6%-2% of the total amount of direct payments. Only few states might be affected, among which Bulgaria, Great Britain and Greece, and to a lesser extent Hungary, Slovakia and Romania. France, Poland, and Portugal would be almost non-affected by this process.

In reference to small farms, a support is envisaged, so that to encourage their development but at the same time to encourage the structural changes. It is not clear yet how this will be achieved, as things seem quite divergent. Anyhow, it is desired that the small farms decide by themselves if they want to develop or become more competitive or to stick to the small local production. In any case, the support to these farms will come from two directions: on one hand from Pillar II for the development and increase in competitiveness of these farms and from Pillar I for improving their income level. There is a proposal for them to receive **a bonus** (i.e. a payment higher than the average level of the direct payments per hectare), which completes the difference between the present income and a certain threshold (would be minimum guaranteed income). **There are here several alternatives for the allocation of these amounts: the most simple would be the allocation (from EU funds) of a standard amount for the farmers with incomes under this threshold and of a smaller amount to farmers whose incomes are close to this threshold.** *Yet, we think that adopting this income criterion for the identification of small farms and the establishment of the support level may be non-operational as the incomes on the small farms are quite difficult to monitor (many incomes being in kind).*

At the same time, it is considered that a better targeting of the direct support by the removal of the so-called sofa-farmers is difficult to achieve as there are no data available with regard to the size of this phenomenon (i.e. owners who directly receive subsidies). The farmer registers could be used or the analysis of income composition, but the administrative costs of such a control could be prohibitive. **However, in Romania, in the case of leased out land areas, the subsidy per hectare is received by the lessees in most cases.**

There are obvious benefits of adopting this scenario for the environment (soil and water quality increase, biodiversity benefits, attenuation of climate change effects, etc.) Another benefit is the diminution of the amount of chemical

fertilizers and pesticides used, which would lead to the diminution of costs. However, it is clear that *these measures should be applied on a differentiated basis by the member states, for each case in part, as the diminution of input use is different by countries and at the same time can have consistent effects upon the yields and upon farmers' incomes implicitly.*

The “**Re-focus**” scenario brings to our attention the fact that the removal of support measures from Pillar I would lead to an ample restructuring of the farm sector in the sense that only the large farms will remain in business. It is likely that the agricultural production from EU-27 will not decrease significantly, but its territorial distribution will be essentially different. At the same time, the regional productions from many zones will disappear, which will adversely impact the local markets and the downstream chains, with negative effects upon incomes and upon territorial cohesion implicitly. At the same time, the concerns regarding the environmental indicators will be minimal, and the function of agriculture as supplier of public goods will be attenuated. **The main social impact will be that many farmers will close down their business and the agricultural incomes will decrease.** The number of jobs in agriculture will also diminish, and all this negative picture of social implications will not be significantly improved by the measures funded under Pillar II. A redistribution of rural development funds among countries will also take place, according to the above-mentioned criteria (agricultural area, Natura 2000 area, area under forests and permanent pastures). The absence of measures corresponding to Axis 3 will also have a negative socio-economic impact upon the rural areas (will disadvantage diversification and the small family business, which are an essential element in agriculture). **The effects upon the environment** also seem mostly negative, as production concentration and the abandonment of less-productive areas will result in an intensive exploitation of natural resources, in biodiversity losses, etc. However, the fact that in the absence of support, the farmers from less productive areas will give up the agricultural business, leads us to the hypothesis that the natural resources and biodiversity will be preserved at least in these abandoned areas.

This study has the merit to have quantified the effects of the application of different concepts and options concerning the new Common Agricultural Policy into economic and social indicators. Each scenario brings both positive elements and many negative elements, and their mix depends on each country's particular situation. It is obvious here that each state should make its own evaluations and choices so that to make options in full knowledge.

Chapter 2. The European Commission's positions with regard to the Common Agricultural Policy, the Cohesion Policy and the budgetary perspective after 2013, presented by the Communications to the Council, European Parliament, European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions

The main position documents of the European Commission that will influence the configuration of European policies in the field of agriculture and rural development are briefly presented below.

2.1. The Common Agricultural Policy towards 2020: meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future²¹

This document establishes the general directions and main elements of reform with regard to the new Common Agricultural Policy. It was designed after an ample period of public consultations, which took place in the year 2010 and a great number of impact studies achieved in the last years, part of these having been analyzed in the previous chapter.

2.1.1. General and specific objectives of the future Common Agricultural Policy

According to the European Commission Communication, the Common Agricultural Policy will remain **an integrated policy, a strong policy, consisting of two support pillars**, in the next years, too. The medium-term strategic objectives are based on the challenges and concerns of the last years, being generous objectives, yet sometimes divergent as scope and means. We list some of these objectives below:

- Preservation of agricultural potential on sustainable bases, so that all EU nationals should benefit from **food security** on the long run. At the same time, it is desired that the EU agricultural production contributes to the world food security, of the developing countries in particular, in the context in which this will be threatened by the agricultural market instability, by the intensification of climate changes, by the pressures of speculators upon the agricultural prices;
- Support to the farm sector, so that the farms could provide high quality, clean and diversified agricultural products, obtained by the respect of **sustainable production** principles. Hence a efficient agriculture is desired,

²¹ Commission Communication to the Council, European Parliament, European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Brussels, 18.11.2010

at the same time protecting the environment, water, animal health and welfare, plant health and by complying with the public health regulations.

Environment, biodiversity and rural landscape preservation is permanently mentioned in all this CAP reform proposal, but it remains to see to what extent the challenges of the first objective (food security) can be consistent with these high standards for the environmental objectives!

- Maintaining a viable rural community, in which agriculture should play an essential role in supplying jobs and should contribute to a **balanced territorial** economic, social and environmental development.

It is brought into discussion that agriculture represents an important part of the European society and economy and that any diminution in this sector can result in losses in economic (GDP) and social terms (jobs), not only in this sector, but also in the upstream and downstream branches (vertical implications) as well as in the rural world (horizontal implications). However, we cannot neglect the fact that agriculture is one of the sectors with the lowest capital productivity. But can the social and environmental objectives be a priority in the face of the economic efficiency objectives? This is open to discussion.

As such, the future CAP will be based on the two support pillars: Pillar I, which will contain increased requirements with regard to the equity of funds distribution and the ecological requirements, and Pillar II, which will link rural development to competitiveness, innovation, environment respect and climate change implications.

At the same time, the future CAP **will mainly remunerate the active farmers and the collective services they bring to overall society**. Thus, it foregrounds that agriculture supplies vital public goods to the society, in the absence of which this could not continue its existence. That is why the society must pay and support the farmers and the farming activity. Hence farmers do not merely carry out an economic activity, but more than that: agriculture is a much more complex activity, with overwhelming implications upon the environment, with social implications and implications on the whole human society in general.

Conclusion: a Common Agricultural Policy is desired that should ensure a territorially and ecologically equilibrated agriculture, and as such, a strongly subsidized agriculture.

Certain economic growth concepts are brought to discussion, desired to be generated by CAP, namely:

- **Intelligent growth** – practically an intensive economic growth, mainly based on the implementation of the technical progress and of the latest technologies and innovations, simultaneously with labour training and

respecting the environmental protection values. *This should contribute to a viable market-oriented agricultural production, efficient from the economic point of view.*

- **Sustainable growth** – through a sustainable management of natural resources and supply of public goods by agriculture, such as biodiversity, rural landscape preservation, attenuation of climate changes. *Practically the maintenance of agriculture as food security supplier is desired, simultaneously with the position of agriculture as supplier of public goods related to environment quality.*
- **Inclusive growth** – by increasing the vitality of rural areas and balanced territorial development, development of local markets and jobs in the rural area, supporting agriculture restructuring and maintaining farmers' incomes in order to maintain agriculture as an occupation throughout Europe.

According to Commission Communication, the general objectives of the future CAP correlated with the specific objectives can be synthesized as follows:

General objective	Specific objectives
Viable production of foodstuffs	Preservation of farmers' incomes and limiting their variability in the conditions of increased price volatility
	Agriculture competitiveness increase Increase of value-added in agriculture, along the agro-food chains
	Compensation of production obtained in the areas with natural constraints, so as to reduce the risk of agricultural land abandonment
Sustainable management of environmental resources and climate changes	Use of sustainable production methods, which should increase the stock of environmental public goods
	Amplification of green growth, through innovation (adopting new technologies, new products, change of production processes, new patterns – bioeconomy)
	Improving the effect of climate changes by adapting agriculture so as to better respond to the extreme weather conditions

Balanced territorial development	Support to maintaining population's employment in the rural area
	Rural economy development and support to diversification
	Support to structural diversity in the farming sector.
	Improvement of conditions for small farmers and development of local markets, which provide attractiveness and identity to European rural regions.

2.1.2. Instruments of the future Common Agricultural Policy

The direct payments under Pillar I remain the main form of support to farmers' incomes. Yet, a new redistribution is imposed, as well as a better targeting of this support. The arguments for the justification of these payments are of economic nature (supplying a basic income for farmers) as well as of environmental nature (support to the supply of public goods). *It is specified that these payments will be more equitably distributed, but we raise the following question: how far equity can go and which would be the limitations imposed to the redistribution process in the future negotiation having in view the status of some Member States?*

Utilization of a flat rate (per hectare) in all countries has as a counter-argument the diversity of economic and natural conditions from the different zones of Europe. *A possible solution would be the implementation of a system that should limit the farmers' losses and gains in the Member States, through a minimum guaranteed level of direct payments.* The allocation of direct payments will be addressed to the **active farmers** and will be based on the following concepts:

- **Basic income**, which will be directed to all farmers from a Member State or region, these being entitled to receive it on the basis of the eligible agricultural land with the obligation to comply with the cross-compliance principles. At the same time, the **capping of direct payments to the large individual farms** is envisaged. The disproportionate capping effects on the large farms that use a large number of employees will be improved by a **labour intensity** indicator.
- The increase of performance with regard to environment quality by introducing an **obligatory greening component within the direct payments**. This implies the respect of higher environmental requirements (besides those implied by the cross-compliance requirements), subordinated to the objective of climate change effect attenuation.
- Support to **sustainable agricultural production in the areas with natural constraint**, by providing additional support to these farms, by direct payments based on area, complementary to the support provided under Pillar II.

- Providing a **coupled support for certain types of agriculture in certain regions**, this is considered important out of economic and social reasons. This support can be provided on the basis of criteria such as area, yield per hectare or number of animals.
- Introducing a **simplified scheme for small farmers**, for the replacement of the present regime, in order to increase their competitiveness and their role in the revitalization of rural areas.
- **Simplification of cross-compliance rules**, in order to provide the farmers and the administration with a more simple and easier to understand set of rules, without diminishing the general sense of the cross-compliance concept. The inclusion of the Water Framework Directive provisions among the requirements.

The Market Measures should be coordinated at European level and they should be uniform in all the member states, as the European producers and consumers operate on a single market.

There is a consensus with regard to the preservation of Pillar I architecture, as regards the market orientation of specific instruments, but according to the Commission Communication, certain simplifications of the instruments already in place are required, as well as a better adaptation to the current market conditions (increased volatility). Certain reforms are necessary for the improvement of agri-food chains operation and of agriculture position within these chains. Among these, we can mention **the increase of the role of contracts, farm restructuring, increase of market transparency, increase of farmers' bargaining power through the re-evaluation of producers' organizations position** and operation of derivative markets for agricultural commodities.

As regards the **rural development policy** in the Commission Communication, the proposal is to integrate the requirements concerning the economic competitiveness of agriculture and its role in environment and rural areas preservation. The support will be structured along three directions:

- **Agriculture competitiveness, by promoting innovation and restructuring**, so that the resources should be mostly efficiently used.
- **Sustainable management of natural resources**, having in view the implications of climate changes upon the environment, upon agriculture and rural areas, and the need to maintain the land productive capacity.
- **Balanced territorial development**, by increasing the competences and authority of communities and improvement of connections between the rural and urban areas.

Instruments for risk management and agricultural production and farmers' incomes stabilization will be introduced, in conformity with the WTO provisions green box. The support for **insurance and mutual funds** will be strengthened.

The quality policies will be also strengthened and simplified (including the organic products) as well as the **policies of promoting the products on the markets**, in order to increase agricultural sector competitiveness.

An increased focus on the regional and local CAP is envisaged. Thus, for example, the environmental measures will be closer to the needs of the regions and even of the local zones (Natura 2000). They will unblock the rural zones potential, will focus upon the ideas for business and local governance.

In this respect, it can be understood that the mix of measures that are going to be funded under Pillar II can be differentiated by regions, depending on the regional and local needs and priorities.

The future CAP reform has in view the convergence with the objectives of the Europe 2020 Strategy, with regard to the intelligent, sustainable and inclusive growth (it includes the partnership between agricultural production and sustainability). Thus, a Common Strategic Framework for the European funds is envisaged in which the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD), European Fund for Regional Development (EFRD), European Social Fund (ESF), Cohesion Fund (CF) and the European Maritime and Fisheries Fund (EMFF) will be included.

There is a proposal to give up the present division by axes, with minimum requirements regarding the expenditures under each axis and the replacement with six general priorities for the next programming period:

- Encouraging the knowledge transfer and innovation;
- Competitiveness increase;
- Promoting the agro-food chain organization and risk management;
- Ecosystem rehabilitation, conservation and consolidation;
- Promoting the efficient use of resources and support to the transition towards an economy with low carbon emissions;
- Promoting social inclusion, poverty alleviation and economic development in the rural areas;

The establishment of specific objectives for all the rural development programs by the six established priorities is proposed, which should clarify certain linkages and favour performance;

Besides these, there are also other proposals having in view:

- The creation of a “**performance reserve**” – a part of funds, about 5 %, will be retained and made available only when it can be proved that progress is made in reaching the respective specific objectives;
- Giving up the **minimum expenditure limits**; only for the package allocated to the aspects related to land management and fight against

climate changes minimum 25% of the financial package of each member state is allocated;

- **In essence, the present concept of multi-annual rural development scheme designed and co-financed by the member states (or by regions), which has been applied so far, remains unchanged;**
- **A simplified menu is proposed;** the member states / regions will include in their rural development programs combinations of measures taken from this by which they will fulfil the quantifiable objectives established in relation with the six priorities (also taking into consideration their own specific needs);

In budgetary terms, the distribution of the national financial packages allocated to rural development will experience certain changes, according to objective criteria that will be established by the Commission based on own competences on a later date.

The co-financing rates from the part of EU will reach 85 % in the less developed regions, in the ultra-peripheral regions and in the small islands from the Aegean Sea and **50 % in other regions**, for the most payments, **but they can be higher for the knowledge transfer and innovation, for cooperation, for the establishment of producers' groups, for the subsidies for setting up of young farmers and for the LEADER projects.**

The member states will also have **the possibility to develop sub-programs with higher support rates, in order to address the needs of young farmers, of small farmers and of mountain areas, as well as for the short supply chains.**

The key-elements proposed in the simplified menu are the following:

- **Innovation** – essential theme, targeting the promotion of the efficient use of resources, productivity, low emissions, climate beneficial rural development and sustainable development of agriculture, forestry and rural areas. **All these should be achieved through a better cooperation between agriculture and research, for the acceleration of technology transfer towards the agricultural practice.** This theme will be served by several different rural development measures, such as “knowledge transfer”, “cooperation”, etc.;
- **Knowledge** – refers to “knowledge-based agriculture”, which presupposes consolidated measures for the agricultural counselling services (also related to the attenuation of climate changes and the adaptation to these changes, to the environmental challenges, to the economic development and vocational training);
- **Restructuring/Investments/Modernization** – the support will continue to be available in this direction;

- **Young farmers** – supported by a combination of measures that can include setting up subsidies (up to 70 000 EUR) and training and counselling services;
- **Small farmers** – a setting up aid is envisaged up to 15 000 EUR for each small farm;

The set of instruments for risk management provides for insurance and mutual funds for crop insurance, insurance against bad weather and livestock disease insurance and **could be extended so as to include the income stabilization option (which would permit a compensation up to 70 % of the losses from a mutual fund, if the incomes decrease by 30 %).** For each euro contributed by a farmer, the rural development funds offer an extra amount of 0.65 EUR.

The producers' organizations/producers' organizations associations: support to the establishment of organizations on the basis of a business plan, support limited to groups defined as SMEs;

Agro-environmental and climate payments: increased flexibility in contracts, common contracts, in relation to vocational training and adequate information;

Ecological agriculture will be a new measure, separate for increased visibility;

The areas facing natural constraints and other specific constraints presuppose a new delimitation of zones with natural constraints, based on eight biophysical criteria; the member states have the flexibility to define up to 10 % of their agricultural area as being confronted with specific constraints, in order to protect or improve the environment;

Mountain areas: in the case of mountain areas and agricultural land located beyond parallel 62° north, the aids may reach maximum 300 EUR/ha (up from 250 EUR/ha);

Support to technological, commercial and environmental cooperation (for example pilot projects, common environmental schemes, short agri-food chains, local market development);

Basic services and village renewal: – the investments in infrastructure and in energy from renewable sources can be extended, they will not be limited to low-scale investments;

The design of a LEADER initiation kit is proposed, in order to contribute to the establishment of LEADER groups and to the development of LEADER strategies; promoting flexibility for combination with other funds at local level, more exactly: rural-urban cooperation; the LEADER approach will practically

represent the usual approach in the case of local development managed by the community on the basis of all CSF(EFRD, ESF, CF, EMFF, EAFRD);

As regards CAP monitoring and evaluation: the Commission will present a report by the end of the year 2017 – and once in 4 years afterwards – on CAP impact upon the three main priorities – viable food production, sustainable management of natural resources and balanced territorial development.

The **simplification of controls** is proposed, with reduced control in the regions where the previous controls proved good results, demonstrating that the norms are appropriately complied with. **However, the controls should be intensified in the regions where problems exist.**

In the final part of the document the three options regarding the future Common Agricultural Policy are proposed; these options are similar with those made in the impact study elaborated by the Commission that was briefly presented in the previous chapter, namely:

- **The first option starts from the hypothesis of prolongation** of the status-quo of the present policy, strengthening the instruments for risk management and with regard to the rural development policy, maintaining the Health Check orientations, with increased concerns related to environment, climate, renewable energy, innovation and financial allocations for these;
- **The second option introduces a greater equity in the distribution of direct payments and a significant change of the direct payments system as well as the adjustment of the existing rural development instruments**, so as to better respond to the EU environmental priorities and to encourage local/regional initiatives;
- **The third option takes as hypothesis the phasing out of direct payments and the other market measures and the focus on measures under Pillar II referring to environment quality, farm competitiveness increase through investments and increase of rural areas vitality, diversification, etc.**

2.2. The future of the Cohesion Policy²²

The Commission Communication on the cohesion policy highlights the importance of this policy for reaching the objectives from “Europe 2020 Strategy” and reiterates the need **to consolidate its role, so as to guarantee an intelligent, sustainable and inclusive growth, at the same time promoting the harmonious**

²² Commission Communication to the European Parliament, Council, European Economic and Social Committee, Committee of the Regions and the European Investment Bank – the Conclusions of the Fifth Report on the economic, social and territorial cohesion: the future cohesion policy, November 9th, 2010.

development of the Union and of all its regions through the diminution of regional disparities.

Although the important role of this policy in job creation, in increasing human capital, construction of critical infrastructure and environment protection improvement is recognized, in the less developed regions the effects of this policy implementation have not been significant yet, which imposes an ambitious reform, mainly in the concentration of resources to reach the objectives of Europe 2020 Strategy and to obtain the commitment of the member states as regards the application of necessary reforms so as to ensure this policy implementation by focusing more on the obtained results. *In this context, the cohesion policy could be a significant driving engine of economic growth, in the conditions of the European policies coordination.* The proposed instruments are the following:

- **The Common Strategic Framework** that should cover all the funds of structural type, i.e. EFRD, ESE, CF, EAFRD, EMFF; in this way, a higher coherence could be reached between the funding sources and a stronger focus on Europe 2020 objective, namely:
 - Funding oriented on a limited number of objectives related to Europe 2020 priorities;
 - Concentration on the least developed regions and member states;
- **A partnership contract for development and investments**, which, on the basis of the Common Strategic Framework, would establish the investment priorities, allocation of national and EU resources by priority sectors and programs, the convened objectives and the objectives that must be reached. It is suggested that for efficiency purposes, it would be useful to **extend this approach towards other EU funding policies and instruments (rural development for instance)**. The contract will be the result of the negotiations between the member states and the Commission with regard to the development strategy presented in the national reform programs. It would also describe the coordination between the EU funds at national level;
- **The Operational Programs (OP)** will continue to be the main management instrument, yet by concrete investment priorities, accompanied by clear and quantifiable objectives, which should contribute to the fulfilment of national objectives established under Europe 2020 Strategy.

The financial allocation for the post-2013 cohesion policy **is limited to 2.5% of GNP**; the introduction of certain “*transition regions*” is proposed, with GDP/capita of 75-90% of EU-27 average, and this category would include:

- Eligible regions at present under the Convergence objective, whose GDP/capita increased to over 75% of the EU-27 average; these regions would receive 2/3 of the current allocation;

- Regions that at present are not eligible under the Convergence objective, whose GDP/capita represents 75-90% of the EU-27 average; the support will vary according to GDP level;
- Regions with GDP over 90% of the EU average will continue to get funding from the cohesion policy, for a limited number of priorities;

Both types of eligible regions will have to direct their financial allocation from the cohesion policy (except ESF) prioritarily towards energy efficiency and renewable energies (20% of allocation), SME's, competitiveness and innovation; the regions of convergence type will have a more various menu of thematic, depending on the development needs;

The territorial cooperation will maintain the role it has at present.

Implementation:

- The support to cohesion policy is the object of the **shared management** and the states receiving financial assistance on the basis of Art. 136 and 143 of TFUE could benefit from higher co-financing rates;
- **The partnership contracts: will be concluded between the European Commission and each Member State;** will establish the link between Europe 2020 Strategy and National Program's for Reform; they will establish an integrated strategy for territorial development, funded from all the relevant structural funds²³; they will include objectives based on agreed indicators, strategic investments and conditionalities;
- **Integrated programming:** the member states will be encouraged to use the multi-fund programming, mainly for the cases when it is necessary to improve coordination between human capital and investments in infrastructure; according to the case, a "lead fund" will be established;
- **New conditionalities** will be introduced to ensure the targeting of funding on obtaining results that will create strong incentives for the Member States to reach the objectives and targets of Europe 2020 Strategy (ex-ante conditionalities that must be fulfilled before spending the funds and ex-post conditionalities that will enable the release of additional funds related to reaching pre-established results); complementarily, conditionalities related to the new economic governance will also be established;
- **Performance reserve:** *5% of the Cohesion policy budget will represent a reserve that will be allocated according to the evaluation at the mid-term of the implementation period;*

²³ In the Communication, under the chapter Agriculture and Rural Development, it is specified that the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) will be incorporated in the partnership contracts concluded between the Commission and each member state.

- **Innovative funding:** besides the funding under grant form, **the proposal is to extend the use of financial innovative instruments²⁴; these will contribute to the creation of renewable funding forms, providing them long-term sustainability, thus helping Europe to increase its investment resources, mainly in the recession periods.** They open new markets to different forms of public-private partnership, introducing the expertise of international financial institutions; some measures could be the following:
 - Providing greater **clarity and differentiation between the norms** that regulate the subsidy-based funding and those that regulate the refundable forms of financial assistance under the regulatory framework, mainly with regard to the eligibility of expenses and audits;
 - Channelling **the general financial support to enterprises**, mainly by financial engineering instruments and the use of subsidies for co-financing support schemes oriented towards a certain field (innovation, investments related to environment protection, etc.);
 - **Enlargement of both the application field and of the range of financial engineering instruments:** as regards the application field, the inclusion of new activities (for instance, the sustainable urban transport, research and development, energy, local development, lifelong learning or the mobility actions, **climate changes and environment**, ICT and broad band; as regards the range of instruments, the combination of interest subsidies with loans or other refundable forms.

At present, the allocation for the cohesion policy represents 35.7% of the EU budget and for the next programming period it will get 32.7 % of the budget (including Connecting Europe Facility it results 36.68%), **the largest share from the EU 2014-2020 budget, which confirms the main role that the cohesion policy will play after 2014 as well.**

As an extremely sensitive subject for Romania from the future CAP point of view, the following can be mentioned:

- **Modality to approach under the partnership contract those priorities that are less correlated with Europe 2020 Strategy, as well as the conditionalities issue, which will decisively influence the effective implementation** of both cohesion policy and agricultural policy, the absence of progress in their achievement entailing the suspension or annulment of funding.

²⁴ In the 2007-2013 programming period new funding forms for investments were developed, different from the traditional funding modalities based on subsidies, representing innovating modalities of subsidies and loans combinations. The Commission would desire that the member states and regions could use such instruments to a larger extent in the future.

- As regards the **Common Strategic Framework** that must bring about higher coherence and complementarity in the planning and implementation of investments co-financed from the five funds of structural type, both at community level and at national, regional and local level, *this could affect the financial allocation key and the value added of interventions by the three targeted policies* (Cohesion Policy, Common Agricultural Policy and Maritime Affairs and Fisheries Policy). **Having in view that this partnership contract will also have to cover EAFRD, we consider that the national position will have to be formulated so as to include this aspect as well;**
- With regard to the integrated programming through **multi-fund programming an evaluation should be made so as to see if this would benefit Romania.**

2.3. Budgetary perspective after 2013²⁵

The Commission Communication on the post-2013 multi-annual financial framework envisages a series of innovatory elements, such as:

- Ensuring a pan-European logistics in the sense of supporting *Europe 2020* Strategy; (funding the European policies for which funding cannot be fully ensured by the MS);
- Support to the implementation of the economic policies coordination measures, in the European Semester context;
- Solidarity principle implementation, under which funding will target cohesion, migration, energy security, support to third countries (through the support to the less developed regions);
- Ensuring an adequate level of the EU budget, in line with the Recommendations of the European Parliament and European Council – (1.05% of GNI in commitments translating into 1% in payments coming from the EU budget), with 0.02% in potential expenditures and 0.04% possible expenditures outside the EU budget for crisis and emergency situations, **which raise the European funding allocations at 1.11%**;
- Ensuring own resources for the EU budget and diminution of contributions based on GNI (tax on financial transactions, community VAT);
- Funding the interventions for the completion of EU Single Market creation
- Development of synergies and economies of scale by cooperation facilitation and identification of common solutions to the problems for which the MS cannot find an answer by themselves;
- Ensuring a response to the current challenges – environment, climate changes, humanitarian aid, demographic changes and culture).

²⁵ Commission Communication to the European Parliament, Council, Economic and Social Committee and Committee of the Regions, “A budget for Europe 2020”, 29.06.2011

The principles on which the European Commission proposals for the post-2013 financial framework are based are the following:

- Focus on the key policies priorities;
- Focus on value added at EU level
- Focus on impact and results
- Ensuring mutual benefits at EU level.

In order to implement these principles, the European Commission redefined the programs and instruments that will be used under the future MFF. Thus:

- The results will be evaluated in relation to the contribution to the fulfilment of the objectives under Europe 2020 Strategy;
- Conditionality will be introduced within the instruments and programs, in order to encourage the MS to reach the objectives and expected results;
- Ensuring the complementarity between funding from the UE Budget and private funding, by using the UE Budget guarantees for the investment projects inclusively.

In this document, the part focusing on the agricultural policies reflects the ideas from the Communication *“The CAP towards 2020: meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future”*, i.e. preserving CAP architecture based on two pillars with a budget for agriculture that should be at least at the current level; a mechanism is proposed for the redistribution of direct payments among the member states, the restructuring of market measures, the **Common Agricultural Policy being labelled as one of the few common policies that are truly European**, which is an extremely important statement. It is also reiterated that CAP must support the sustainable farming in Europe, by improving its competitiveness, by ensuring an adequate and safe supply of food products, by environment and rural area conservation, at the same time providing a fair living standard for the agricultural community. *As such, this replaces the 27 different national agricultural policies and practically means savings for the national budgets, as the direct support to farmers is supplied through the EU budget, without requiring national co-financing. It is mentioned that the new CAP should lead to a fair and more equitable support system throughout EU, by correlating agriculture with the environment policy in the sustainable management of rural areas and by ensuring that agriculture continues to contribute to a dynamic rural economy.*

The main concrete changes proposed by the Commission in this Communication are the following:

- **“Greening” of direct payments:** 30% of the direct aid will be conditioned by the application of agricultural practices that protect the environment;

- **Convergence of direct payments:** in order to guarantee a more equitable distribution of direct payment funds among member states, this envisages that for countries currently receiving less than 90% of the EU average payment per eligible hectare, one-third of the gap between their current figure and 90% of the EU-27 average is closed. This convergence will be proportionally funded by all member states with a level of direct payments above the EU average.
- The allocation of funds for rural development will be revised on the basis of more objective criteria, better oriented towards reaching the policy objectives. This will ensure a **more equitable treatment** of farmers who carry out the same activities. In order to enable CAP to face the challenges related to the economic, social, environmental and geographic particularities of European agriculture and to effectively contribute to the objectives of Europe 2020 strategy, **flexibility between the two pillars should be ensured.**
- **Capping the direct payments** by limiting the basic level of the direct input support that the large-sized farms can receive, while taking into consideration the economies of scale of larger structures and the direct jobs generated by these. The Commission proposes that the savings could be used in the budgetary allocation for rural development and maintained in the national packages of the member states these come from.

The second Pillar will focus more on competitiveness and innovation, on climate changes and environment. A better targeting of policies could lead to a more efficient utilization of available financial resources.

This document maintains the proposal that after 2013, the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) should be included in the common strategic framework for all structural funds and in the European Commission contracts with all the member states, thus an increased focus being laid on the territorial size of socio-economic development, reuniting all the EU funds for the economic development of the rural areas throughout the European Union.

Finally, the Commission proposes the restructuring of market measures that are found at present in the first Pillar of CAP. The Commission proposes the creation of two instruments outside the multi-annual financial framework, which will be the object of the same fast procedures such as the Emergency Aid Reserve (EAR): an emergency mechanism to react to the crisis situation (for instance a food safety problem) and a new field of application for the European Globalization Adjustment Fund.

The Commission proposes the allocation of 281.8 billion EUR for Pillar I of the Common Agricultural Policy and 89.9 million EUR for rural development in the period 2014-2020. This funding will be completed by **an additional amount of 15.2 billion EUR** out of which: 4.5 billion EUR for research and innovation in food safety, bioeconomy and sustainable agriculture (under the Common strategic framework for research and innovation), 2.2 billion EUR for food safety, 2.5 billion EUR for food aid to the benefit of less-favoured persons, 3.5 billion EUR in a new reserve for crisis situations in the agricultural sector, and up to 2.5 billion EUR from the European Globalization Adjustment Fund.

Chapter 3. Positions of EU Member States on the Common Agricultural Policy reform

The positions of member states with regard to the Common Agricultural Policy towards 2020 contain main elements that outline a continuity message with regard to CAP general architecture and main instruments. This chapter presents the official positions of certain member states.

In principle, most countries wish to maintain a strong agricultural policy, with a significant budget that can guarantee reliable incomes for farmers and food security for the population. The states do not agree on CAP re-nationalization, neither on co-financing the measures under Pillar I.

However, there are certain group interests that put together states with a common vision on the CAP future, the community of interests being generated either by financial reasons corroborated with a liberal more liberal vision with regard to the agricultural policies (the group of liberal countries), by a recent frustrating historical past that produced significant social and economic gaps (i.e. the former communist countries), by certain economic and social realities from some Old Member States (significant share of agriculture in the economy and employment, fragmented farm structure, high share of less-favoured areas), which produced the group of more conservatory European states.

The (formal) appurtenance to one group or another is given by the positions and solutions regarding agriculture support and mainly by the size and future of direct payments.

Thus, the countries from the liberal-reforming group (among which Denmark, Netherlands, Sweden, Great Britain and Malta) are in favour of phasing out the direct payments by 2020 and the transfer of related funds from Pillar I to Pillar II (Rural Development).

Netherlands' vision is slightly different, as it favours the removal of direct payments under their present form, yet it agrees on redefining them, by targeting them to the rewarding of public goods and farm competitiveness increase.

The New Member States (the group of the 12 countries that recently joined the Union) want the re-equilibration (even equalization of direct payments) and an equal treatment applied to all farmers, in order to ensure fair competition conditions and increase farm competitiveness. We mention here countries like Poland, Estonia, Lithuania, Hungary, Romania, Bulgaria, Slovakia and Slovenia.

Finally, there is also a third group of countries, **the so-called conservatory states from the former EU-15: France, Germany, Belgium, Luxemburg, Spain, Portugal**

and Greece. These countries advocate the maintenance of the financial support for direct payments, and in general want to maintain consistent financial allocations for the agricultural policy, within the EU budget. **France and Germany developed a common position on the future CAP,** whose main ideas will be next presented.

Besides these already traditional positions, there are also other **group opinions, advocated by the countries with certain common interests.** For example, we mention that certain countries, where the share of large-sized farms is significant both in terms of area and contribution to the food security for the population, **reject the proposal to limit the direct payments to the large farms (the Czech Republic, Slovakia, Romania).**

At the same time, there are **many states that welcome the proposal for a special support to small farms and to the farms from less-favoured areas:** we can mention here Austria, Ireland, Poland, Portugal and Romania. At the same time, many countries consider that the **additional cross-compliance conditions are much too complicated,** will be difficult to implement and difficult to control (Germany, Austria).

3.1 The French-German position for a strong Common Agricultural Policy after 2013

The document highlights that the early CAP objectives established in the Treaty of Rome are still valid, yet other two objectives should be added to these, namely:

- The future CAP should be better adapted to the new world context, which is characterized by an increased demand for food and fuels, a high price volatility, increased sanitary risks, climate changes and problems related to biodiversity and water management;
- The future CAP should better respond to the European people's food security and food safety needs, to the needs related to accessible food prices, environment protection and rural area viability preservation.

The principles that are considered priority refer to **CAP simplification** by the cross-compliance system rationalization, **stability of financial resources** and a **stronger market orientation**, plus sector competitiveness and sustainability improvement.

As regards the Common Agricultural Policy instruments, the following specifications are made:

In reference to the Direct Payments it is considered that these are justified by the fact that they remunerate public goods non-remunerated by market and

compensate the over costs of production induced by the much more exigent production standards accepted in the European Union. They are an important element for the farmers' incomes and represent a safety net for the European agriculture". **This quotation contains a very good plea for the continuation of direct payments allocation after 2013!**

It is recognized that a problem exists in relation to the redistribution of direct payments on a fairer basis, but it is considered that a flat rate is not justified in the context of the economic conditions within the European Union. The distribution criterion should take into consideration the financial position of Member States in relation to the EU budget.

Within the agreed financial envelope, the Member States could benefit from an increased flexibility, in the idea of solving up these own specific problems, on the condition of not producing distortions on the domestic markets and to respect their commitments to the World Trade Organization.

In reference to better adapted market instruments for contributing to European agriculture competitiveness, the following mentions are made:

- The current instruments (interventions, private storage) should be part of a set of measures (safety net) against the world market crises, eventually by introducing a cross-clause for exceptional measures, which should prevent the crises generated by the sanitary threats and the market turbulences;
- Considering the increased price volatility on the world markets, a series of measures are desired for a better operation of chains, increase of transparency in price formation, increased bargaining power for farmers. Among these, **strengthening the role of producers' organizations and of inter-professional organizations in the Member States and the introduction of the standard contracts in the agri-food sector are mentioned.**
- For farmers' incomes stabilization, certain instruments are proposed, such as insurance or mutual funds, which should be used in conformity with the possibilities of member states and with the respect of WTO norms and of the rules regarding competition within the European Union.

In reference to rural development

- The application of certain cross measures is desired for rural economy diversification and increase of the quality of life. Simplification and a closer coordination between rural development and the structural funds represent another desideratum. At the same time, **a larger flexibility in defining the priorities and solutions that could be better adapted to the agricultural holdings and regions.**

- *Can we speak about a partial nationalization of Pillar II in these conditions?*
- An increased focus is intended on **the environmental measures, in relation to climate changes, natural resources water management (water management in particular), as well as on the increase of farm competitiveness**, which remains the critical problem of the European agriculture.
- **In reference to the food quality problem** it is desired that the member states, on the basis of the accumulated experience, develop horizontal instruments between the agricultural and food policies.

To sum up, this common French-German point of view does not bring about great novelties, yet it states very clearly that practically a consistent redistribution of direct payments between countries cannot be conceived, mainly due to the very different economic conditions and to the different contributions of countries to the Community budget.

3.2 Poland's position

Referring to the **CAP objectives**, it is considered that these should be more **personalized by countries**, as countries like Poland and others from EU-12 are more interested in farm modernization and consolidation, while richer countries can allocate more resources for environment protection.

At the same time, **the rural development policy should focus more on promoting renewable energy, innovation and adaptation to climate changes in the future.**

Referring to the future of **direct payments**, the proposals refer to:

- Give up the historical reference criterion (level of yields per hectare);
- Allocate them in conformity with criteria related to current and future objectives;
- Simplified payments, allocated on a uniform basis, so as to ensure competition on equal bases and sustainable agriculture development throughout EU-27;
- Topping up direct payments by additional payments based on objective criteria derived from the specific problems of rural areas;

The future CAP should be more market-oriented and remunerate the public goods, ensure food security and sustainable development. Out of food security reasons, it is crucial for EU-27 to maintain its self-sufficiency for the main agricultural products. The economic motivation for continuing granting subsidies should be: income stability, support to family farms (small-sized farms), organic farms, the recognition of the fact that agriculture supplies public goods to the society.

3.3. Great Britain's position

The British economists' liberal position with regard to CAP is largely presented and debated in the study "A vision for the Common Agricultural Policy", elaborated within the Department for Environment, Food and Rural Affairs (DEFRA), in the year 2005. Although the study was published a few years ago and does not refer to the latest events in CAP reforming, the ideas it presents are of actuality and fully express this country's position, which **practically advocates the full CAP liberalization and giving up the measures under Pillar I. According to this study, CAP is an expensive and quite useless policy, which distorts the market and supports a sector that supply expensive foodstuffs, paid from the European tax payers' and consumers' money:** *"this policy is very expensive, and its funding affects the society's welfare. The estimations made by different economists reveal that CAP funding represents from 0.9% to 2.7% of the total Gross Domestic Product of the European Union, each year. But these costs are even higher if we refer to overall society. OECD estimations evaluate CAP costs at about 100 billion euro each year, out of which about 50 billion euro are paid by consumers, as a result of the high domestic prices within the EU, and the other 50 billion are paid by the EU tax payers under the form of taxes and fees. Supporting the Common Agricultural Policy costs each European family of four persons about 950 euro per year. On the other hand, the total cost of about 100 billion euro of the Common Agricultural Policy is close to the gross value added of agriculture in the EU Member States.*

The points of view presented in this study have been subject to debates in recent years, and it is obvious that **its ideas and conclusions cannot be shared by all member states, as the economic conditions and the situation of agriculture are widely differ among states.**

In the first place, this study represents the point of view of a country with a liberal culture and liberal values that reached the individual consciousness, with a population with strong entrepreneurial skills that have been developed for two centuries at least.

In the first place, **agriculture is a less important branch of the British economy, both as regards its contribution to GDP and to employment.** Most farmers practice part-time agriculture, and their income sources are diversified.

In the third place, **Great Britain has not in view the food self-sufficiency objective, and it imports more than half of the food products necessary for its population.** *Between protectionism and use of comparative advantages generated by the free trade, many economists and decision-makers would prefer the second version. And one cannot overlook the fact that well-known representatives of the English economic school were among the first who theorized the problem of absolute and relative advantage brought by the trade between countries and regions.*

Last but not least, **Great Britain is one of the great contributors to the Community agricultural budget, as it gives more money than it receives. There are also a few important countries from the European Union in this situation (we mention here Germany and Netherlands).** *The lobby of these countries with regard to agricultural policy redefining and fundamental reforming has been only partially successful so far. But nobody can tell what the future has in store.*

In any case, the **accession of the new countries from Central and Eastern Europe (out of which some countries with important agricultural sectors) will increase the pressure on EU agricultural budget, and in time the required changes will take place**, as this is the direction to progress and economic competitiveness.

We shall next present a few elements in relation to the relative level of incomes on the farmers' households from different EU countries. *One of the arguments of social nature of the above-mentioned study refers to the fact that the farmers should not receive subsidies as they already have high incomes, higher than the average income in economy.* However, in the table below we can see that things look a little different.

As seen in Table 3.1, the farmers **have high incomes in countries like Denmark, Luxemburg or Great Britain, but this is not the case in Romania**, where the incomes of a farmer household represent only 78% of the incomes from an average household (53% in the case of cash incomes).

Table 3.1. *Disposable income of households (farmer's household income versus average household income)*

Member State	Reference year	Households on which farming is the main occupation (Total households = 100)
Denmark	1999	105
Germany	1983	101
Greece	1984	86
Ireland	1987	127
Netherlands	1988	267
Finland	1992	131
Belgium	1999	112
Spain	1993	101
Italy	1995	97
Luxemburg	1990	161
Romania	2009	78 (53% for cash incomes)

Source: A vision for the Common Agricultural Policy, HM Treasury, DEFRA, Great Britain, 2005; for Romania, the information from the publication "Coordinates of the population's living standard in Romania in the year 2009", NIS were used.

3.4. Romania's preliminary official position

Until the date of launching the legislative proposals by the European Commission, Romania expressed preliminary positions approved by governmental memoranda for all the 3 Commission Communications presented in Chapter 2, and a series of alliances were established between Romania and other countries, some of them declarative for common objectives such as equity, even equality for direct payments, opposition to the capping of payments, etc.

At national level, the Ministry of Agriculture and Rural Development initiated, also on memorandum basis, the establishment of an inter-institutional working group for the elaboration of Romania's position on the future Common Agricultural Policy after 2013²⁶.

The main points of view referring to the future Common Agricultural Policy extracted from Romania's preliminary official position on the budgetary perspective²⁷, which are likely to be maintained during the future negotiations are the following:

- **The budget for agriculture at least at the level of the current budget;**
- CAP architecture should be based on the two pillars;
- **The convergence of direct payments towards the EU average** must ensure the diminution of differences between the level of direct payments from the old and new member states; thus, Romania asks for the establishment of a convergence mechanism that should better reflect the equity principle with regard to the payments per hectare. This asks for a righteous redesign and the consideration of objective criteria accepted by all member states. **Thus, the progressive convergence of direct payments towards the EU average in the sense of narrowing the difference between the present subsidy level in Romania and 90% of the EU average of direct payments, by only 33%, is not practically translated by the equity principle promoted under the present CAP Reform, being practically based on historical references, even though this is not specified.** Certain criteria should be used that take into consideration the utilized agricultural area and the number of animals, to which some other factors can be added, such as the rural population, labour employed in agriculture;

²⁶ Representative members of the Ministry of Agriculture and Rural Development, National Sanitary-Veterinary and Food Safety Authority, Ministry of Environment and Forests, Ministry of Public Finance (Authority for Structural Instruments Coordination inclusively), Ministry of Regional Development and Tourism, Ministry of Labor, Family and Social Protection, Ministry of Administration and Interior, Ministry of Foreign Affairs and the Department of European Affairs (August 2010).

²⁷ Memorandum regarding Romania's preliminary position with regard to the Commission's Communication on the future multi-annual financial framework, approved by the Government on July 27th, 2011

- **Introducing a percentage of direct payments for practices benefitting the soil and climate (greening of payments)** might increase bureaucracy and institutional cost. However, this measure could provide farmers with economic incentives for less polluting production methods, as well as compensations for the higher production costs or income losses due to the application of these technological methods. **The greening of direct payments should be accompanied by an additional funding of the basic payment and should not represent a percentage of this payment.** This component should take into consideration the different needs and specific challenges of member states so as to provide equal opportunities to all farmers. In this respect certain instruments could be used that are applicable to the needs of each state, yet on a unitary basis across EU.
- **Capping the direct payments:** the farm structure in EU is very different with regard to the size of activity, work conditions, labour productivity and legal form. **Romania does not agree on the direct payment capping proposal for the large farms, as these are in fact the most competitive farms.** In the case when capping becomes compulsory, Romania will support the application of an upper limit, so that the total number of hectares potentially exposed to the capping process should not affect food security or produce an administrative fragmentation, as Romania is in an early stage of agricultural land consolidation, and imposing a capping measure may affect this process. At the same time, Romania will propose and support the gradual application of this measure, and the ceiling amounts should be used under Pillar I for additional payments to young farmers and small farms.

Restructuring the market measures: the Commission's proposal to create an emergency mechanism capable of reaction to the crisis situations is justified; at the same time, the creation of a new application field – the European Globalization Adjustment Fund, is also beneficial. Furthermore, **Romania requests the creation of a unitary credit fund for farmers across EU**, so as not to distort competition between farmers from old and new member states.

Rural development: Romania supports the Commission's intention to have a rural development policy focused on competitiveness and innovation, climate changes and environment, with the possibility to allocate funds on these segments according to the specific development needs of each member state. The contribution of Pillar II to cover certain national and/or regional needs is considered important in the future, too, while taking into consideration the EU priorities as well.

Besides this official preliminary position, Romania also established alliances with member states that have common interests with Romania. Thus, the group

of the 12 New Member States (Bulgaria, Cyprus, the Czech Republic, Estonia, Hungary, Lithuania, Latvia, Malta, Poland, Romania, Slovenia, Slovakia), at the initiative of the Polish Minister of Agriculture, debated at Luxemburg and Brussels certain more sensitive aspects from the Commission's Communication with the purpose to try and establish certain common lines for the New Member States (NMS) within the future debates on the theme CAP post-2013. At the same time, the Visegrad Group (Hungary, Poland, the Czech Republic and Slovakia) + Romania and Bulgaria assumed a document "Bratislava Declaration" signed by the ministers of agriculture of these countries, in which they expressed their wish to maintain the present CAP structure based on two pillars, to eliminate the possibility for a direct support from the national budgets for Pillar I and to provide co-financing and state aid only within a national financial package limited to specific and well-defined needs. All the participating delegations agreed on the elimination of historical reference criteria and on establishing new objective criteria for the direct support distribution in the national financial packages within CAP.

Sensitive aspects for Romania in the Commission Communication are the following:

- The level that will be established for direct payments;
- Introducing an upper ceiling for the allocation of direct payments to the large farms;
- Introducing multiple payments may imply the complication of the present direct payment system, which contravenes the CAP simplification process
- Introducing a voluntary component – complementary to LFA payments under Pillar I;
- Introducing the support to small farms, in order to avoid certain phenomena present in Romania, such as depopulation, abandonment of agricultural land areas and increase of their economic capacity, having in view the supply of public goods and attraction of young people in the farming activity;
- Including the Water Framework Directive under Cross-Compliance, so as to reach the desiderata related to the improvement of environment and human health protection;
- Possible redistribution of rural development funds between the member states (under the Political Option 2), on the basis of objective criteria.

Chapter 4. The main elements of the Commission's legislative proposal for the Common Agricultural Policy

According to the legislative proposals presented in October 2011, in the period 2014-2020 the Common Agricultural Policy will also remain a policy of strategic importance, with the same support structure, based on two pillars, with a consistent financial allocation of 418.4 billion euro, out of which 76% for Pillar I and 24% for Pillar II. Other 17.1 billion euro are added to this, which will be allocated as follows: 5.1 billion euro for research and innovation in agriculture, 2.5 billion euro for food safety, 2.8 billion euro for food aids for mostly deprived people, 2.8 billion euro for the European Globalization Adjustment Fund and 3.9 billion euro for a new crisis reserve in the agricultural sector. **In total, 435.6 billion euro will be allocated for agriculture and rural development in EU-27 for the period 2014-2020, accounting for 39 % of the total EU-27 budget.**

The legislative package presented by Commissioner Dacian Cioloș on October 12th, 2011 consists of the following documents:

- Proposal for a Regulation of the European Parliament and Council establishing rules for direct payments to farmers through support schemes under the Common Agricultural Policy ("Regulation on direct payments");
- Proposal for a Regulation of the European Parliament and Council for setting-up a common market organization for the agricultural markets ("Regulation on a Single Common Market Organization");
- Proposal for a Regulation of the European Parliament and Council on support to rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) ("Regulation on rural development");
- Proposal for a Regulation of the European Parliament and Council on the financing, management and monitoring of the common agricultural policy ("horizontal regulation");
- Proposal for a Regulation of the Council for establishing the measures for determining certain aids and restitutions related to the common market organization for agricultural products;
- Proposal for a Regulation of the European Parliament and Council for the modification of the (EC) Regulation no. 73/2009 of the Council with regard to the application of direct payments to farmers in the year 2013;

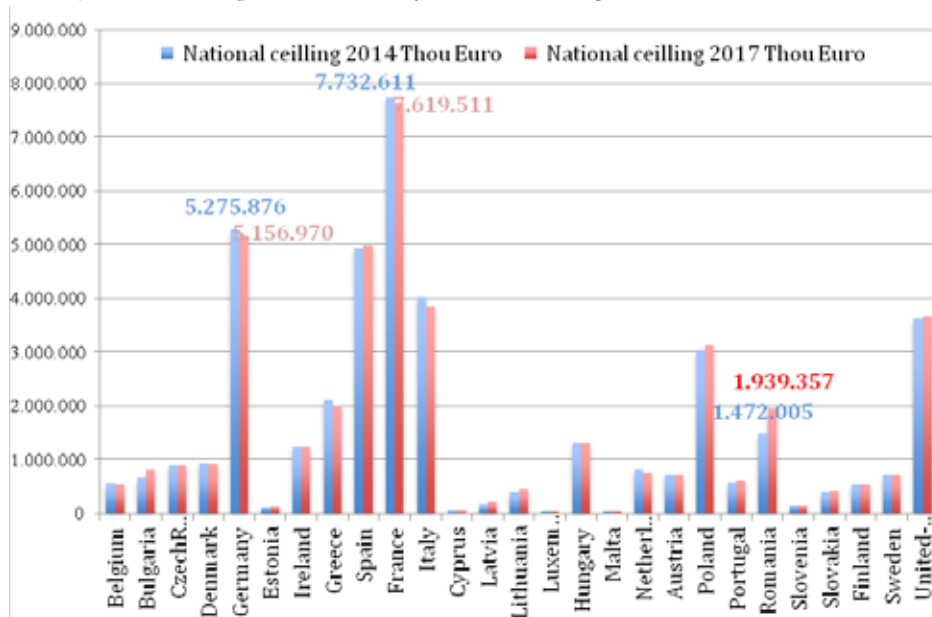
- Proposal for a Regulation of the European Parliament and Council for the modification of the (EC) Regulation no. 1234/2007 of the Council with regard to the Single Payment Scheme and the support to wine farmers.

We shall next briefly present the main legislative elements proposed for certain sensitive issues for Romania, namely direct payments and rural development, for which certain evaluations were made in Chapter 5.

4.1. Redefining direct payments (support under Pillar I)²⁸

A more “equitable” distribution of support among member states is proposed, so that in the case of member states receiving less than 90 % of the EU average, one third of the gap should be covered by the gradual diminution of ceilings of the countries that exceed the EU-27 average by over 190%. The national ceilings provided by the Regulation on direct payments are calculated on the basis of this proposal. Figure 4.1 presents the dynamics of the national ceilings values as they were proposed by EC (2014 compared to 2017, from 2017 the values remaining constant until 2020).

Figure 4.1. *Comparative value of national ceilings in the EU Member States*

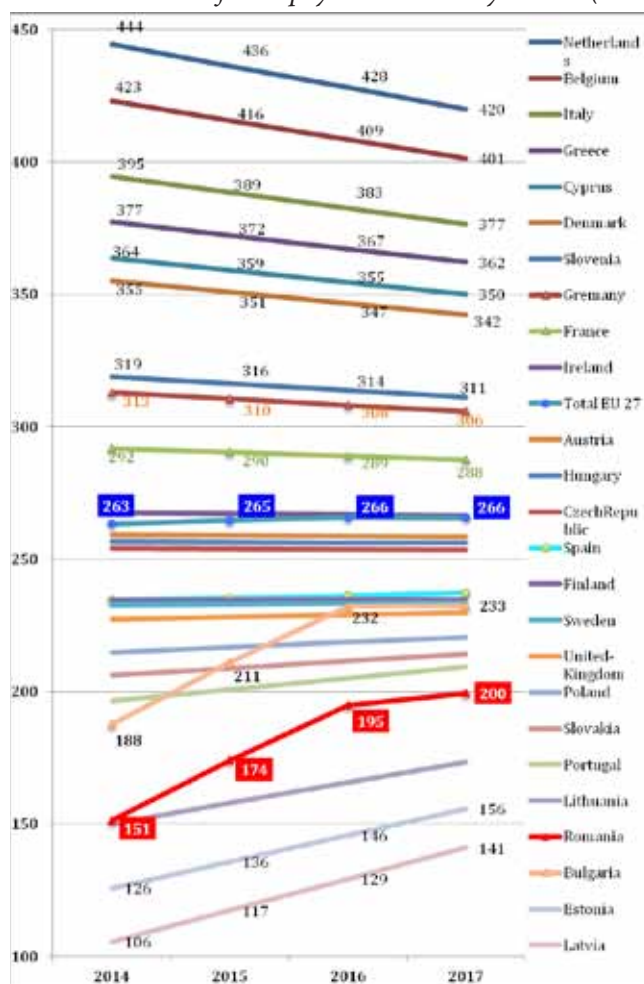


Source: based on the Proposal for a Regulation of the European Parliament and Council for establishing rules for direct payments to farmers through support schemes under the common agricultural policy ANNEX II National ceilings mentioned under Article 6

²⁸ On the basis of the Proposal for a Regulation of the European Parliament and Council for establishing rules for direct payments to farmers through support schemes under the common agricultural policy (regulation on direct payments)

An estimation of the direct payment dynamics on the basis of national ceilings from the regulation proposal of the European Parliament and Council for establishing rules for direct payments to farmers through support schemes under CAP (ANNEX II – National Ceilings mentioned under Article 6) in relation to the eligible area from 2009 (according to document ST12734/1 of July 2011)²⁹ is presented in Figure 4.2.

Figure 4.2. *Estimation of area payments value dynamics (EURO/ha)*



Source: processing of information from the Proposal for a Regulation of the European Parliament and Council for establishing rules for direct payments to farmers through support schemes under the common agricultural policy ANNEX II National ceilings mentioned under Article 6 and the value of eligible areas from the EC informative document, July 2011.

²⁹ The CAP towards 2020: Meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future- Information from the Commission- Average direct payments per hectare for the year 2017.

As it can be seen from previous figure, if the national ceilings presented in the Commission's proposal were used for the payments per eligible hectare for the reference areas from 2009, the areas that will be taken into consideration in the calculations for all the future estimations, in the case of new member states in which the payments are very low compared to the EU average, gradual increases are foreseen (according to the recommendation a gradual increase by 1/3 each time of the difference between the current payment and 90% of the EU-27 average), and in the case of member states that have reported area payments over 190% of the EU-27 average, gradual decreases are foreseen.

Starting with the year 2014, farmers will have access to two support schemes (direct payments)-a compulsory scheme and an optional scheme.

The compulsory scheme will consist of:

- A basic payment that will replace the two current schemes (single payment scheme and single area payment scheme). This scheme will operate on the basis of the rights for payment allocated at national (or regional) level to all farmers, depending on the number of their eligible hectares in the first year of application. A more equitable distribution of this support is proposed, the value of payment right should converge towards a uniform value at national or regional level. This will take place on a progressive basis, so as to avoid major disturbances;
- A payment (30% of the annual national ceiling) for farmers who apply agricultural practices that is beneficial for the climate and the environment, namely: crop diversification, maintaining the permanent pastures and the areas of ecological interest, which should be applied by all farmers, which go beyond the cross-compliance requirements and which lie at the basis of measures under Pillar I. The organic farmers automatically benefit from this payment, compared to farmers from the "Natura 2000" areas, who will have to comply with the requirements for this payment to the extent to which these are coherent with the Natura 2000 legislation;

The optional scheme will provide:

- A payment to farmers from areas with natural constraints (up to 5% of the annual national ceiling), according to specific criteria from Pillar II. *By this payment, it is recognized that a support is needed to farmers' income in order to maintain farmers in the areas confronted with specific natural constraints. This payment will complete the current support under rural development;*
- A payment to young farmers who initiate an agricultural business (up to 2% of the annual national ceiling); this support can be also completed by the rural development support measures;

- A coupled support scheme (up to 5% of the annual national ceiling, with the possibility to exceed this in particular cases), for certain types of agricultural activities or for certain difficult agricultural systems that are very important from economic and/or social reasons. The support is provided if necessary in order to maintain the current production levels;
- A crop specific payment for cotton;
- A simplified scheme for small farmers (up to 10% of the annual national ceiling), who can thus get a lump sum that replaces all the other direct payments, and simplifies the administrative task by reducing these farmers' obligations in relation to greening, cross-compliance and controls.

For Bulgaria and Romania (that are still in the “phasing-in” period **until 2016** with regard to direct payments convergence, according to the current legislation and of the Accession Treaty), **topping up direct payments from the national budget will continue.** In this respect, for Romania and Bulgaria the total value of ceilings that can be paid from the national budgets for topping up the payments per eligible hectare from the national budget (complementary national direct payments) are specified. **For Romania, the ceiling for payments from the national budget is 330.9 million euro in the year 2014 and 156.6 million euro in 2015, which would correspond to a payment of 34 and 16 euro/ha respectively in addition to the payments from the EU budget.** *We consider this option fits to the previous CAP philosophy and that it does not reflect, as it is said, one of the principles of this reform, namely the removal of historical references.*

At the same time, the Commission **proposes redirecting the direct support to the farmers who are actively involved in the farming activities.** Thus, the natural or legal entities or the groups of natural or legal entities will not receive direct payments if: **the annual value of direct payments is by 5% lower than the total incomes obtained by these from non-agricultural activities, in the most recent fiscal year; or if their agricultural areas are mainly areas naturally maintained in an adequate condition for grazing or for cultivation, and the respective persons do not carry out the minimum activity established by the Member States on the respective areas.** This provision is not applied to farmers who received direct payments worth less than 5 000 Euro in the previous year. *We consider that this proposal welcomes a major desideratum that should prevent the dissipation of funds dedicated to farmers' support, yet such a measure would be extremely difficult to implement, as it could increase red tape and it would be restrictive mainly for the non-fiscalized part of beneficiaries, namely farmers as natural persons. This measure will have to be thoroughly prepared in advance so as not to run the risk that certain farmers cannot receive their due support.*

4.1.1. Compulsory payment schemes

The minimum requirements that must be respected for receiving direct basic payments are also stipulated, namely:

- This shall not be lower than 100 euro/year;
- The area for which direct payments are received shall not be smaller than 1 ha;
- There is increased flexibility for the Member States to adjust their thresholds, taking into consideration the specific structure of the agricultural economies that is stipulated under Annex IV, **Romania having a limit of 200 euro and a threshold of 0.3 ha;**
- In the case when farmers who receive coupled payments/animal head but have a number of hectares that is lower than the threshold chosen by the member state, the minimum payment limit will be applied to the respective farmer;
- There are provisions **for the minimum value** in the case of Bulgaria and Romania (for the years 2014 and 2015) (according to Annex V, section A, for Romania this is estimated at 185.5 euro in 2014 and 190.2 euro in 2015, out of which 34 euro and 16 euro respectively from the national budget through complementary national direct payments).

In the regulation proposal a theme that is not new is resumed, which has been proposed almost in each CAP reform³⁰, namely the progressive modulation/diminution and capping of the support to large farms, also taking into consideration the labour costs. The proposal is to reduce the value of direct payments (basic payments) to be received by a farmer in one year, namely:

- by 20 % for the payments/farm ranging from 150000 to 200000 euro;
- by 40 % for the payments/farm ranging from 200000 to 250000 euro;
- by 70 % for the payments/farm ranging from 250000 to 300000 euro;
- by 100% for the payments/farm of over 300000 euro.

However, it is foreseen that the capping of payments will be applied to the value of subsidies after the value of paid salaries effectively declared by the farmer in the previous year were deducted from the total amount of direct payments (the taxes and social contributions related to labour employment included).

³⁰ The reform of 1992 (percentage diminution of direct payments depending on the farm category), Agenda 2000 (20% diminution of direct payments between 100000-200000 euro and by 25% of payments over 200000 euro), Mid-Term Review (by which after modulation the maximum amount / farm should be maximum 300000 euro), Health Check (a gradual diminution by 10% of direct payments over 100000 euro, by 25% of payments over 200000 euro and by 45% of payments over 300000 Euro

It is also stipulated that *the member states must ensure that no payment will be granted to farmers if it is proved that, beginning with the date of this regulation proposal of the Commission, these artificially created the necessary conditions to avoid the effects of this provision*, in other words farmers divided their holdings or artificially increased the labour costs in order to avoid this capping.

Capping does not apply to payments effected by member states for agricultural practices beneficial for the climate and the environment and to payments from the national budget.

According to the regulation proposal there is *certain flexibility between the funds of the two support pillars*, and the decision must be made by the member states before August 1st, 2013 and the Commission must be notified before this date. Thus:

- the Member States can decide to supplement the funds for the measures under the rural development programs funded from EAFRD *by up to 10 % of their annual national ceilings for the calendar years 2014-2019, and this amount will no longer be available for direct payments. Thus a transfer from Pillar I to Pillar II. An evaluation according to Annex II would give Romania the possibility to transfer a maximum amount of 1,281,696 thousand euro from the national ceiling in the period 2014-2020*);
- Bulgaria, Estonia, Finland, Latvia, Lithuania, Poland, Portugal, Romania, Slovakia, Spain, Sweden and the United Kingdom **can decide to transfer from Pillar II to Pillar I for direct payments up to 5% of the value allocated to support measures under the rural development programs funded from EAFRD in the period 2015-2020; these amounts will not be available any more for the support measures under the rural development programs.**
- The member states can also decide **to apply the basic payment scheme at regional level, in conformity with objective and non-discriminatory criteria (for example, according to the agronomic and economic characteristics and the regional agricultural potential or their institutional or administrative structure)**. This decision must be communicated to the Commission before **August 1st, 2013**. *Thus, the national ceiling should be divided between regions by objective and non-discriminatory criteria and can be the object of progressive annual modifications, in conformity with pre-established annual stages and with objective and non-discriminatory criteria, such as the agricultural potential and environmental criteria.*

The farmers eligible for payment under the basic payment scheme (per eligible area for payment) must apply one of the following agricultural practices beneficial for the climate and the environment:

- **Cultivation of at least three different crops on their arable land**, in the case when the farmer's arable land lies on more than 3 hectares and is not fully used for (cultivated or spontaneous) pasture, is not fully idle or it is not fully cultivated with crops under water for a large part of the year; none of these three crops should cover less than 5% of the arable land, and the main crop should not exceed 70% of the arable land;
- **Maintaining the permanent pastures existing on their holdings (declared as such in the application submitted for 2014, which is called "reference area for permanent pastures")**. Farmers must get authorized to convert 5 % at most of their reference area for permanent pastures;
- **Setup of an area of ecological interest on their agricultural area, so as to ensure that at least 7% of the eligible hectares**, except for the areas under permanent pastures, represent areas of ecological interest, such as fallow land, terraces, landscape elements, protection areas and forested areas.

For funding the payment for agricultural practices beneficial for the climate and the environment, the member states will use 30% of the annual national ceiling stipulated in Annex II of the proposal for a regulation.

For Romania, in the case when it is presupposed that all farmers (who have more than 3 eligible hectares for the basic payment), use one of the previously mentioned practices beneficial for the environment, the **total estimated value that can be allocated in the period 2014-2020 is 3,845,087 thousand euro**. This payment is not subject to capping and progressive diminution, and the Commission establishes each year, on the basis of certain documents, the ceiling corresponding to this payment.

Depending on the member state's decision, **this payment can be also applied at regional level according to the decision on the basic payment and according to the same methodology**. The farmers who practice organic farming automatically benefit from this payment, and the farmers from "Natura 2000" zones also benefit from this payment if they apply one of the practices beneficial for the climate and the environment that also comply with the legislative requirements in relation to Natura 2000.

4.1.2. Voluntary payment schemes

The member state can allocate a payment to farmers from mountain areas and from other areas with natural constraints or other specific constraints who are eligible for the basic payment scheme, whose farms are fully or partly located in this type of areas. This type of payment is received per hectare each year, in order to compensate the additional costs and income losses due to the constraints imposed to agricultural production in the respective areas.

The member states can also apply this payment at regional level if the member states define the regions in conformity with objective, non-discriminatory criteria.

For funding these payments, the member states can decide and notify the Commission by August 1st, 2013, *to use up to 5 % of their annual national ceiling provided in Annex II. The potential fund for such a payment totals 640,848 thousand euro in the period 2014-2020, if the maximum amount is used.*

The regulation proposal also envisages that the **member states can provide an annual payment for young farmers who are eligible for the basic payment. This payment can be received by young farmers who set up for the first time on an agricultural holding as head of the holding or who have already set up in the five years prior to the submission of the first application under the basic payment scheme and who are under 40 years of age at the moment of application submission.**

This payment is received each year from the moment of activation of farmer's payment rights for a period of maximum five years and for an area of 25 ha/farm for 25 member states among which Romania, where the average area is smaller than or equal to 25 hectares. The member states calculate the value of this payment each year. For funding this payment, the member states can use **2% of the annual ceiling and must notify the Commission by August 1st, 2013.** At the same time, until August 1st, 2016, the member states can reappraise the initially estimated percentage with effect since January 1st, 2017.

The member states can provide a coupled support to farmers in the following sectors and for the following productions: cereals, oil crops, protein crops, pulses, linseed, hemp, rice, wooden rind fruit, potato starch, milk and dairy products, seeds, sheep and goat meat, beef and baby beef, olive oil, silkworms, dry fodder, hops, sugar beet, sugar cane and chicory, fruit and vegetables and forestry species with short production cycle. This coupled support can be provided only in the sectors or regions of a member state in which one or several types of this types of agriculture are affected by certain difficulties and are extremely important out of economic and/or social reasons, and/or environmental reasons, to incentivize farmers to maintain the current production level in the respective regions.

The coupled support is received under the form of annual payment, in defined quantitative limits and on the basis of certain fix areas or productions or of a fix number of animals. In order to fund these coupled payments the member states can decide, until August 1 of the year prior to the respective support implementation year, to use up to **5% of their annual national ceiling** established in Annex II.

By derogation, **the member states can decide to use up to 10% of the annual national ceiling established in Annex II, if: they applied, until December 31st, 2013, the single area payment scheme or allocated, for at least one year in the period 2010-2013, more than 5 % of their available funds for direct payments³¹.** Until August 1st, 2016, the member states can reappraise their decision. The commission approves the decision on such coupled payment if proof can be made, in the respective region or sector, of one of the following needs:

- Need to support the specific production at a certain level, due to the lack of alternatives and to diminish the risk of production abandonment and of related social and/or environmental problems;
- Need for a constant supply of the local processing industry, so as to avoid the negative social and economic consequences of an eventual restructuring process;
- Need to compensate the disadvantages affecting the farmers from a certain sector, resulting from the prolonged market disturbances;
- Need to intervene in those situations when the existence of other available support based on the present regulation, or of any other approved state aid scheme is considered insufficient.

The farmers who have rights to payment in 2014 and comply with the minimum requirements for the basic payment can opt for the participation to a simplified scheme, the “small farmers’ scheme”. The payments provided through this scheme replace the basic payment and the farmers are exempted from the utilization of agricultural practices that are beneficial for the climate and the soil.

As in the case of capping, the member states must ensure that no payment to those farmers are provided who divide their holding with the only purpose to benefit from this scheme. The farmers who wish to participate to the scheme must submit an application by **October 15th, 2014**.

The member states establish the value of the annual payment under the small farmers’ scheme at one of the following levels:

- **A percentage that should not exceed 15% of the average payment per beneficiary at national level.** This is established on the basis of the national ceiling from Annex II for the calendar year 2019 and of the number of farmers who obtained rights to payment;

³¹ Provided under Titles III, IV and V from (EC) Regulation no. 73/2009, except for Title IV chapter 1 section 6, for funding the measures provided under Title III chapter 2 section 2 of the (EC) Regulation no. 73/2009, of the support provided under Article 68 paragraph (1) letter (a) point (i)-(iv) and letters (b) and (c) of the respective regulation, or of the measures provided under Chapter 1, except for the Title IV section 6 of the respective regulation.

- **A percentage corresponding to the average payment per hectare at national level, multiplied by a figure corresponding to the number of hectares – maximum three.** The average payment per hectare is established by the member states on the basis of national ceiling from Annex II for the calendar year 2019 and of the number of eligible hectares in 2014.

The payment should not be lower than 500 euro and not higher than 1 000 euro. In the period of participating to the small farmers' scheme, the farmers must keep at least of number of hectares that corresponds to the number of rights in their possession, being considered activated rights throughout the participation period of the respective farmer to the scheme and they are not transferable except for the case of actual or anticipated inheritance.

In order to finance this payment, Member States shall deduct the amounts corresponding to the amounts to which the small farmers would be entitled as a basic payment, as a payment for agricultural practises beneficial for the climate and the environment and, where applicable, as a payment for areas with natural constraints, as a payment for young and as coupled support from the total amounts available for the respective payments at national level. If the total amount of payments due under the small farmers scheme exceeds 10 % of the annual national ceiling set out in Annex II, Member States shall apply a linear reduction to the amounts to be paid in accordance with this Title in order to respect that percentage

The Commission's proposal contains a series of definitions such as: farmer, holding, agricultural activity, agricultural product, agricultural area, arable land, permanent crops and pastures, etc., which are presented in detail in Annex 1; the definitions should be investigated from the perspective of Romania's situation so as not to become restrictive in receiving the support.

4.2. Commission's proposals on the rural development policy

The Commission's proposals with regard to rural development are in line with Europe 2020 Strategy by which it is stipulated that in the future, the economic growth in EU should be intelligent (based on knowledge and innovation), sustainable (in conformity with the long-term needs of our planet) and inclusive (benefitting the entire society) growth. The main declared objective is to achieve better integration between the EU policies on rural areas.

In the fiscal year 2014-2020, the funding for the rural development policy will be maintained at the current level, namely 14.6 billion €/ year. Through the future funding, a guarantee should exist that the rural development policy will evolve in such a way so as to be able to face the changes that take place in the society.

In conformity with Europe 2020 Strategy and CAP general objectives, the main mission of the EU rural development policy for the period 2014 -2020 targets three main objectives:

- Agriculture competitiveness;
- Sustainable management of natural resources;
- Balanced territorial development of rural areas.

These long-term objectives are considered "priorities". The priorities of the rural development policy will have corresponding "fields of intervention". Thus, the priorities and the intervention fields will provide an operation basis for EAFRD for the rural areas of the European Union. These will be also used to establish target rural development objectives, which will be agreed by the Commission and each authority in charge from the member states.

Themes like "innovation stimulation", "attenuation and adaptation measures in relation to climate change" and the "concern for the environment" are considered common objectives for all the priorities and intervention fields of the rural development policy (RDP).

The new priorities for the rural development policy and the associated intervention fields, together with a short motivation/justification are presented in the table below:

Table 4.2. *Priorities of the rural development policy – 2014 – 2020*

Priority	Field of intervention	Justification
Encouraging the transfer of knowledge and innovation in agriculture, forestry and rural areas	- encouraging innovation and creation of a knowledge base for the rural areas; - strengthening the links between agriculture and forestry, on one hand, and research and innovation, on the other hand. - encouraging permanent learning and vocational training in the agricultural and forestry sectors.	- knowledge, skills and innovation are the foundation of sustainable development. The rural areas often need help in this respect (for instance, only 20% of the EU farmers received a formal training in agriculture) and the gaps between research and agriculture must be narrowed.

Increasing the competitiveness of all types of agriculture and the viability of holdings	- facilitation of farm restructuring in the case of farms that are facing critical structural problems, mainly those with a low participation on the market, with market orientation from certain sectors and those farms that need to diversify their agricultural activities; - facilitating the renewal of generations in the agricultural sector.	- different forces represent a threat for farmers' incomes, and as a result farmers should become more competitive, regardless of the type of farming practice. In certain cases, the continuation of the restructuring process is needed. Having in view that only 6% of the agricultural managers are young people under 35 years of age, these should be encouraged to contribute their energy and ideas to agriculture.
Promoting the organization of the food chain and risk management in agriculture	- a better integration of primary producers in the food chain through the quality schemes, promotion on local markets and within the short supply chains, of the producers' groups and inter-professional organizations; - support to risk management on agricultural holdings.	- farmers' position along the food supply chain can be relatively weak and these should get organized by themselves in order to improve their income opportunities. In this respect, a modality would be the access to local markets and shortening the supply chains. The risk management instruments are necessary to help farmers face the uncertainties brought about by weather – related problems, animal diseases and market volatility.

Rehabilitation, conservation and consolidation of ecosystems that depend on agriculture and forestry	-rehabilitation and conservation of biodiversity, in the Natura 2000 sites and within the high natural value agricultural activities inclusively, as well as of the European landscape; - water management improvement; - soil management improvement.	- the pressures upon the environment are still widespread. For example, only 17% of the habitats from EU and 11% of its ecosystems are considered to be in a "favourability condition". The surplus of chemical substances persist in certain water courses (in spite of progress that has been made), and 45% of the EU soils suffer from quality related problems. These problems should be solved up and the positive contributions of agriculture and forestry upon the environment should be consolidated.
Promoting the efficient use of resources and support to the transition to an economy with low carbon emissions and climate change resistant in the agricultural, food and forestry sectors	- efficiency increase of water use in agriculture; - efficiency increase in energy use in the agri-food sector; - facilitating the supply and utilization of renewable energy sources, of by-products, of wastes, of residues and other non-food raw materials for bio-economy purposes; - diminution of nitrous and methane oxide emissions in agriculture; - promoting carbon sequestration in agriculture and forestry;	- in all the economic sectors, the "intelligent" and "sustainable" growth should take into consideration the limited resources. Agriculture should more efficiently use the energy and water resources (agriculture uses about 24% of the total water catching from EU), and contribute to the diminution of greenhouse gases and carbon emissions. Agriculture and other sectors from the rural area can supply essential raw materials to be used in bio-economy.

Promoting social inclusion, poverty alleviation and economic development in the rural areas	- facilitating the diversification, the establishment of new small and medium-sized enterprises and creation of new jobs; - fostering local development in the rural areas; - increasing the accessibility, use and quality of information and communication technology (ICT) in rural areas.	- 14% of the population from the predominantly rural regions of the European Union have employment rates lower by half than the EU average. A lot of things can be done to contribute to the creation of a larger variety of jobs.
---	---	--

Source: processing based on “A Short Guide of the European Commission’s Proposals for EU Rural Development after 2013, EC - Directorate General for Agriculture and Rural Development”

The Commission’s Communication specifies that the rural development policy will be better coordinated with other EU policies in the case when EU wants to fulfil the objectives of Europe 2020 Strategy. **A new legal mechanism, mentioned as the “Common Strategic Framework” (CSF) is proposed to guarantee this coordination.** Several EU funds will provide support to the rural areas, namely the European Fund for Regional Development (EFRD), the European Social Fund (ESF), the Cohesion Fund (CF) and the European Maritime and Fisheries Fund (EMFF). For this purpose, **the common characteristics of these funds will be identified, and if possible, the norms will be harmonized and simplified. The main role of CSF will be to help the involved funds to complete each other.** In particular, the modality in which these can work together for Europe 2020 Strategy will be clarified. The CSF systems will also contain **provisions for the “territorial” (cross-sectoral) cooperation between the funds.** CSF will be sufficiently detailed to contribute to the improvement of the coordination of funds, yet flexible enough to enable each policy to fulfil its own mission. This will replace, at EU level, the current Strategic Framework of the rural development policy.

On the other hand, **the partnership contracts** will officialise the coordinated approach of policies at national level. **The partnership contracts will represent a linking bridge connecting the challenges at EU level, on one hand, and the challenges at national, regional and local level, on the other hand. In the case of the rural development policy, these partnership contracts will replace the current National Strategic Plans and will be convened for each member state.** The contract will establish the modality in which the member state will use and coordinate the EU funds to reach the objectives of Europe 2020 Strategy.

The rural development plans will continue to be the main instrument for rural development policy implementation, based on multi-annual schemes, co-financed by the member states (or their regions). Their contents will be influenced by CSF and the partnership contracts. Like in the current period, some plans will cover entire countries, while others will cover a certain region.

The most important elements will target: i) conducting a SWOT analysis of the strengths, weaknesses, opportunities and threats in relation to the zone covered by the program; ii) establishment of quantifiable objectives according to the new priorities and fields of intervention associated to RDP, using target indicators from the Common Monitoring and Evaluation Framework (CMEF). The indicators should take into consideration the lessons learnt from the implementation of CAP Pillar II; iii) taking into consideration, by each priority, of cross-themes, such as innovation, environment protection, and climate change attenuation; iv) choosing combinations of measures to approach the priorities and cross-cutting themes in order to fulfil the proposed objectives.

The new measures are mainly defined in relation to the types of support and beneficiaries, rather than in relation to priorities. *The Commission's proposals on the rural development policy measures after 2013 are a mix of new and old. Thus, a series of measures, which proved their value in the current period, were updated.* The declared scope was to modernize these measures and render them more efficient, so as to better reflect the rural development policy priorities, on one hand, and the cross-cutting themes such as innovation, climate changes and environment protection, on the other hand. A series of new measures have been also proposed. The number of measures proposed for the period 2014-2020 is lower than the current menu of measures (2007-2013). This new menu provides a range of instruments in order to face the different challenges that the rural areas are facing. It must be underlined that **the choice of measures will be at the latitude of member states/regions**. These will decide which measures will be used to serve as a priority. **A strong focus will be laid on the use of a mix of these measures.** It is clear that many or even most priorities and objectives cannot be addressed by using only one measure. Hence, in the future, the member states and regions should establish **a logical intervention scheme that should illustrate the way in which the measures will work together**. The programming system will take into consideration that a certain measure can contribute to address several priorities, at a certain moment.

Each Plan will contain the general objectives to be fulfilled during its implementation, as well as series of **intermediary objectives**, to check up if the respective activity goes into the proposed direction. As a result, under a new performance framework, formal benchmarks will be convened for all Plans, in relation to some of the general objectives agreed between the Commission and the Member State. In case these objectives have not been reached, the commission

will make recommendations to correct the situation. For the benchmarks that have been attained, additional funds will be allocated, which will be released in a next stage, from the “**performance reserve**” (which contains 5% of the total budget). These reserve funds will be available to support additional actions under the priorities for which all the proposed objectives were fulfilled.

The New draft regulation on the rural development policy stipulates that RDP better operates if certain prior conditions are fulfilled. These are called “**ex-ante conditionalities**”. Many of these are conditionalities are taken for granted (for example, the member states and regions should ensure that they have sufficient staff and adequate IT systems to operationalize the programs they design). For the conditions that are not fulfilled by a member state or region on a certain date, the Commission will agree on correction measures together with the respective member state or region.

Flexibility will continue to be an essential characteristic of RDP. This will contribute to the EU rural development policy capacity to respond to the various needs of rural areas from each member state. In addition to the standard structure based on programming, the member states and regions will have in the future the **possibility to provide special support to certain groups, zones or objectives, if they desire**. However, the new draft EAFRD regulation underlines that a special emphasis should be laid on:

- **The young farmers** considered as guarantors of the future of agriculture, as they bring essential new energy and ideas to this sector. At present, these are facing different difficulties, mainly as regards access to land and to credits;
- **The small farms**, which gave a special contribution to product diversification, habitat preservation, etc. However, in many EU zones, these are facing challenges that are different from the challenges on the large farms;
- **The mountain areas**, which in many cases offer special products and attractive ecosystems. However, the mountain areas can be confronted with particular challenges, mainly in relation to climate and isolation;
- **The short supply chains**, which can provide economic, social and environmental benefits (by ensuring a larger part of the value-added for farmers, by carbon footprint diminution, by stimulating the distribution of foodstuffs, as well as by favouring the face-to-face contact between producers and buyers). This can help to reduce the distance from producers to consumers;
- **The special agricultural sectors** existing in some parts of the EU, which have a significant impact upon certain specific rural areas and need restructuring.

The member states and regions will have the possibility to develop **rural development sub-programs** focusing on the needs of any theme mentioned in the regulation draft. The sub-programs will operate under the main structure of the Plan. Each sub-program will contain: a specific analysis of strengths, weaknesses, opportunities and threats (SWOT), referring to the respective theme; specific objectives to be reached; an adequate selection of measures. Under the sub-programs, the investment measures used in favour of small farms and of short supply chains will presuppose a maximum rate of public expenditures in relation to total expenditures (extra 10% of the support intensity). Under the measure supporting the investments in physical assets, in the case of young farmers and mountain areas, the maximum rate of support will be negotiated.

The lessons learnt in the period 2007 – 2013 under LEADER program will be applied to obtain better results after 2013. As a result, a stronger and explicit focus will be laid on developing the necessary capacity to maximize the positive impact. EARFD will be available to cover the **preparatory stage**, while the Local Action Groups (LAG's) can develop a knowledge and skill base for the subsequent implementation of a local strategy. As a special provision, for the LAGs that have not been involved in Leader in the period 2007-2013, a new “**start-up kit**” will be introduced, to be adapted to the specific needs of a given territory. The potential LAGs that will use this kit will receive support for local capacity building and will have the possibility to experiment small pilot projects. After 2013, in the case when the selection commission for the local development strategy decides that it must use more than one EU fund, this will be free to designate a “lead fund”. In this case, the costs of the strategy for operation, territory animation and network activities will be funded only from this fund.

Launched in the year 2008, the European Rural Development Network (ERDN) and the national networks of member states had significant contributions in the delivery of rural development policy. **The network approach consolidation** will continue to play a key-role in the development of rural areas. The network approach will be developed in the future so as to increase the involvement of interested parts in the development policy of the countryside, as well as sharing the experience and furthermore, in innovation dissemination.

The different types of innovation can be a driving engine to progress. The objectives of Europe 2020 Strategy underline the importance, throughout (rural and urban) Europe, of innovation engine use. New products, services, technologies, processes and organization forms can raise the profits of farms or enterprises in the rural areas, can lead to an increased concern for the environment and to social structure consolidation. A “European Innovation Partnership (EIP) for agricultural productivity and sustainability” is under development, whose aim is to inter-connect the existing policies and to promote cooperation between

partners, in order to exploit the potential for innovating discoveries. In order to reach this objective, EIP must create linking bridges between the latest research and technology and practitioners, to increase awareness on the need to invest in innovation.

Chapter 5. Implications of the application of the European Commission's proposals in Romania

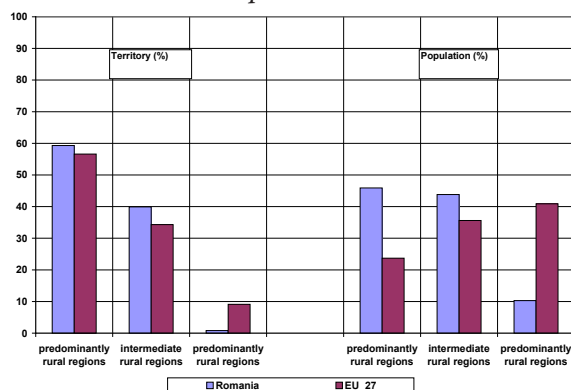
Considering the Commission's legislative proposals, briefly presented in the previous chapter, we tried to evaluate how the application of some of these to Romania's particular case could be materialized, in the conditions in which the legislative package will remain under the proposed form. At the same time, we tried to identify, for some of the sensitive issues that we approach, what would be the reasonable requirements that Romania could support, starting from the information presented in the previous chapters, from the reality of Romania's agriculture and countryside, compared to EU-27 average; this analysis will be briefly presented below.

5.1. Agricultural and rural Romania compared to EU-27: characteristics and evolutions

In order to have a pertinent evaluation and analysis base, we present a recent picture of the Romanian rural area and agricultural sector.

For rural area spatial characterization, the present paper used the typology agreed by the (EC) European Commission in the year 2010, which classifies the zones into predominantly rural, intermediary rural and predominantly urban (EC, 2010). According to this classification, the Romanian rural area (predominantly rural areas and intermediary rural areas) represents 99.2% of the territory and 89.7% of the population. **We can notice from Figure 5.1 the greater rurality level of Romania compared to EU-27, where the rural areas cover 90.9% of the territory and 59.1% of the population.**

Figure 5.1. *Share of the territory and population by types of areas, in Romania and European Union – 27*



Source: European Commission 2010

5.1.1. Importance of rural areas

As regards its economic activity, in Romania there is a tendency for concentration in the (predominantly and intermediate) rural areas, which generate 77.0% of the gross value added (GVA) and account for 88.6% of the employed population, compared to EU-27 where the situation is different: 48.4% of GVA and 56% of employed population (see Table 5.1).

Table 5.1. *Share of gross value added and employed population by types of areas, in Romania and EU-27*

Types of areas	Romania	EU-27
Gross value added (%)		
Predominantly rural regions	33.8	16.6
Intermediate rural regions	43.2	31.8
Predominantly urban regions	23.0	51.6
Employed population (%)		
Predominantly urban regions	42.2	21.4
Intermediate rural regions	46.4	34.6
Predominantly urban regions	11.4	44.0

Source: European Commission, 2010

5.1.2. Socio-economic situation

Both in EU-27 and in Romania, the rural areas (predominantly rural and intermediate rural) have a much lower population density compared to urban areas. As regards the evolution of population density in the period 1995 - 2007, Romania, compared to EU, experienced population loss in all the three types of areas (see Table 5.2.).

Table 5.2. *Population density and population density evolution by types of areas, in Romania and in EU-27*

Types of areas	Romania		EU-27	
	Population density (2007)	Population density evolution (1995 -2007)	Population density (2007)	Population density evolution (1995 -2007)
	inhabitants/km ²	%	inhabitants/km ²	%
Predominantly rural regions	72.4	- 3.1	48.3	0.4

Intermediate rural regions	102.7	- 4.7	119.3	3.8
Predominantly urban regions	1272.9	- 24.0	513.9	20.3
Total	93.7	- 3.9	115.3	3.3

Source: European Commission, 2010

The population structure by age groups does not feature significant variations by the three types of regions (see Table 5.3). However, it can be noticed that the share of population of working age is slightly higher in the predominantly urban areas while the predominantly rural areas have a higher share of persons over 65 years of age. **Except for the predominantly urban areas, Romania has a less demographically aged population than that from EU-27.**

Table 5.3. Structure of population by age groups and the population's ageing index by types of areas, in Romania and in EU-27

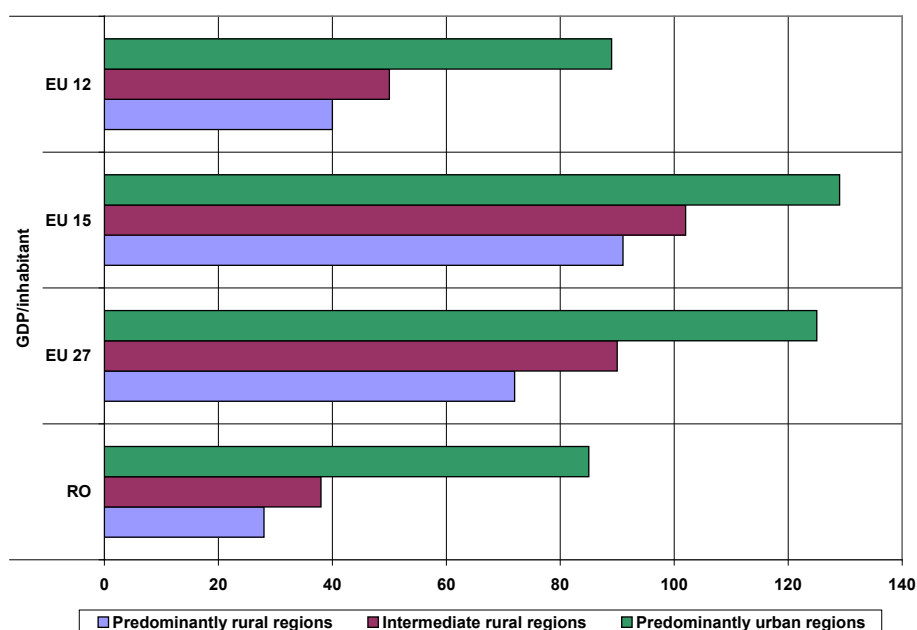
Age category	Romania		EU-27	
	Structure by age groups (2008)	Population's ageing (0-14 years/ > 64 years)	Structure by age groups (2008)	Population's ageing (0-14 years/ > 64 years)
Predominantly rural regions				
0-14 years	16.1	1,03	15,7	0,88
15-64 years	68.4		66,5	
> 64 years	15.6		17,8	
Intermediate rural regions				
0-14 years	15,1	1,06	15,6	0,92
15-64 years	70,5		67,3	
> 64 years	14,3		17,0	
Predominantly urban regions				
0-14 years	12,0	0,84	15,9	1,00
15-64 years	73,8		68,1	
> 64 years	14,3		15,9	
Total				
0-14 years	15,2	1,02	15,7	0,92
15-64 years	69,9		67,2	
> 64 years	14,9		17,1	

Source: calculations based on the European Commission's data, 2010

5.1.3. Economic development

The gross domestic product per capita is higher in the predominantly urban areas than in the rural areas, both in Romania and in the European Union (EU-27, EU-27, EU-15 and EU-12). The difference between the rural areas and the urban areas is stronger in Romania (see Figure 5.2).

Figure 5.2. GDP per capita, by types of regions, in Romania and in EU-27*



Source: calculations based on the European Commission's data, 2010 (*GDP in current price/ capita; EU-27 average = 100)

However, while in EU-27, in the period 2000 – 2006, GDP remained relatively constant, in Romania, the situation was quite different: it increased by 7% in the predominantly rural areas and by 12% in the intermediary rural areas (see Table 5.4).

Table 5.4. Evolution of the gross domestic product per capita, by types of areas, in Romania and in EU-27*

	GDP evolution/capita			
	RO	UE 27	UE 15	UE 12
Predominantly rural regions	7	1	-2	5
Intermediate rural regions	12	0	-3	8

Predominantly urban regions	30	0	-3	16
Total	12	0	-3	8

* GDP in current price / capita; EU-27 average =100; 2006 is the average of years 2005, 2006, 2007; 2000 is the average

Source: calculations based on the European Commission's data, 2010

While the primary sector represented 4.6% and 2.4% respectively of the gross value added in the predominantly rural areas and intermediate rural areas in EU-27, in Romania the share was much higher: 11.2% and 6.1% respectively.

Both in EU-27 and in Romania, the tertiary sector prevails regardless of the type of area. The gross value added evolution reveals a similar situation both in EU-27 and in Romania, i.e. the diminution of GVA share in the primary sector (see Table 5.5).

Table 5.5. Structure and evolution of the gross value added by economic branches, by types of areas, in Romania and in EU-27

Sector	Romania		EU-27	
	Share of GVA (2007)	GVA evolution	Share of GVA (2007)	GVA evolution
Predominantly rural regions				
primary	11,2	-9,4	4,6	-1,2
secondary	37,7	4,9	31,4	0,4
tertiary	51,0	4,5	64,0	0,8
Intermediate rural regions				
primary	6,1	-5,5	2,4	-0,5
secondary	41,7	0,7	29,9	0,1
tertiary	52,2	4,8	67,7	0,4
Predominantly urban regions				
primary	0,3	-0,5	0,6	-0,1
secondary	30,5	-1,9	22,3	-0,7
tertiary	69,2	2,3	77,1	0,9
Total				
primary	6,5	-6,1	1,8	-0,4
secondary	37,8	1,4	26,2	-0,2
tertiary	55,7	4,7	72,0	0,7

Source: according to the European Commission's data, 2010

As regards the share of the population employed in the primary sector (Table 5.6) , the data reveal a significant difference between Romania and EU-27 (30.3% and 5.2% respectively). By types of rural areas, the labour force in the primary sector has the same high values: 38.6% in the predominantly rural areas and 29.6% in the intermediate rural areas. At the same time, the employment in the primary sector decreased in all the three types of areas, this trend being also noticed in EU-27, yet to a lesser extent.

Table 5.6. *Structure and evolution of labour employment by activity sectors and types of areas in Romania and in EU-27*

Sector	Romania		EU-27	
	Share of employed population by economic sectors (2007)	Labour employment evolution (2002-2007)	Share of employed population by economic sectors (2007)	Labour employment evolution (2002-2007)
Predominantly rural regions				
primary	38,9	-5,1	14,2	-2,4
secondary	29,0	2,3	29,1	0,0
tertiary	32,1	2,7	56,7	2,3
Intermediate rural regions				
primary	29,6	-4,7	6,3	-1,2
secondary	32,9	0,7	28,7	-0,7
tertiary	37,5	4,0	64,9	2,0
Predominantly urban regions				
primary	1,1	-0,4	1,4	-0,2
secondary	29,6	-0,5	22,4	-1,7
tertiary	69,2	5,4	76,2	1,9
Total				
primary	30,3	-5,1	5,8	-1,1
secondary	30,9	0,8	26,1	-1,0
tertiary	38,8	4,2	68,1	2,1

Source: according to the European Commission's data, 2010

The employment rate in Romania was 62.3 %, lower than that in EU-27 (Table 5.7). The predominantly rural areas have the lowest employment rate – 58.5%. In the period 2003 -2007, in EU-27 the employment rate increased in all types of areas, while in Romania it had a decreasing trend in the predominantly and intermediary rural areas, with an increasing trend in the predominantly urban areas.

Table 5.7. *Employment rate and its evolution in the period 2003-2007, by types of areas, in Romania and in EU-27*

Type of zone	Romania		EU-27	
	Employment rate (2007) (%)	Employment rate evolution (2003-2007)	Employment rate (2007) (%)	Employment rate evolution (2003-2007)
Predominantly rural regions	58,5	-2,20	61,6	1,20
Intermediary rural regions	65,5	-3,14	65,0	1,77
Predominantly urban regions	64,7	7,05	71,0	1,95
Total	62,3	-1,65	65,4	2,8

Source: according to the European Commission's data, 2010

5.1.4. Primary sector

With 2840 thousand employed persons in the year 2008 (30.3%) and with a gross value added of 7193.4 million euro (6.5%), the primary sector is an extremely important sector in Romania's economy. In the period 2000 – 2008, a slight decreasing tendency of the population employed in the primary sector was noticed (- 2.5% annually) as well as a slight GVA increase (by 1.1% annually) (see Table 5.8).

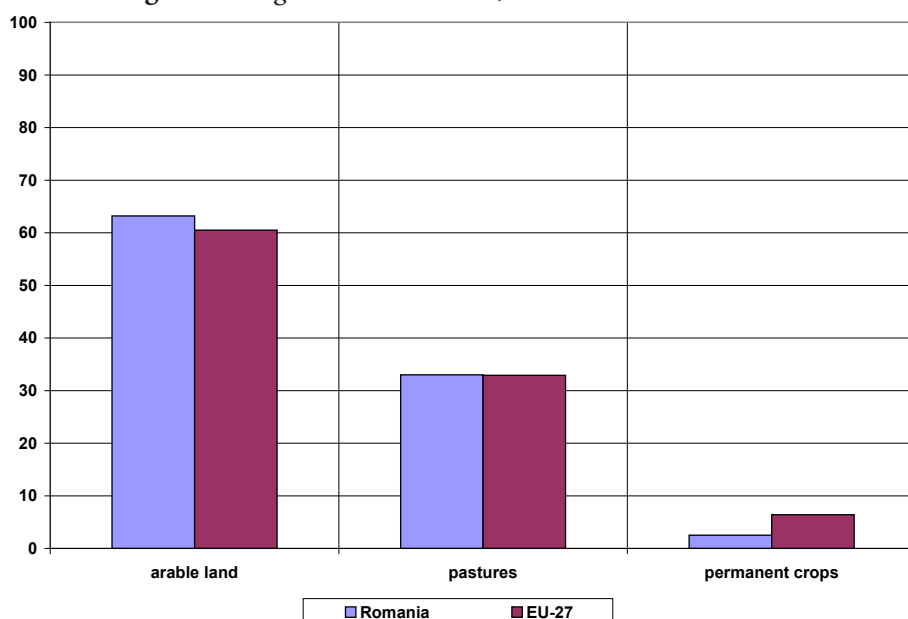
Table 5.8. *Economic development of the primary sector in Romania and in EU-27*

Indicators	Unit of measure	Romania	EU-27
Population employed in the primary sector	thousand persons	2840	12984
Share of population employed in the primary sector	%	30,3	5,8
Evolution of the share of population employed in the primary sector (2002 – 2007)	% per year	-2,5	-1,9
GVA in the primary sector	million euro	7193,4	201057,0
GVA share in the primary sector	%	6,5	1,8
GVA share evolution in the primary sector (2002 - 2007)	% per year	1,1	-0,1

Source: according to the European Commission's data, 2010

As regards the agricultural land use structure, Romania is getting close to the characteristic structure in EU-27 (see Figure 5.3): out of the agricultural land, 63.2% is arable land, 33.0% is covered by pastures and only 2.5% is under permanent crops. The distribution is mainly influenced by the natural conditions.

Figure 5.3. *Agricultural land use, in Romania and in EU-27*



Source: Rural Development in the European Union. Statistical and Economic Information, 2010

There are 13.7 million farms in EU-27, out of which 3.9 million in Romania (28.7%). While in EU-27 the average farm size is 12.6 hectares, in Romania the average farm size is only 3.5 ha, i.e. four times smaller. The differences are even higher if the economic size is considered: the EU-27 average is 11.3 ESU and only 1 ESU in Romania (Table 5.9).

Tabelul 5.9. *Farm structure in Romania and in EU-27*

	Unit of measure	Romania	EU-27
Number of farms	no.	3931350	13700400
Utilized agricultural area	ha	13753050	172485050
Labour force	AWU	2205280	11696730
Average farm size	ha	3,5	12,6
Share of farms by different size classes	%		
< 5ha		89,9	70,4

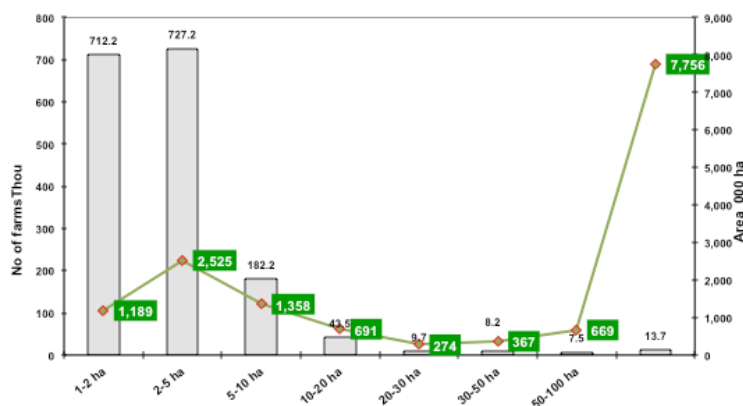
5-50 ha		9,8	24,5
> 50 ha		0,4	5,1
Average economic farm size	ESU	1,0	11,3
Share of farms by economic size classes	%		
< 2 ESU		94,0	60,8
2 – 100 ESU		6,0	36,9
> 100 ESU		0,0	2,2
Importance of semi-subsistence farms			
Number of farms under 1 ESU	Nr.	3064670	6389390
Share of farms under 1 ESU	%	78,0	46,6

Source: calculations based on European Commission's data, 2010

According to the provisional data of the Agricultural Census, in the agricultural year 2009-2010, Romania's agricultural area totalled 15.86 million ha out of which the utilized agricultural area per total country was 13.298 million ha, with an average agricultural land area per holding of 3.45 ha. Out of this land, 62.5% is arable land, 33.8% pastures and hayfields, 2.4% permanent crops and 1.4% kitchen gardens.

The non-utilized agricultural area totalled 0.88 million ha and the idle agricultural area (according to the statistical research study "Crop production by main crops in 2010") was 1.35 million ha. **According to the Agricultural Census provisional data, 55.6% of total holdings have less than 1 ha (2.13 million holdings) and their total area (1.03 million ha) accounts for 6.8% of total. The structure of farms over 1 ha (farms complying with the minimum CAP support criterion) is presented in Figure 5.4.**

Figure 5.4. Structure and number of agricultural holdings over 1 ha in the agricultural year 2009-2010



Source: processing of Agricultural Census provisional data, NIS, 2011

As it can be seen, 18.5% of total farms have 1-2 ha and 7.5% of total area, 20% of total farms have 2-5 ha and operate about 16% of total area, and 0.4% of holdings have over 100 de ha and 49% of total area.

The labour employed in the EU-27 agricultural sector totalled 2.2 million annual work units (AWU), which represented about 18.8% of the labour force employed in the primary sector. **The main characteristic of EU agriculture is represented by the family farms, which on the average provide 1 – 1.5 jobs (EU, 2010). As it can be sees from Table 5.9, in Romania the agricultural production is mainly based on the small-sized semi-subsistence farms, which have an extremely large share - 78% (< 1 ESU).**

In the year 2005, in EU-27, one-fifth of farmers had agricultural training, while in Romania their share was 2.7 times lower (7.4%) (Table 5.10).

Table 5.10. *Vocational training in agriculture in Romania and in EU-27*

	Romania %	EU 27 %
Share of farmers with basic agricultural knowledge or with completed agricultural training	7,4	20,0

Source: according to European Commission's data, 2010

While in EU-27 there is young farmer in 9 farmers over 55 years of age, in Romania the ratio is almost double: 1 in 17 (see Table 5.11).

Table 5.11. *Farmers' ageing index, in Romania and in EU-27*

	Romania %	EU 27 %
Farmers< 35 years / farmers> 55 years ratio	0,06	0,11

Source: according to European Commission's data, 2010

As regards labour productivity, the differences between Romania and EU-27 are significant: in Romania labour productivity represents only one quarter of the labour productivity in EU-27 (Table 5.12). Furthermore, in the period 2003 -2007, labour productivity in EU-27 increased by 2.7% each year, while in Romania the labour productivity growth rate reached only 0.1%.

Table 5.12. *Labour productivity in agriculture, in Romania and in EU-27*

	UM	Romania	EU-27
GVA / AWU (2006 -2008)	EU-27 = 100 Index euro	25	12719
Annual average growth of GVA/AWU (2003 – 2007)	% per year	0,1	2,7

Source: according to European Commission's data, 2010

5.1.5. Agri-food industry

The agri-food industry represents an important sector for Romania's economy by the share of employed population (2.3% of total employed population) and its share in the gross value added (6.3%). Labour productivity in Romania's agri-food industry, i.e. 32000 thousand euro/employee is lower than that in EU-27. For all the three indicators taken into consideration (Table 5.13), the annual growth rate was higher in Romania compared to EU-27.

Table 5.13. Agri-food industry indicators, in Romania and in EU-27

	UM	Romania	EU-27
Labour productivity in food industry			
GVA/employee (2007)	thousand euro/employee	32,0	44,7
Annual average growth of GVA/employee	% per year	7,1	1,5
Employment development			
Number of employees	1000 pers.	216,5	4992,3
Share of employees in the agri-food industry	%	2,3	2,2
Employment evolution (2005 -2007)	% per year	-0,3	0,1
Gross value added			
Total gross value added in the agri-food industry	million euro	6928,3	223074,4
GVA share in the agri-food industry	%	6,3	2,0
GVA evolution in the agri-food industry (2000 -2007)	% per year	6,77	1,09

Source: according to European Commission's data, 2010

5.1.6. Forestry

In Romania, the land area under commercial forests sums up about 4.1 million hectares, which represents 62.2% of the total area under forests. Forest productivity is 8.4 m³/ha/year, higher than the EU average. As regards gross capital formation in the forestry sector, this totals 29.8 million euro, representing 1.08% of the value created in EU-27. Labour productivity estimation reveals that in Romania this is almost 4 times lower than the EU-27 average (Table 5.14).

Table 5.14. Forestry sector indicators, in Romania and in EU-27

	UM	Romania	EU-27
Land area under commercial forests (2005)	1000 ha	4133	128681

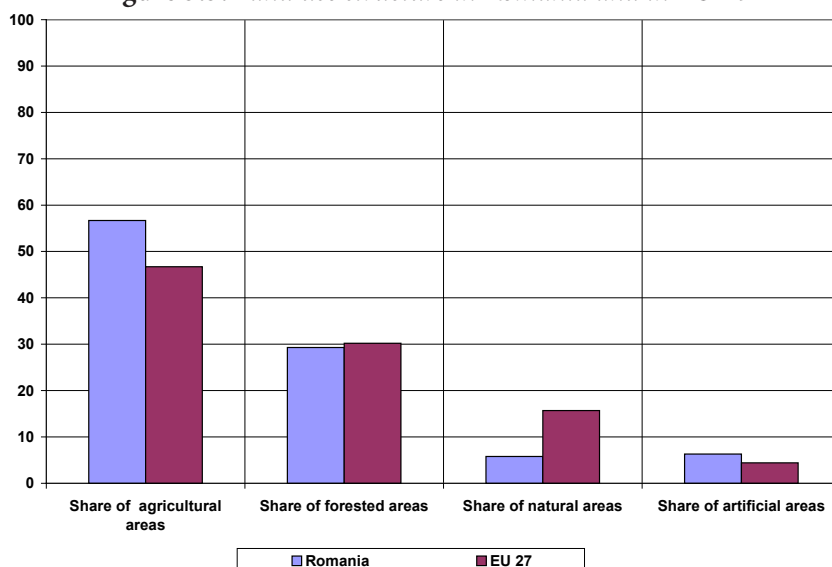
Share of commercial forests	%	62,2	72,7
Forest productivity			
Increase of the annual net volume per hectare	m ³ /ha/year	8,4	6,0*
Labour productivity			
GVA/employee in the forestry sector (2008)	1000 euro/ AWU	16	58,4*
Gross capital formation (2008)	million euro	29,8	2763,8*
GVA share in the forestry sector	%	5,4	14,9*

Source: Rural Development in the European Union. Statistical and Economic Information, 2010

5.1.7. Environment

Agriculture and forestry play a main role in relation to the environment and landscapes. Thus, the two sectors together account for 86% of the land use, which is a higher share than that in the EU-27 (76.9%). The share of natural areas is 2.7 times lower than the EU-27 average (Figure 5.5).

Figure 5.5. Land use structure in Romania and in EU-27



Source: Rural Development in the European Union. Statistical and Economic Information, 2010

A significant share of utilized agricultural areas (28.9%) is located in regions where the natural conditions are restrictive for the agricultural activities, which is a much lower share than that in EU-27, i.e. 54.4% (Table 5.15).

Table 5.15. *Share of different types of less-favoured areas in the utilized agricultural area, in Romania and in EU-27*

	UM	Romania	EU-27
Share of areas not included in the less-favoured areas category	%	71,1	45,6
Share of less-favoured mountain areas (Art.18)	%	15,7	16,2
Share of rural areas with significant handicap (Art.19)	%	1,3	34,4
Share of less-favoured rural areas with specific handicap (Art.20)	%	11,9	3,8

Source: according to European Commission's data, 2010

The extensive agriculture in Romania has a much higher share than the EU-27 average: 41.3% of the arable land area and 38.6% of the land area under pastures (Table 5.16).

Table 5.16. *Share of land areas with extensive agriculture*

	UM	Romania	EU-27
Share of land areas under cereals with average yields by 60% lower than the average yields in EU-27 (2005-2007 average)	%	41,3	15,8
Share of extensive pastures on which livestock density is lower than 1 LLU/ha (2007)	%	38,6	22,8

Source: according to European Commission's data, 2010

It is estimated that the areas with high natural values cover 10% of the agricultural land and 30% of the forestland in Romania (Table 5.17). The implementation of Natura 2000 Directive had a significant contribution to biodiversity preservation.

Table 5.17. *Share of Natura 2000 land areas, in Romania and in EU-27 (May 2010)*

	UM	Romania	EU-27
Special Protection Areas	%	0,0	11,4
Sites of Community Importance	%	13,2	13,7
Share of Utilized Agricultural Area under Natura 2000	%	9,5	10,4
Share of forestland under Natura 2000	%	29,7	23,6

Source: according to European Commission's data, 2010

The forest defoliation level reveals the environment pressure upon the forest ecosystems. In Romania's case, it is estimated that almost 19% was affected by

defoliation phenomena, which represents a slightly lower share than the EU-27 average (Table 5.18). In the period 2000-2009, the intensity of this phenomenon increased at an annual rate of 4.6% , higher than the EU-27 average (1.8%).

Table 5.18. *Forest ecosystem health indicators in Romania and in EU-27*

	UM	Romania	EU-27
Annual average increase of the land areas under forests (2005 -2010)	1000 ha/year	- 2,0	289,9
Share of trees by defoliation classes (2-4)			
All species		18,9	20,8
Coniferous		21,7	20,1
Deciduous		18,3	23,6
Evolution of the share of trees by defoliation classes (2-4)(2000 – 2007)			
All species		4,6	1,8
Coniferous		11,9	-0,6
Deciduous		2,5	4,4

Source: according to European Commission's data, 2010

It is well-known that through its specific activities, agriculture can influence water quality. The estimations on the concentration of nitrites in the surface and ground waters are not available yet, so that it is difficult to estimate the intensity of certain agricultural practices by zones. Agriculture pressure with regard to water use is lower in Romania compared to the EU-27 average (Table 5.19). Soil erosion continues in many regions and it is estimated that the annual soil losses due to water erosion are lower in Romania than the EU-27 average.

Table 5.19. *Water quality indicators in Romania and in EU-27*

	UM	Romania	EU 27
Share of the territory designated as vulnerable zone to nitrites	%	57,8	43,8
Nitrogen surplus	Kg/ha	n.a	n.a
Phosphorous surplus	Kg/ha	n.a	n.a
Evolution of nitrite concentration in the surface waters	Mg/litter	n.a	n.a
Evolution of nitrite concentration in the ground waters	Mg/litter	n.a	n.a
Water use			
Share of irrigated utilized agricultural area	%	1,3	6,7

Share of forestland areas intended for soil and water protection	%	25,1	11,3*
Land area under water erosion risk	To/ha/year	0,44	1,52*

Source: according to European Commission's data, 2010

In Romania, the agricultural land area under organic farming totalled 140132 ha in 2008, which represents about 1% of total agricultural land area (Table 5.20). Compared to the EU-27 average this is about four times lower. However, the yearly growth rate, i.e. 16.9% (2004-2008) is higher than that in EU-27 (6.4%).

Table 5.20. Organic farming indicators

	UM	Romania	EU-27
Utilized agricultural area in organic farming (2008)	Ha	140132	7528904
Share of agricultural land under organic farming (%)	%	1,0	4,2
Yearly average increase of the area under organic farming (2004 -2008)	% per year	16,9	6,4

Source: according to European Commission's data, 2010

The current response of the Romanian agriculture to climate changes is the recognition of this problem and the recognition of difficulties related to its attenuation. Table 5.21 present a few comparative indicators.

Table 5.21. Greenhouse gas emissions in agriculture

	UM	Romania	EU-27
Greenhouse gas emissions in agriculture	1000 t equivalent CO ₂	20287	471802
Share of greenhouse gas emissions	%	13,9	9,6
Yearly average growth rate of greenhouse gas emissions (2002-2008)	% per year	1,3	- 0,8

Source: according to European Commission's data, 2010

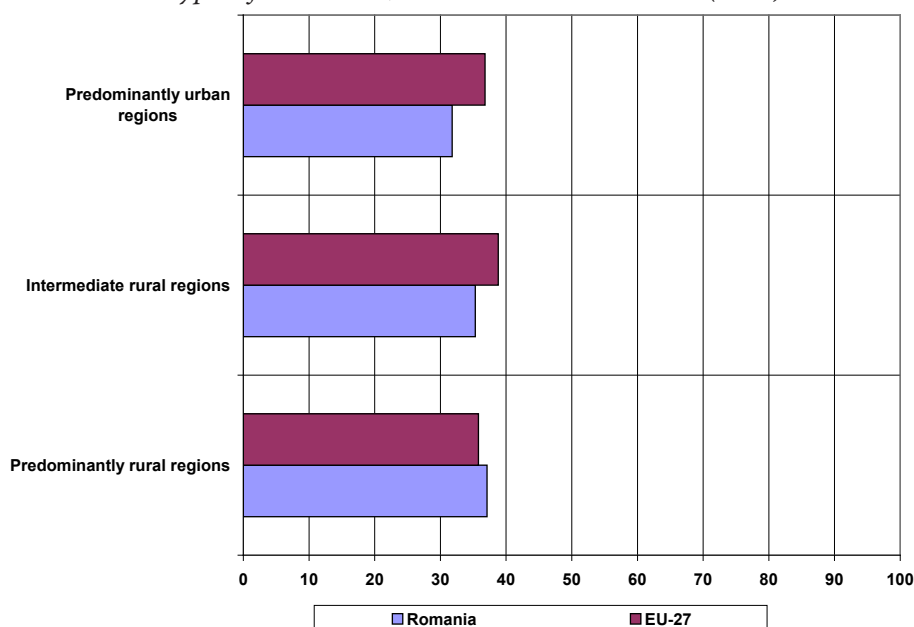
5.1.8. Diversification and quality of life in the rural areas

The share of households with other income sources than agriculture in Romania reveals a situation relatively similar to that in EU-27 (Figure 5.6): differences appear in the case of predominantly rural areas.

Following the analysis of the employment level in the secondary and tertiary sector, it can be noticed that Romania, compared to EU-27, has lower values in

the predominantly and intermediate rural areas (Table 5.22). This reveals a higher dependence of these areas on the agricultural activity. While in EU-27, in the period 2000-2007, a slight annual increase of employment in the secondary and tertiary sector could be noticed, in Romania a decreasing trend in rural areas was noticed.

Figure 5.6. *Share of households with other income sources than agriculture, by types of rural areas, in Romania and in EU-27 (2007)*



Source: according to European Commission's data, 2010

Table 5.22. *Occupation in the secondary and tertiary sector, by types of areas, in Romania and in EU-27*

Type of area	Romania		EU-27	
	Share of population employed in the secondary and tertiary sector	Annual employment growth rate (%)	Share of population employed in the secondary and tertiary sector	Annual employment growth rate (%)
Predominantly rural regions	61,1	-1,1	85,8	0,8
Intermediate rural regions	70,4	-0,6	93,7	1,1

Predominantly urban regions	98,9	3,0	98,6	1,3
Total	69,7	-0,4	94,2	1,1

Source: according to European Commission's data, 2010

One of the development opportunities for the rural areas is the tourism activity. The number of beds on accommodation units in the predominantly and intermediate rural areas (93.6 % of total number) places Romania in a favourable position (Table 5.23). Yet it should be mentioned that although the yearly tourism activity development in these areas is positive, it is lower than in the predominantly urban areas.

Table 5.23. *Tourism activity indicators by types of areas, in Romania and in EU-27*

Type of area	Romania		EU-27	
	Share of accom- modation beds (%)	Yearly growth rate* (% per year)	Share of accom- modation beds (%)	Yearly growth rate (% per year)
Predominantly rural regions	26,1	0,1	33,5	1,4
Intermediate rural regions	67,5	1,2	42,5	1,7
Predominantly urban regions	6,4	13,6	24,0	2,8
Total	294210	1,5	27362606	1,8

Source: according to European Commission's data, 2010

Net migration is an indicator that can measure the attractiveness of a certain zone. As it can be noticed in Table 5.24, in Romania, both the predominantly rural areas and the intermediate areas are confronted with a negative yearly net migration growth rate. The situation is different from that in EU-27.

Table 5.24. *Net migration rate, by types of areas, in Romania and in EU-27*

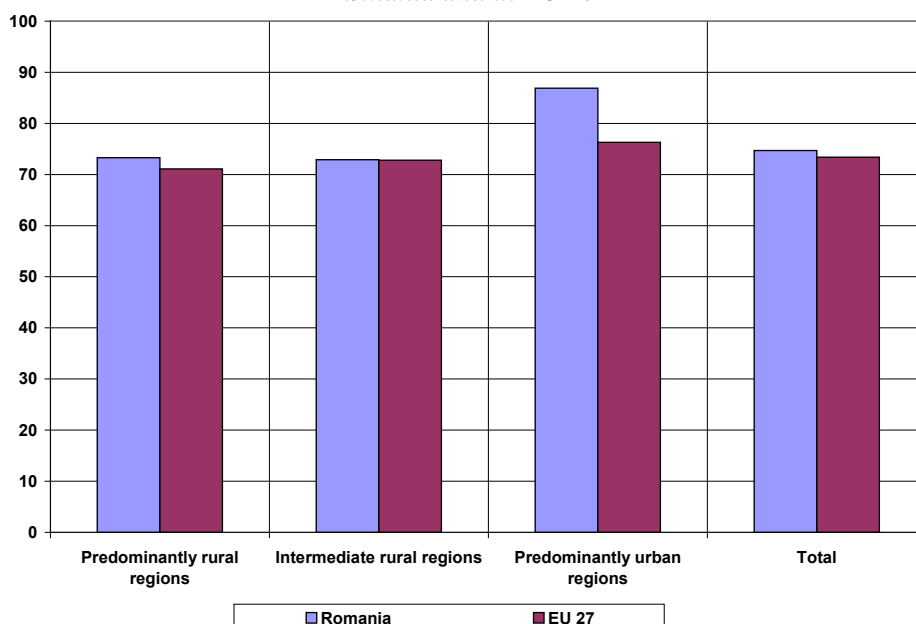
Type of area	Romania		EU-27	
	Gross rate in 1000 persons	Yearly migration growth rate	Gross rate in 1000 persons	Yearly migration growth rate
Predominantly rural regions	-2,6	3,0	2,0	1,4

Intermediate rural regions	0,7	-2,6	3,8	1,4
Predominantly urban regions	7,0	-6,7	4,7	2,2
Total	-0,2	-0,4	3,6	1,7

Source: according to European Commission's data, 2010

The human potential is a key factor in the development of rural areas. As it can be seen from Figure 5.7, in the year 2009, 73.4% of the adult persons from EU-27 were medium or higher education graduates. In Romania, their share was slightly higher, i.e. 74.7%. The education level is lower in the predominantly and intermediate rural areas, both in Romania and in EU-27.

Figure 5.7. *Share of adults with medium or higher education, by types of areas, in Romania and in EU-27*



Source: according to European Commission's data, 2010

Permanent training and education is considered an adequate tool for the improvement of labour force skills, thus favouring economic development. In Romania, compared to EU-27, (Table 5.25) the estimations on the adult population's participation to vocational training courses reveal that this is still very low.

Table 5.25. *Share of adult population's participation to vocational training courses, by types of areas, in Romania and in EU-27*

	Romania	EU 27
Predominantly rural regions	1,4	6,9

Intermediate rural regions	1,4	8,9
Predominantly urban regions	1,5	11,6
Total	1,4	9,2

Source: according to European Commission's data, 2010

5.2. Impact of applying the legislation on direct payments proposed by the European Commission in Romania

From the previous analysis, it can be noticed that in Romania a bipolar agrarian structure is in place, consisting of small-sized farms, with extensive production systems, on one hand, and very large farms, which apply intensive, modern production systems, on the other hand. In the last 20 years, this structure did not experience major changes, both types of farms playing an important part in land operation and each having its economic and social role and specific development potential.

At the same time, the rurality level of Romania compared to the EU-27 average can be seen, as well as the specificities in relation to the social aspects from the rural area. Taking into consideration these specific characteristics as well as the evolution of the agricultural and rural sector in Romania, mainly after Romania's accession to the EU, as well as the need to increase competitiveness, it is of utmost importance to use all the possibilities made available by the agricultural and rural policy instruments proposed by the Commission, so as to provide support to both types of farming, to respond to their development needs and niches.

The evaluations presented in this chapter took into consideration the hypothesis of applying the legislative proposals for direct payments presented in detail in Chapter 4.1 and the impact of their application under the form proposed by the Commission was estimated. In the cases when sufficient data for the analysis existed, certain versions were developed that could be considered in the future negotiations, justifying their support on a most scientific basis. In the attempt to evaluate the impact of applying these legislative proposals, a series of other analyses needs were identified, absolutely necessary for making just decisions in the future negotiations. With the mention that this analysis can be improved and represents only a small part of the necessary analyses that must accompany the future debates and negotiations, we shall next present our estimations and analyses.

According to the current legislation (R 73/2009) the eligible area under the SAPS scheme in Romania totals 8,716,320.00 ha (until 2013, for the phasing-in process inclusively)³².

³² In conformity with the current EU legislation on direct payments, in Romania the direct payments are progressively introduced in conformity with the phasing-in calendar of direct payments

The Commission's proposals stipulate that the area on the basis of which all the evaluations for all countries will be made will be the area from 2009 (COM 12734/2011); for Romania **this means 9, 720,864 ha, hence by 11.5% higher than in the current legislation.** *We consider that from this point of view, COM proposal seems closer to the reality, mainly if we refer to the applications received by APIA in the year 2010, which summed up 9,561,258.67 eligible ha. However, it might have been more beneficial for Romania if the reference area of about 12 million ha had been used (instead of 9.7 mil. ha) also taking into consideration the transformation of livestock herds into eligible hectares and the still unused agricultural land area – due to land fragmentation in the first place.*

In reference to direct payments, the Commission's proposal mentions the national ceilings in dynamics for each country and specifies the reference area that will be taken into consideration by each country (year 2009).

For Romania, the total national ceilings for the period 2014 – 2020 amount to 12,816,958 thousand euro, theoretically up by 60 % compared to the period 2007-2013, according to the current legislation (R 73/2009), which amounts to 5,578,490 thousand euro.

Figure 5.8 presents the dynamics of national ceilings on a comparative basis, according to the current legislation and COM proposal.

Figure 5.8. *Comparative dynamics of the national ceiling for direct payments (according to the current legislation and Commission's proposal)*



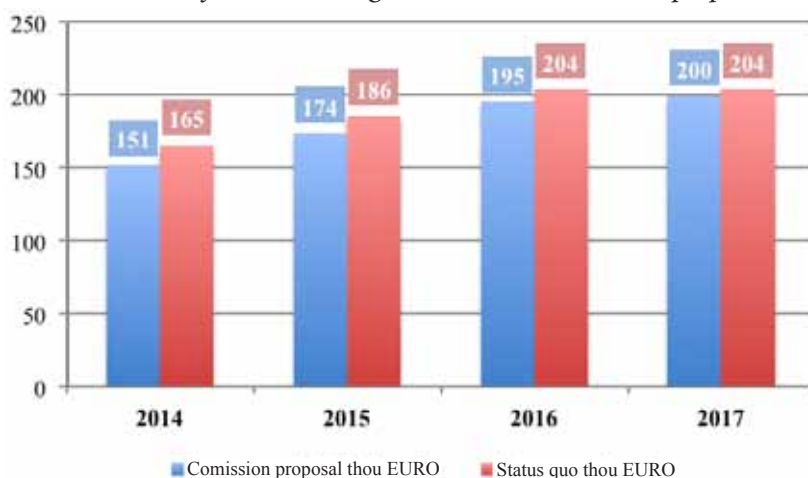
Source: based on the Proposal for a Regulation of the European Parliament and Council for establishing rules for direct payments to farmers through support schemes under the common agricultural policy ANNEX II National ceilings mentioned under Article 6 and Regulation 73/2009.

expressed in percentages, namely by 35 % in 2009, 40 % in 2010, 50 % in 2011, 60 % in 2012, 70 % in 2013, 80 % in 2014, with a financial ceiling amounting to 1.44 billion euro, 90 % in 2015, with a financial ceiling at 1.620 billion euro and 100 % starting with 2016, with a financial ceiling at 1.78 billion euro. This phasing-in approach is only for the new member states, except for the growth schedule that is different according to the year of accession to the EU.

As it can be noticed, for the period 2014-2016 (phasing-in period for Romania) the differences are very small, the increase of ceiling value under the proposal being only 2% in 2014, 4% in 2015 and only 6% in 2016.

If we had to evaluate the payment per hectare for this phasing-in period on a comparative basis, we could say that we would be more favoured by the present situation (see Figure 5.9) because, according to estimations, the payment per eligible hectare according to current legislation would be higher by 9% compared to the COM proposal in 2014 and even in 2017.

Figure 5.9. Payment per eligible hectare in the “phasing-in” period – comparative evaluation of the current legislation and Commission proposal



Source: evaluation based on the Proposal for a Regulation of the European Parliament and Council for establishing rules for direct payments to farmers through support schemes under the common agricultural policy ANNEX II National ceilings mentioned under Article 6 and Regulation 73/2009

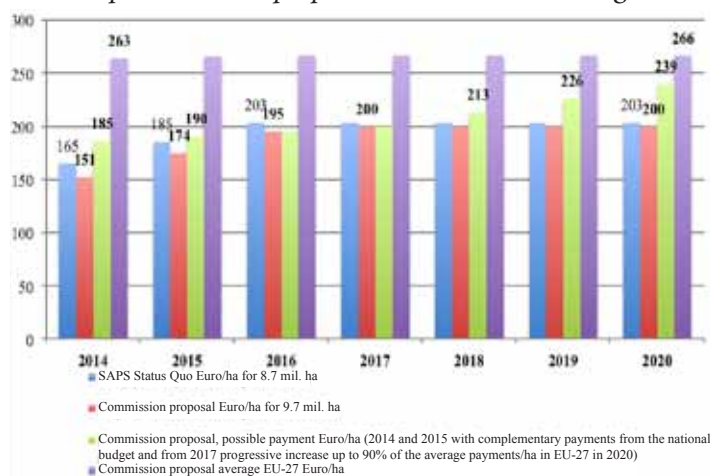
If we take into consideration that the reference areas are different, the area from the COM proposal being by 11.5% larger than that from the present regulation, at a brief analysis it can be stated that the support/ha under Pillar I from the COM proposal, as it is presented, does not fit the advocated “equity” among farmers, even though the stipulated national ceilings provide for an increase (2% in 2014, 4% in 2015 and only 6% in 2016), these increases being lower than the previously-mentioned losses/ha. The only advantage would be that the support could be granted for a larger area.

In the COM proposal for a regulation there are also indications referring to the estimation of the average payment/ha in EU-27, which is calculated by dividing the total national ceilings by the total reference area (42,780,279 thousand euro/161,066,872 ha), the resulting average being 266 euro/ha. We specify

that it may have been more accurate to calculate the weighted average of direct payments by each country in part, as these national ceilings are in fact amounts that come from different direct payment systems, the single farm payment that has a historical component in which the sums related to animals and the single area payment were also included.

An evaluation of possible direct payments / ha in Romania to be received in the period 2014-2020, which also included the payment from the national budget in the year 2014 and 2015 and the gradual increase by one third of the difference between their figure and 90% of the EU-27 average, is presented on a comparative basis in Figure 5.10.

Figure 5.10. *Value of payment per hectare according to the estimations based on COM proposal compared to the current legislation and the national ceilings stipulated in the proposal and the EU-27 average*



Source: based on the Proposal for a Regulation of the European Parliament and Council for establishing rules for direct payments to farmers through support schemes under the common agricultural policy ANNEX II National ceilings mentioned under Article 6 and Regulation 73/2009

In continuation, our evaluations for the payment for agricultural practices beneficial for the climate and the environment as well as the estimations referring to capping will be based on this coefficient.

5.2.1. Financial implications of the payment for agricultural practices beneficial for the climate and the environment

In order to evaluate the necessary amounts for this payment we shall make the following presuppositions:

- As this payment is not subject to capping, we **estimate that all farmers will be interested in applying it, because as we have already mentioned**, the conditions can be easily complied with, even though the EC impact evaluations indicate that the application of these practices³³ may slightly affect competitiveness;
- We presuppose that all farms over 3 ha (those for which the cultivation of at least 3 different crops will be compulsory) – 466 thousand farms – according to the estimations based on the processing of data from APIA for the year 2010 will be eligible for this payment;
- *Under the first version (V1) the payment per hectare was estimated at 30% of the value of payment/hectare according to the Commission's proposal;*
- *Under the second version (V2) we propose the same payment throughout the European Union, namely 25% of the average payment of EU-27, as this measure should target the same objectives, and the natural resources (water, grass, air, birds, natural habitats, landscapes, etc.) cannot be differentiated in value terms between the member states; all these must be maintained in harmony throughout the EU territory (see Figure 5.11);*

On the basis if these presuppositions we estimated the value of these payments under the two versions. Figure 5.12 presents the value of payments on a comparative basis.

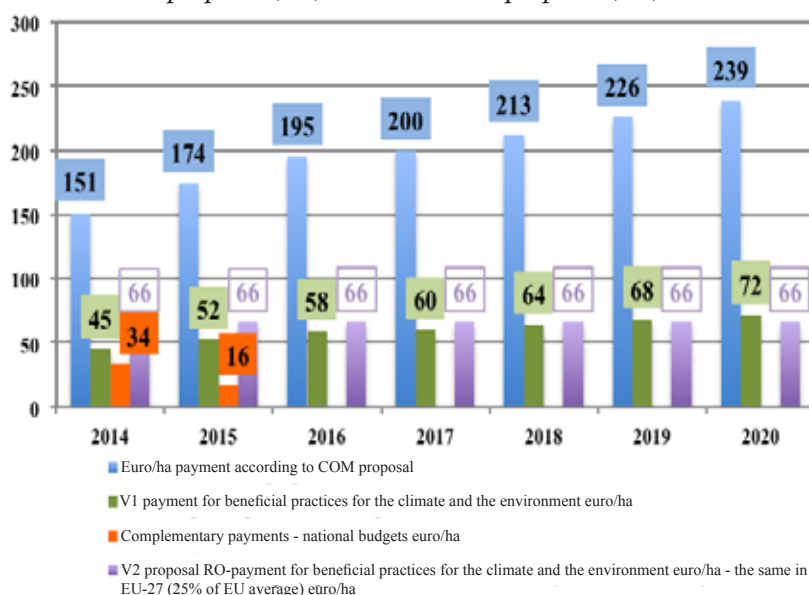
According to COM proposals on the funding of payments for beneficial practices for the climate and the environment, the member states will use 30% of the annual national ceiling from Annex II of the proposal for regulation. Under **Version V1** (according to COM proposal) the maximum annual value for this payment in the case when all farmers with holdings over 3 ha use one of the practices beneficial for the environment, will range from 26% of the annual ceiling provided for 2014 to 30.5% of the annual ceiling for 2020, the total value for the whole budgetary period amounting to 3527659 thousand euro, which represents 28% of the total ceiling.

Under Version V2 the annual maximum value for these payments would be higher in the years 2014 and 2015 (38% and 33% respectively of the annual ceiling)

³³ One of the following practices: cultivation of at least three different crops on their arable land, **in the case when the farmer's arable land lies on more than 3 hectares and is not entirely used as pasture (cultivated or spontaneous), is not entirely left fallow or entirely cultivated with crops under water for a significant part of the year.** None of these should cover less than 5% of the arable land, and the main crop should not exceed 70% of the arable land; maintaining the permanent grassland on their holdings (declared as such in the application submitted for the year 2014, known as "reference area under permanent grassland"). The farmers should be authorized to convert 5 % at most of their reference areas under permanent grassland; setup of a zone of ecological interest on their agricultural land so as to ensure that at least 7% of their eligible hectares, excluding areas under permanent grassland, represent zones of ecological interest such as land left fallow, terraces, landscape features, buffer strips and afforested areas.

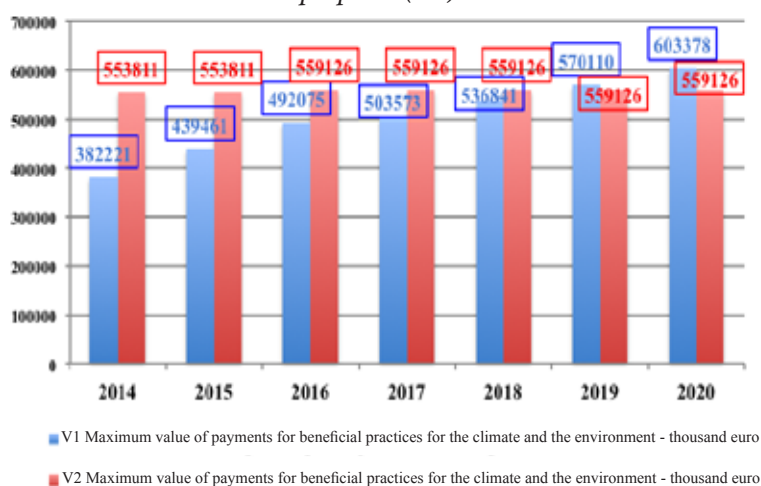
but for the next period it would fall under the value of maximum 30% of the annual ceiling. Even as total value for 2014-2020, i.e. 3903250 thousand euro, this will represent 30% of the total ceiling allocated to Romania.

Figure 5.11. *Value of payments per hectare estimated according to Commission proposal (V1) and Romania's proposal (V2)*



Source: own estimations

Figure 5.12. *Maximum value of payments for practices beneficial for the climate and the environment according to Commission proposal (V1) and Romania's proposal (V2)*



Source: own estimations

5.2.2. Capping/modulation implications

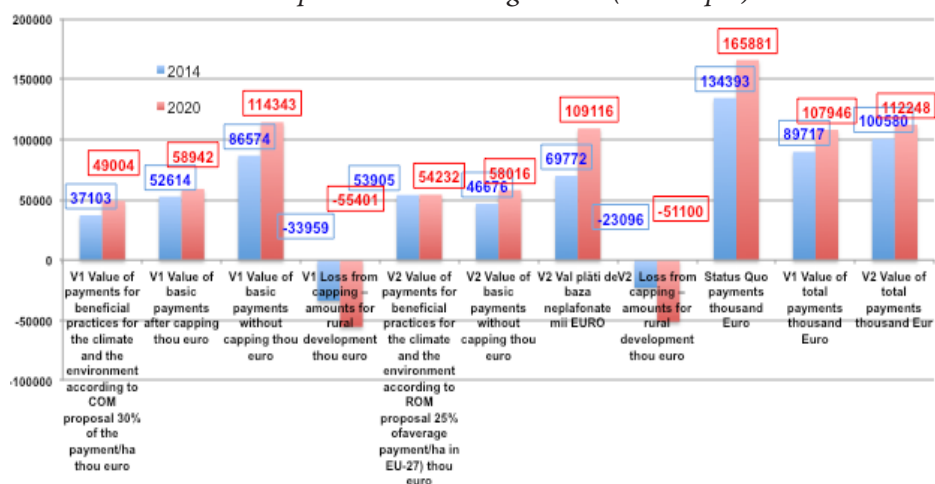
In order to evaluate the impact of the proposal with regard to capping the support/farm, the data from APIA were used for the year 2009 on the farms with over 2000 ha, which will be practically affected by this measure. Thus, for 200 farms totalling 816,738 thousand hectares and 9% of the eligible area in the year 2009, the value of loss due to capping/modulation (money available for rural development) was estimated. At the same time, a comparison was made between the current legal provisions (**Status Quo**), a version according to COM proposal with capping and environmental payment of 30% of the payment/hectare (**V1**) and another versions with capping and environmental payment of 25% of the EU average according to our proposal (**V2**) for 2014 and 2020.

The estimation of the losses due to capping, in both versions, was made after deducting the environmental payment from the total value of payments calculated for each farm in part (area multiplied by the payment/hectare according to COM proposal). The percentage reductions according to COM proposals were applied to the resulting values, namely:

- by 20 % for amounts of more than 150,000 EUR and up to 200,000 EUR;
- by 40 % for amounts of more than 200 000 EUR and up to 250 000 EUR;
- by 70 % for amounts of more than 250 000 EUR and up to 300 000 EUR;
- by 100% for amounts over 300 000 EUR.

According to this methodology, the results are briefly presented in Figure 5.13.

Figure 5.13. Capping impact upon farms larger than 2000 ha in the 2 versions of payments for beneficial practices for the climate and the environment (V1 and V2) and compared to current legislation (Status quo)



Source: own estimations

The “losses” resulting from capping the payments per farm, amounts that will be transferred to rural development, are not as significant as expected. For example, in the version proposed by COM (V1), in the year 2014 the loss amounts to 33959 thousand euro, which represents 2% of the national ceiling from the Annex to COM proposal. In the year 2020 the loss is estimated at 55401 thousand euro, which represents 3% of the national ceiling at 2020 level.

If we analyse version 2 (V2), which took into consideration a payment for beneficial practices for the climate and the environment, uniform throughout EU, namely 25% of the EU-27 average, the losses are lower, namely 23096 thousand euro in 2014 and 51100 thousand euro in 2020, which represents less than 2% of the national ceiling in 2014 and 3% of the national ceiling in 2020.

A detailed evaluation of the capping impact in value terms upon the 200 farms with over 2000 ha each, which are practically among the most competitive farms and which would be affected by this measure is synthetically presented in Table 5.26.

Table 5.26. *Capping impact in value terms upon certain categories of farms in V1 and V2 compared to the current situation of legislation (Status Quo)*

Type of farms	No	Area in 2009 -ha-	% of eligible area	Value of direct payments Status Quo 2011 (euro)	Value of direct payments after modulation 2014 (V1) euro	Value of loss from capping V1 euro	Value of direct payments Status Quo 2020 (euro)	Value of direct payments after modulation 2014 (V2) euro	Value of loss from capping (V2) euro
over 20000 ha	4	126.061	1,4	13.047.306	6.926.723	12.162.354	25.603.241	8.763.656	16.448.530
over 10000 ha	4	45.164	0,5	4.674.516	3.251.739	3.587.390	9.172.987	3.909.865	5.123.017
5000-10000 ha	23	177.846	2,0	18.407.112	14.979.249	11.951.580	36.120.998	17.570.789	17.998.509
3000-5000 ha	52	192.885	2,2	19.963.600	24.362.422	4.845.652	39.175.355	27.173.101	11.403.903
2000-3000 ha	117	274.781	9,4	28.439.845	40.196.984	1.412.401	55.808.624	50.528.843	4.427.379
Total	200	816.738	9,4	84.532.379	89.717.116	33.959.376	165.881.205	107.946.254	55.401.338

Source: own evaluations based on APIA data, 2009

In the first variant (V1), 4 holdings would experience significant losses in the year 2014, with a value of loss from 5.6 to 2 million euro, with areas over 20000 hectares representing 1.4% of the eligible area for direct payments. These holdings will receive payments/farm ranging from 2.8 to 1.2 million euro, and this amount could be higher if the cost of labour is also taken into

consideration. 4 farms with areas over 10000 ha will receive payments/farm from 0.9 to 0.8 million euro. The losses from capping in the case of these farms would range from 0.7 to 1 million euro/farm. 23 farms with areas of 5000 - 10000 ha will receive 0.5-0.75 million euro/farm, the losses from capping amounting to 0.2-0.7 million euro/farm depending on the area.

In Table 5.27 we estimated for each type of farm in part, on the basis of previously processed data, the average value of payments/farm under versions V1 and V2 as well as the average losses/farm due to capping compared to the average payments/farm received in 2011. From this analysis, it can be also noticed that the farms that are significantly affected by capping, under both versions, are those from the first 3 categories (over 5000 ha) both in 2014 and in 2020; in the case of farms from the category 2000-5000 ha the loss is not as consistent as in the year 2014, the average payments/farm that could be received by farmers being higher than those received in 2011 according to the current legislation, and this is not true in the case of the first 3 categories of farms (representing 4% of the eligible area for direct payments).

Table 5.27. *Average payments per farm and losses due to capping compared to the average payments received in the year 2011 for the categories of farms over 2000 ha*

Type of farms	Value of average payments/farm Status quo 2011 euro	Value of average payments/farm (V1) euro	Value of losses/farm (V1) euro	Value of average payments/farm (V2) euro	Value of losses/farm (V2) euro
over 20000 ha	3.261.827	1.731.681	3.040.588	2.190.914	4.112.133
over 10000 ha	1.168.629	812.935	896.847	977.466	1.280.754
5000-10000 ha	800.309	651.272	519.634	763.947	782.544
3000-5000 ha	383.915	468.508	93.186	522.560	219.306
2000-3000 ha	243.076	343.564	12.072	431.870	37.841

Source: own evaluations based on APIA data, 2009

Following this analysis, we can draw the conclusion that capping will have a significant impact upon the incomes from direct payments that the most competitive farms would obtain (those with over 5000 ha) and to a lesser extent upon the farms with 2000 - 5000 ha. It is principle justified that Romania should maintain its initial position during the negotiations and in informal alliances, yet this position should not be pushed to extreme, as the impact is not a strong as initially expected, as about

30 farms with a total area representing 4% of the eligible area for direct payments are mostly affected; these farms are among the most competitive and they could easily access innovative projects worth several million euro, which practically is the value of losses from capping, and these amounts could be materialized into the increase of competitiveness of these farms. The so-called lost amounts through capping will be transferred to Pillar II and could be accessed by these very farmers on the basis of innovative projects. Maybe Romania could ask for a gradual transition period or an upper ceiling and eventually for taking into consideration the deduction of the value of services, as these include a large part of the labour input used on these farms. Yet such a hypothesis needs to be accompanied by a thorough analysis. As we did not have at our disposal sufficient data referring to the labour costs on these farms, our analysis could be slightly imperfect, as the losses from capping might be lower than those from our estimations.

5.2.3. The small farm – a possible definition

As the small farm has received increased attention in the political debates in recent years, and the legislative proposal takes into consideration a specific support scheme to small farms, is extremely important to have objective and mostly unitary criteria at EU level for defining the small farms and accurately estimate their number and economic importance. The subject of small-scale farming and of the small farm definition has tempted the scientists and a series of approaches to this subject have been made so far. However, we chose to present the European Commission's study³⁴, which proposes two options as regards the defining threshold for the small farms, namely:

- selection of an absolute value, which could be applied equally to all member states, or
- the choice of a threshold in relative terms

According to the first option, *small farms are defined as those falling below a threshold expressed in absolute terms for a given variable* (e.g. utilized agricultural area, full-time labour or the economic farm size in ESU).

According to the second option, this threshold is defined starting from the *distribution of a given statistical variable at member state level and setting a percentage of this*. For example, in order to define the small farms, the list of farms in a given country can be taken into consideration, in the increasing order of their areas, until their cumulated area cover 10% of the country's agricultural area. As variables for defining the small farms the following are mentioned: hectares of utilized agricultural area; labour input; market participation; economic size.

From Table 5.28 it can be seen that small farms are a very important presence in EU agriculture (in certain countries in particular) and if the special support

³⁴ EU Agricultural Economic Briefs, What is a small farm?, July 2011, EU, DG Agriculture

allocated to them after 2013 is more significant and is materialized into a lump-sum payment that will be deducted from the total amount devoted to direct payments, in this situation the medium or large-sized farms will experience certain undesired financial consequences.

Table 5.28. *Percentage of farms that can be considered small farms, according to the above-mentioned criteria, in the EU-27 Member States, 2007 (%)*

Member State	UAA hectares			Labour force AWU			Market participation	ESU		
	< 2 ha	<5 ha	UAA la 10%	< 0.5 AWU	<1 AWU	AWU la 10%	Self-consumption>50%	<1 ESU	<4 ESU	ESU at 10%
BE	14	25	49	21	37	31		4	14	50
BG	87	95	95	12	21	38	70	76	96	72
CZ	34	50	87	25	41	61	31	34	63	88
DK	2	4	50	47	70	46		1	11	63
DE	7	23	56	16	32	38		6	25	60
EE	13	36	69	13	26	43	46	45	82	77
IE	1	7	35	28	42	28		8	30	52
EL	50	76	52	24	41	44	10	17	55	48
ES	28	53	70	42	63	47	0,3	10	38	60
FR	13	25	54	35	53	38		7	21	52
IT	50	73	62	28	44	42	30	18	55	66
CY	69	86	61	19	28	46	40	30	70	64
LV	17	41	53	42	70	39	72	59	90	64
LT	14	61	48	8	19	36	54	63	92	57
LU	10	18	47	42	62	29		3	13	47
HU	82	89	93	32	56	41	83	78	92	84
MT	90	97	43	3	15	59	33	31	76	56
NL	14	28	50	27	44	35		0	1	49
AT	12	33	49	70	81	40		21	41	59
PL	44	68	56	8	15	47	38	53	80	66
PT	47	73	72	34	48	33	8	34	75	64
RO	65	90	59	15	32	42	81	78	98	47
SI	25	59	40	43	68	32	60	18	68	48

SK	76	87	97	33	50	54	93	77	93	95
FI	3	10	38	15	34	41		2	22	48
SE	2	15	51	35	61	41		21	48	72
UK	28	40	69	37	49	49		40	56	77

Source: Eurostat, Farm Structure Survey, 2007, taken over from the study: EU Agricultural Economic Briefs, What is a small farm?, EC, DG Agriculture, July 2011

Abbreviations used in the table above:

UAA – Utilized Agricultural Area

AWU – Annual Work Units

ESU – Economic Size Units

5.2.4. Implications of single payment scheme applied to the small farms in Romania

As we have mentioned in the previous chapters, the Commission's proposal on the small farms scheme envisages the replacement of the payments per hectare by an annual lump sum per farm and the simplification of conditionalities with regard to the respect of good agricultural practices for receiving direct payments in the future CAP. The farmers willing to participate to this scheme should submit their applications by October 15 2014. The main provisions of the small farm proposal refer to the sum to be paid, namely:

- The sum should not exceed 15% of the average value of payments per farm at national level
- or
- The sum should correspond to the direct payment per hectare multiplied by the number of hectares, which can be maximum 3 ha.
- The sum to be paid cannot be under 500 euro per farm and cannot exceed 1000 euro/farm.

The amount for small farms will be deducted from the total ceiling allocated for direct payments to each member state. *The total amount that can be spent on the small farms scheme should not exceed 10% of the national ceiling for direct payments, but certain information exist that this percentage could increase in the case of countries with a significant number of small farms, like Romania.*

What would be Romania's options in the case of this scheme?

If we have in view the first criterion of appurtenance to the scheme (15% of the average value per farm at national level), we can notice that in our country, in the year 2017, the average payments per farm, at national level, would be those from Table 5.29 below. The data on the farm structure are those extracted from APIA database for 2010.

Table 5.29. Possible payments per hectare and per farm in Romania in the year 2017

	UM	Status Quo (current legislation)	COM proposals, 2017 (Annex 2)
Eligible area (2010)	hectares	9611790	9611790
Number of farms (2010)		1115756	1115756
National ceiling	thousand euro	1780410	1939357
Euro/ha		185,2	201,8
Euro/farm		1595,7	1739,2
15% of payment per farm		239,4	260,7

Source: based on the Proposal for a Regulation of the European Parliament and Council for establishing rules for direct payments to farmers through support schemes under the common agricultural policy ANNEX II National ceilings mentioned under Article 6 and Regulation 73/2009

According to the Commission's data, the average payment per farm in Romania was at the lowest level among the EU-27 countries in the year 2009. In the year 2009, the maximum level of payment per farm was 20950 euro in Spain, and the minimum level was 493 euro, in Romania.

The payment per farm, in the year 2017, if the payment ceiling for Romania is 1939357.0 thousand euro, would be about 1739 euro/farm, and 15% of this amount is about 260.7 euro/farm, hence less than 500 euro/farm, which is the minimum amount provided for in the scheme.

However, according to the Commission's proposal, the minimum level of single farm payment should not be lower than 500 euro/farm. And again we have the problem of the category of farms that could join this scheme. *Rationally we think that the farms that would accept the scheme would be those that following the option for a payment of 500 euro/farm would get more money than in the case of receiving the direct payments per hectare.*

As a result, we consider that the second criterion would be more favourable for our country, namely granting an amount of minimum 500 euro/farm, for the farms with 1-3 hectares. According to APIA data for 2010, about 650 thousand farms would fall into this category, and the area operated by these would total 1198 thousand ha.

Several versions of payments to small farms are presented below:

- **Version 1 (reference version)**, contains the situation in which the scheme for small payments is not applied and the small farms receive payments per hectare according to the national ceiling for the year 2017;
- **Version 2** - when all farms from the segment 1-3 ha adopt the payment per farm of 500 euro;
- **Version 3** - 75% of farms receive 500 euro per farm and 25% receive payments per hectare corresponding to the year 2017;
- **Version 4** - the farms from the segment 1 - 2.5 ha receive the payment per farm of 500 euro and those from the segment 2.5 - 3 ha opt for the payment per hectare.

Version V1 and V2 are presented in Table 5.30. The estimations are the following:

- Under Version 1: if the small farms, of 1 to 3 ha do not participate to the scheme and they receive the payment per hectare (in the limit of the ceiling of 1939357.0 thousand euro,
and
- Under Version 2: all the small farms participate to the scheme (100%) and receive 500 euro per farm.

The share of the total amount for direct payments per hectare to the farms of 1-3 ha accounts for **12.4%** of the national ceiling for direct payments, if the farms do not participate to the scheme (V1), and in Version V2, of paying 500 euro/farm – **16.7%** of the national ceiling (if the participation rate is 100%).

Hence we can mention that even in the situation when only direct payments per hectare are received and no payments per farm are granted, the percentage of the payments to the small farms exceeds 10%, which is the limit proposed by the Commission.

Overall, by the participation to this scheme, the small farms would gain extra 83 million euro, at a participation rate of 100%, which is an *in extremis* Version. *It is mostly probable that many of these farms will not participate, namely the farms from the category 2.5-3 ha, which would lose about 50 euro/farm by the participation to the scheme, as seen from Table 5.30 and also the farms with young farmers who want to extend their business.* The total amount lost by the farms from the category 2.5-3 ha would be about 5.6 million euro, in case they participate to the scheme.

Table 5.30: Comparison between the financial allocations necessary in two extreme cases: V1- the scheme is not applied (participation rate 0%) and V2 – the scheme is applied and the participation rate is 100%

Size category	Number of farms	Hectares	Ha/farm	CAP reform – without the small farms scheme (201.8 euro/ha)		Scheme application- Total euro (thousand) V2	Differences Thousand euro V2-V1
				Total thousand euro V1	Euro/farm		
	(1)	(2)	(3)=(2):(1)	(4)=(2)* 201.8 euro/ha	(5)=(4)/(1)	(6)=(1)*500 euro/farm	(7)=(6)-(4)
1-1.5 ha	210979	254605.9	1.21	51375.5	243.5	105489.5	54118.0
1.5 -2 ha	175015	301037.2	1.72	60739.8	347.1	87507.5	26767.7
2-2.5 ha	150007	332150.1	2.21	67017.4	446.8	75003.5	7986.1
2.5- 3 ha	114020	310271.5	2.72	62603.0	549.1	57010.0	-5593.0
Total	650021	1198065	1.84	241731.8	371.9	325010.5	83278.7

Source: own evaluations based on APIA data, 2009

Version V3 starts from the hypothesis that only a part of farms will participate to the scheme (75%), while the remaining 25% will normally receive the payments per hectare corresponding to the year 2017, namely 201.8 euro/ha. Details regarding the financial allocation corresponding to this version are presented in Table 5.31.

Table 5.31. Financial allocation when 75% of farms receive 500 euro per farm and 25% receive payments per hectare corresponding to the year 2017 (Version V3)

Size category	Number of farms	Hectares	Ha/farm	Application of the 500 euro/farm payment for 75% of farms Thousand euro	Application of direct payments per hectare (201.8 euro/ha for 25% of farms Thousand euro	Total Variant V3 Thousand euro	Differences compared to V1 Thousand euro
	(1)	(2)	3=(2): (1)	(4)=(1)* 0.75* 500 euro	(5)=(1)* 0.25*(3)* 201.8 euro	6=(4)+(5)	
1-1.5 ha	210979	254605.9	1.21	79117.1	12842.8	91960.0	40588.5
1.5 -2 ha	175015	301037.2	1.72	65630.6	15184.9	80815.6	20075.8

2-2.5 ha	150007	332150.1	2.21	56252.6	16754.4	73007.0	5989.5
2.5- 3 ha	114020	310271.5	2.72	42757.5	15650.7	58408.3	-4194.8
Total	650021	1198065	1.84	243757.9	60432.9	304190.8	62459.0

Source: own evaluations based on APIA data, 2009

Under Version V3, the total amount allocated to small farms increase compared to the situation from Version V1 (only payments per hectare) by about 62 million euro, and the farmers from the size category 2.5-3 ha continue to lose, compared to the Version of applying direct payments per hectare. The share of scheme application for small farms from the national ceiling decreases to 12.5%.

Version 4: The farms from the categories 1-1.5 ha, 1.5-2 ha, 2-2.5 ha adopt the payment per farm (500 euro), and the farms from the category 2.5-3 ha adopt the payment per hectare (201.8 euro/ha). The details of this version are presented in Table 5.32.

Table 5.32. *Financial allocation when the farms of 1 - 2.5 hectares opt for the single farm payment and those from the category 2.5 - 3ha opt for the direct payment per hectare (Version V4)*

Size category	Number of farms	Hectares	Ha/farm	Payment per farm euro/farm	Total amounts received thousand euro	Differences compared to V1 thousand euro
	(1)	(2)	3=(2): (1)	For the category 2.5-3 ha	(5)=(4)*(1)	
1-1.5 ha	210979	254605.9	1.21	500	105489.5	54118.0
1.5 -2 ha	175015	301037.2	1.72	500	87507.5	26767.7
2-2.5 ha	150007	332150.1	2.21	500	75003.5	7986.1
2.5- 3 ha	114020	310271.5	2.72	549=2.72ha* 201.8 euro/ha	62603.0	0
Total	650021	1198065	1.84		330603.5	88871.8

Source: own evaluations based on APIA data, 2009

Under this version, we can see that the farms from the category 2.5-3 ha do not lose money any longer compared to the reference version V1. In this variant, the share of small farms scheme (farms that receive 500 euro/farm) in the budgetary ceiling is **13,8%**.

Table 5.33 and Graph 5.14 are a synthesis of the results from the 4 investigated versions.

Table 5.33. Funds received by the small farms under the 4 previously analyzed versions – thousand euro

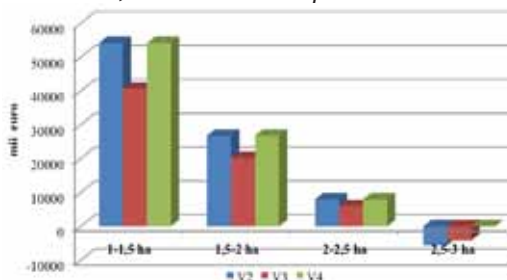
Size category	V1 (reference)	V2	V3	V4
1-1,5 ha	51371,5	105489,5	91960,0	105489,5
1,5-2 ha	60739,8	87507,5	80815,6	87507,5
2-2,5 ha	67017,4	75003,5	73007,0	75003,5
2,5-3 ha	62603,0	57010,0	58408,3	62603,0
Total	241731,8	325010,5	304190,8	330603,5
% of national ceiling allocated to the payment of 500 euro/small farm	12,5	16,8	12,6	13,8

Source: own evaluations based on APIA data, 2009

We can notice that the small farms would receive the most money in the situation when the segment 1 - 2.5 ha opts for the single farm payment (500 euro), and the farms from the class 2.5 - 3ha for the payment per hectare. *It is obvious that these simulations are only orientative, as in the case of small farms there will also be other factors that will determine the decision to participate to the single farm payment scheme, among which the farmer's age will be a mostly important factor.*

Under Version V 4, the segment of farms 1 - 3 ha receive an extra amount of about 89 million euro compared to Version V I, and the farms from the category 2.5 – 3 ha do no longer lose money compared to Version V 1. *We can also notice how profitable to small farms are the participation to the small farms scheme (500 euro/farm) mainly for the farms from classes 1 - 1.5 ha and 1.5 – 2 ha.*

We consider that in the countries where the segment of small farms is significant, the percentage stipulated in the Commission's legislative proposal should be extended towards 15%, as farms from larger size categories (4, 5 ha) may also adopt this simplified formula, mainly in the situation of elderly farmers, who cannot farm their land properly any longer. Romania should militate to obtain this and find allies among the member states with similar structural problems.

Figure 5.14. Version V2, V3 and V4 compared to Version V 1 (reference)

Source: own evaluations based on APIA data, 2009

5.3. The challenges of the new rural development policy application

Taking into consideration the fact that the design/accomplishments of the rural policy, as well as the analysis of the impact of different policy options after 2013 are based on the characteristic problems of the rural area and on the past lessons learnt in the implementation of these policies, a short review reveals the following aspects:

1. On one hand, as it results from the analysis in sub-chapter 5.1, rural Romania has significant natural resources (agricultural and forestry resources in particular) as well as human resources that are not adequately used: compared to EU-27 average, Romania has lower values in most indicators, as seen from the table below:

Criterion	Indicator	RO/EU27
Economic	Share of agricultural and forestry resources	Δ
	Intensification of agricultural production	▽
	Labour productivity in agriculture	▽
	Labour productivity in the forestry sector	▽
	Average farm size	▽
	Share of subsistence farms	Δ
	Share of households with other income sources than agriculture	▽
	Tourist accommodation capacity	Δ
Social	Demographic density	Δ
	Net migration rate	▽
	Population's demographic ageing coefficient	▽
	Employment rate	▽
	Evolution of employment rate	▽
	Farmers' ageing index	Δ
	Share of population employed in the primary sector	Δ
	Share of population employed in the secondary and tertiary sector	▽
	Yearly growth rate of the share of population employed in the secondary and tertiary sector	▽
	Share of adults with medium and higher education	Δ
	Adults' participation to vocational training courses	▽
	Share of farmers with agricultural training	▽

Ecological	Share of natural areas	▽
	Share of less-favoured areas	▽
	Share of land areas under Natura 2000	▽
	Forestry ecosystem health (defoliation)	▽
	Share of land designated as nitrite vulnerable area	△
	Share of land area under organic farming	▽

△ over the EU-27 average; ▴ at EU-27 level; ▽ under the EU-27 average

Source: original interpretation

The Romanian rural economy is largely dominated by the agricultural sector; the main characteristic of this is the very high share of subsistence farms, which mainly produce for self-consumption, only occasionally selling the products on the market. In this way, the rural economy remains poorly integrated to the market economy. Furthermore, the subsistence farms have a very difficult access to other income sources, which negatively impacts the welfare of a significant part of the rural population.

The social role played by agriculture in the transition period led to stagnation, to low performance and profitability in agriculture: a vicious circle was created in which subsistence generates poverty and poverty maintains subsistence. The diminution of subsistence farming should represent one of the main objectives of the rural development policy if a successful integration of Romania's agriculture on the European single market is desired.

The characteristics of land operation structures reveal that the main problem is less of agricultural nature, it is a rather of rural nature: the increase of farm productivity and competitiveness needs a significant transfer of labour input from agriculture to other economic activities. **That is why the structural reform of agriculture should have a double objective: i) diminution of the number of people who earn their living from agriculture; ii) farm size increase and commercial family farm promotion (increase of the Romanian agriculture efficiency).**

Maintaining a stable and viable rural population requires policies meant to ensure an optimum number of jobs in agriculture and the related services, together with the creation of additional jobs in industry and services for those who quit the farming activity. Besides the situation in agriculture, the rural area development perspectives are negatively affected by the situation of infrastructure, by the poor development of the sector of services and by the lack of training activities.

The diversification of rural economy is another key problem for the success of any rural development policy, in Romania in particular. In the next years, the

Romanian rural area capacity to maintain and create jobs will have a significant impact upon rural development. A wide range of alternative economic activities could develop in the rural area if Romania is able to absorb the financial resources allocated to this objective. **The rural economy diversification is an objective closely related to the rural labour educational and training level: the transfer of labour from agricultural to non-agricultural activities needs an evaluation of training and skills, as well as of the permanent training needs.**

The socio-economic development can take place by the potentiation of local opportunities and by the diminution of negative processes originating in the macro-economic conditions and in the history, mainly recent history, of the rural areas.

Following the analysis of the rural development coordinates, it can be estimated that the entire rural area (predominantly rural areas and intermediate rural areas) is a sensitive territory that can become the object of the focus of the rural development policies. At present, Romania has a rural area in which structures defining a complex and various ruralities are operating. Out of this reason, any type of development/modernization should be based on the specificity of rural areas, on those defining phenomena and processes for each territory in part.

2. On the other hand, the integrated approach to the rural development policy was designed in Romania under the pressure of integration to the EU structures (starting with the year 1998). The national agriculture and rural development plan completed in the year 2000, dedicated to the implementation of SAPARD Program included 11 measures, representing one of the most dissipated allocations of rural resources. Though this plan, Romania allocated the largest part of available resources to the development of rural infrastructure.

The same tendency is noticed in the National Rural Development Plan 2007-2013, under implementation, in which a significant number of measures (21) were proposed for funding with the following distribution of funds along the four axes: Axis 1 – 39.6%, Axis 3 – 24.7% and Axis 2 – 23.5%. In Romania, the situation is different from EU-27, the most significant funds were allocated to Axis 2 (44.5%) and Axis 3 received the least funding (13.3%).

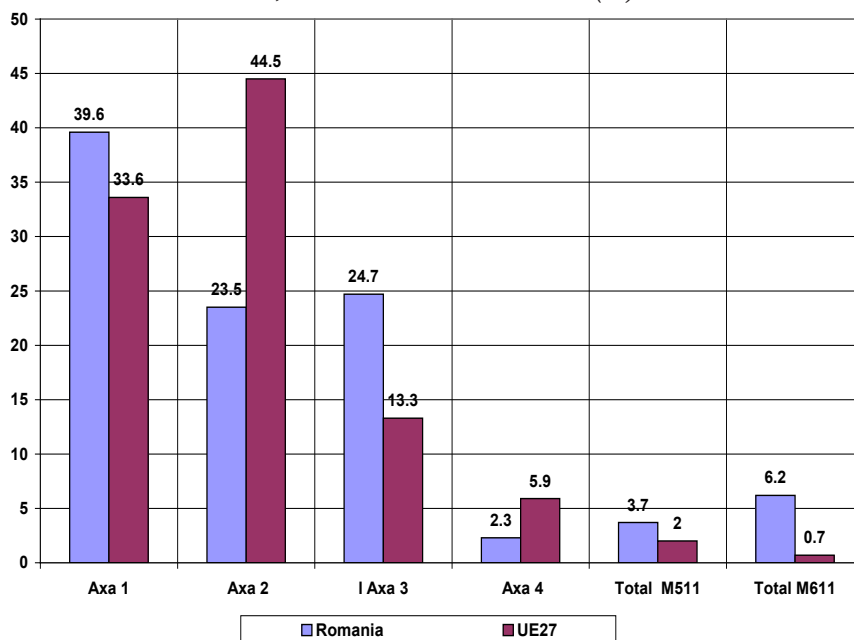
As regards the allocation of funds, a relatively equal share of the measures under the three axes and the variety of measures can be noticed on the first 10 positions: village renewal and development (15.50%), adding value to agricultural and forestry products (10.80%), agro-environmental payments (10.10%) and modernization of agricultural farms (10.0%).

These data are presented in Figure 5.15 and Table 5.34.

At the end of the year 2009, the share of declared expenditures indicated a difficult situation for Romania, which had spent 626 million in total, representing 7.70% of the planned expenditures³⁵. Compared to EU-27, the declared expenditures were almost three times lower: the distribution of expenditures by the three axes reveals that 2.70% of funds were spent under Axis 2, 1.80% under Axis 1 and 0.20% under Axis 3. The same hierarchy is noticed in EU-27.

The analysis of declared expenditures until the end of 2009 reveals a different hierarchy from the planned hierarchy. The following measures have the highest share of declared expenditures: agro-environmental payments (1.50%), modernization of farms (1.20%) and support to the less-favoured mountain areas (0.90%).

Figure 5.15. Importance of the three thematic axes, programming period 2007-2013, in Romania and in EU-27 (%)



Source: calculations based on the European Commission's data, 2010

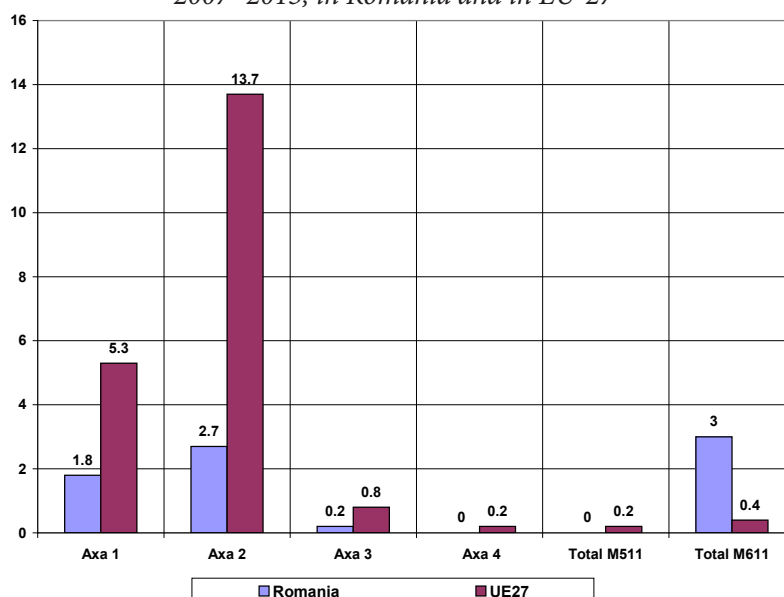
³⁵ According to Agrimedia (www.agrimedia.ro/8/archives/08-2011/1.html), the "Agency for Payments for Rural Development and Fisheries (APRDF) had effectively paid, until August 24 2011, an amount of 2.52 billion euro from the funds allocated through the National Rural Development Program 2007 – 2013 (NRDP). Besides this, Romania also absorbed 561 million euro, representing the advance payments granted by the European Commission at the moment of the initiation of the National Rural Development Program. By cumulating the advance and effected payments, it results a total amount of over 3 billion euro attracted by Romania through NRDP, which represents an absorption level of the EU funds that exceeds 30% of the total available funds for rural development".

Table 5.34. *The main rural development measures in the programming period 2007-2013, Romania*

Code of measure	Measure	Allocated funds (euro)	Share in total (%)
322	Village renewal and development	1256102105	15,50
123	Adding value to agricultural and forestry products	874145927	10,80
214	Agri-environment payments	817054711	10,10
121	Modernization of agricultural farms	816404482	10,00
211	Natural handicap payments to farmers in mountain areas	498358726	6,10
313	Encouragement of tourism activities	435378219	5,40
212	Payments to farmers in areas with handicaps, other than mountain areas	404328778	5,00
125	Infrastructure	386597453	4,80
141	Semi-subsistence farming	380861912	4,70
312	Support for the creation and development of enterprises	316118102	3,90

Source: calculations based on the European Commission's data, 2010

Figure 5.16. *Composition of expenditures declared by axes, programming period 2007 -2013, in Romania and in EU-27*



Source: calculations based on the European Commission's data, 2010

The strategic approach implemented in the current period under NRDP had a positive impact, as Romania made significant efforts to develop strategies so as to match the interventions with the proposed objectives. However, certain inadvertences existed in the programming process, as well as a lack of capacity to use the rural development funds (although the final expenditures for the period 2007-2013 are not known yet). In this respect, the system structured by axes provided a general guarantee for the allocation of resources for the proposed objectives, which was based on a simplified intervention rationale, and maybe misleading, as sometimes a single measure served more than one objective.

However, significant steps have been made for a better targeting of resources, progress monitoring and evaluation of results. A learning process is under way, which undoubtedly will yield good results in the next period.

Having in view the number and severity of problems that the rural area is facing as well as the low absorption level of the allocated EU funds up to the present moment, in our opinion, the main challenges with regard to the post-2013 rural development policy are the following:

- **The need to identify and accurately hierarchize the rural development priorities** represents an important challenge for Romania: on one hand the number and severity of problems in the Romanian rural area must be taken into consideration, and on the other hand the relatively poor experience in the implementation of rural development plans can lead to the dispersion of support to a great number of measures and thus, to the diminution of general efficiency of the future program. The rural development measures from the new Community menu have different compatibility levels with Romania's rural and agricultural development objectives. Furthermore, these are not sufficient, even in the conditions of an adequate rural programming, to correct the disequilibria that Romania is facing, the adoption of certain national measures being also necessary. It is indicated for Romania to opt for a rural development plan that is less dissipated than that under implementation, or even for a RD plan focusing prioritarily on competitiveness. It is necessary to increase **national responsibility for a correct option** and the success of application of specific measures at national level. **In conclusion, it is very important to establish an optimum ratio between the true needs of the rural sector and the accessibility of different measures: the new proposals of the Commission increased the responsibility of choice.** For Romania finding solutions to this aspect is even more difficult, as the national problems, as mentioned in sub-chapter 5.1 are more critical and more complex than in most other EU member states.

- **The conjugated evaluation of the implementation constraints** presupposes taking into consideration, for the future rural policy, the following aspects with regard to accessibility: eligibility conditions, intensity of Community intervention and intensity of institutional functionality. All these aspects finally determine the absorption of the EU funds. In the field of rural development, for Romania, the Community pressure was much higher than for the Old Member States, due to the lack of experience in rural development and institutional construction programming and management, in the first place. The relatively poor experience in the rural development policy implementation will represent a risk factor in the future as well, in relation to the effectiveness of the internal implementation of the rural development measures as it has been proved in the programming period 2007- 2013. The pressure of EU funds absorption was manifested throughout the implementation period, through the debates it entailed, yet at the same time it was a non-transparent process (absence of relevant figures). In Romania there was a real pressure for reaching the highest rates possible in the absorption of Community money, but this did not guarantee the effectiveness of the use of this money. In the selection of priorities, for the improvement of the attraction of EU funds for the development of countryside, Romania should focus on the administrative issue, where it has a competitive disadvantage compared to the older member states. Besides the poor experience in accessing the funds, the Romanian rural sector is also confronted with other problems, such as: deficient information, lack of project management experience as well as difficulties related to co-financing.
- **The evaluation of compatibility between the measures proposed at EU level and the real needs of rural Romania** is also a challenge. We must see whether the Community menu contains those measures that can contribute to the correction of rural problems and then to identify to what extent these measures can be applied under their current form. The rural development measures are different with regard to both the complexity of eligibility criteria and the intensity of Community intervention. Differences, nuances may appear between the member states – by specifying certain definitions or by establishing the value of support, and this may lead to different levels of accessibility of the measures from the menu. As a result, distinct elements may appear as an additional factor to the objective, manifest needs, increasing the difficulty of choice from the Community menu.
- **The accurate definition of the object of intervention and the establishment of the value of intervention** are as important as the

establishment of priorities. In the new Commission proposal, the rural development policy is characterized by an increased flexibility, the member states having the possibility to exercise their own options within certain agreed limits. A diminution of the rural development menu under the aspect of measures in its componency can be noticed. Considering the structural differences existing between the rural sector from Romania and from the EU-27, the **flexibility** could represent a key to a more efficient rural development policy.

The experience acquired by Romania in the pre-accession and post-accession period will become an important benchmark so that in the future Romania should not repeat the same mistakes and the rural development policy should reach the proposed objectives.

Chapter 6. Conclusions and recommendations

The design of the future Common Agricultural Policy towards 2020 was and (still) continues to be a complicated and sensitive subject due to the changing and unstable world context as well as to the increasing diversity of the European agricultural sector, mainly as a result of EU enlargement to the ex-communist Central and East-European countries. The agricultural development and productivity gaps contribute to gaps in farmers' incomes and hence the options, sometimes completely different, with regard to the architecture, instruments and financial allocations of the future European agricultural policy.

For the purpose of this study, a significant number of documents and impact studies issued in recent years were consulted, and the diversity of expressed opinions contains a whole range of positions, from the ultra-liberal positions, in favour of CAP abolition, to those moderately liberal, supporting the removal of direct payments and of market measures (of Pillar I practically) and the exclusive support to environmental and rural development measures, up to ultra-conservative measures, which are in favour of CAP change in the sense of increasing the financial support, mainly on the basis of direct payments. *It is important to reveal that these direct payments are at present perceived as the most important form of support to farmers, and in reality the most critical issue is the modality in which the funds allocated to these will be divided.*

The main conclusion that can be drawn following this documentary approach is that the **states with a competitive agriculture, with large and efficient farms, with a relative low labour input in agriculture adopt a liberal position are mainly concerned with environment quality, landscape preservation, balanced development of rural areas.** We can mention here the Northern countries as well as Great Britain. **For the less developed countries, with small and numerous farms, and a significant part of the population working in the farming sector, it is crucial to maintain an agricultural policy that should provide subsidies to farms under different forms, so as to face competition on the EU agricultural market.** This is the position adopted by many new member states (Romania inclusively), as well by other countries with an important agricultural sector (Italy, Portugal and even France).

Taking into consideration all these options and positions and the choice of a balanced mean was not easy at all and **the Commission designed the coordinates of an agricultural policy reform that we appreciate as moderate** (but which provides more flexibility for different types of agriculture), mainly in the present economic and financial context, which becomes increasingly unstable and put under pressure any future financial programming.

According to the Commission's legislative proposals we shall list the subjects that we consider sensitive issues for Romania.

A more equitable distribution of the support based on direct payments between the member states, i.e. the gap of payments per hectare will be gradually reduced by one-third of the direct payments average in EU-27 towards 90% - 190%. For Romania (which is in the phasing-in process until 2016 with regard to the convergence of direct payments) topping-up direct payments from the national budget will be maintained. *We consider that this option is in line with the previous CAP philosophy and it does not reflect as it has been mentioned, one of the principles of this reform, the removal of historical references.*

It is foreseen that **the direct support that exceeds the value of 5000 euro** shall be provided only to farmers who are actively involved in the farming activities. *We consider that this proposal is in line with a major desideratum of preventing the dissipation of funds allocated to farmers' support, yet it will be extremely difficult to implement, as such measure might increase bureaucracy and will be restrictive to farmers as natural persons. This measure, if maintained, should be adapted to the conditions, mainly with regard to its implementation and will have to be thoroughly prepared in advance so as certain farmers should not run the risk of not receiving their due support because they do not have clear accountancy data. Some conceptual clarifications are also necessary with regard to the non-agricultural activity that is not sufficiently explained in the legislative proposals.*

There is a possibility to **transfer the funds between the 2 pillars, from Pillar I to Pillar II (10% of the ceiling) and from Pillar II to Pillar I (5% of the value dedicated to the programs funded through the rural development programs)**. Thus, in the period 2014 – 2020 Romania could transfer a maximum amount from the national ceiling for direct payments of **1,281,696 thousand Euro (10%)** and this amount can no longer be available for direct payments, or it may decide to transfer from Pillar II to Pillar I for direct payments up to 5% of the value allocated for the support to measures under the rural development programs funded by EAFRD, and these amounts will be no longer available under Pillar II measures. *As the direct payments gap between the member states will be maintained, Romania could ask for a percentage of 10 % of the rural development funds to complete the direct payments.*

Member states can decide to **apply the basic payment scheme at regional level, in conformity with objective and non-discriminatory criteria** (for example according to the agronomic and economic characteristics and the regional agricultural potential or their institutional or administrative structure). Thus, the national ceiling should be divided between regions by objective and non-discriminatory criteria and can be the object of certain progressive annual

modifications, in conformity with pre-established annual stages and with objective and non-discriminatory criteria, such as the agricultural potential and environmental criteria. *We think that Romania should also consider this possibility and to initiate thorough studies in this respect, which shall focus mainly on the identification of those objective and non-discriminatory criteria eventually in relation to the agronomic requirements, agricultural potential and environmental conditions.*

Member states can provide a payment to farmers from the mountain areas and from other areas that are confronted with natural constraints or other specific constraints who are eligible for the basic payment scheme and whose holdings are entirely or partially located on these areas, in order to make up for the additional costs and income losses of farmers due to the constraints imposed to the agricultural production in the respective areas. *Romania can allocate a maximum amount of 640,848 thousand euro (5% of the national ceiling) in the period 2014-2020.*

Member states can provide a coupled support to farmers from the sectors or regions in which a certain type of agriculture or agricultural product are difficult to produce and maintained and which are extremely important out of economic and/or social and/or environmental reasons. This coupled support is received under the form of an annual payment, under well-defined quantitative limits and on the basis of fixed areas or yields or a fixed number of animals. For funding this support, the countries can use up to 5% of their annual national ceiling and Romania (as a country that applied the single area payment scheme) can use up to 10% of the ceiling. *We consider that for Romania this possibility should be exploited at maximum (10% of the ceiling) as still there are many sectors such as milk and dairy products, sheep and goats, beef, rice, sugar beet, vegetables and fruit and eventually other products that could receive support by such payments. We consider that a future study might focus on investigating the products and zones where such solutions must be applied.*

The reference area for direct payments in Romania will total 9,720,864 ha, thus larger by 11.5% than the area in the present legislation, being closer to the real situation (if we refer to the applications received by APIA in 2010 that summed up 9.5 million ha). *However, it could have been more beneficial for Romania if the reference area of about 12 million ha had been used instead and if the transformation of the livestock herds in eligible hectares had been included (that at present are not taken into consideration and are paid through complementary direct payments from the national budget) as well as the agricultural land area that is still not utilized – mainly due to land fragmentation.*

The total national ceilings, for the period 2014 – 2020, amount to 12,816,958 thousand euro, theoretically by 60 % higher than in the period 2007-2013.

However, in the period 2014-2016 (the phasing-in period for Romania) the differences are very small, the increase of the value of ceiling for direct payments being by only 2% in 2014, 4% in 2015 and only 6% in 2016. *If we had to evaluate the payment per hectare for all these phasing-in years, on a comparative basis, we could say that we would be more advantaged by the current situation, as, according to estimations, the payment per eligible hectare according to the present legislation would be higher by 9% compared to the legislative proposal for 2014 and even after 2017. If we consider that the reference areas are different, it can be stated that the support / ha under Pillar I from COM proposal, as it is presented, is not in line with the equity spirit between farmers, the only advantage would be that the support could be received on a larger area.*

For funding the payment for beneficial practices for the climate and the environment, the member states will use 30% of the annual national ceiling. The estimations were made in two variants: **V1** (according to COM proposal) in which the maximum annual value will be on the rise from 26% of the annual ceiling provided for 2014 to 30.5% of the annual ceiling for 2020 (the total value for the whole budgetary period is 3527659 thousand euro, representing 28% of the national ceiling); in **V2**, the same value for all the member states (25% of the average payment in EU-27) in which the maximum annual value for Romania would be higher in the years 2014 and 2015 (38% and 33% of the national ceiling) but for the next period it would reach only maximum 30% of the annual ceiling. *Even as total value for 2014-2020, 3903250 thousand euro, this will represent 30% of the total ceiling allocated to Romania. Having in view that the requirements related to these practices are the same for all EU farmers it would be necessary that these payments are equal throughout the European Union and maybe a distinct European envelope should be provided for these payments; at the same time, it is important for this measure to be implementable and not increase red tape.*

According to our estimations based on the analysis of 200 farms of over 2000 hectares each, the “losses” from capping the payments per farm, amounts that will be transferred to rural development, are not as significant as expected. For example, under Variant V 1, these total 33959 thousand euro, which represents 2% of the national ceiling, and in the year 2020 the sum “lost” from capping is estimated at 55401 thousand euro, which represents 3% of the national ceiling. In version V 2, in which a payment for agricultural practices beneficial for the climate and the environment was taken into consideration, uniform throughout the European Union, the losses are lower, namely 23096 thousand euro in 2014 and 51100 thousand euro in 2020, which represents less than 2% of the national ceiling in 2014 and 3% of the national ceiling in 2020. *Capping will strongly affect the incomes from direct payments that the most competitive farms would obtain (those over 5000 ha) and to a lesser extent the farms from 2000 to 5000 ha. It is*

principally justified that Romania should maintain its initial position during the negotiations and in informal alliances, yet this position should not be pushed to extreme, as the impact is not as strong as initially expected, rather affecting 30 farms with a total area representing 4% of the eligible area for direct payments; these farms are among the most competitive and they could easily access innovative projects worth several million euro, which practically is the value of losses from capping, and these amounts could be materialized into the increase of competitiveness of these farms. The so-called lost amounts from capping will be transferred to Pillar II and could be accessed by these very farmers on the basis of innovative projects. Maybe Romania could ask for a gradual transition period or an upper ceiling and eventually take into consideration the deduction of the value of services, as these include a large part of the labour input used on these farms. Yet such a hypothesis needs to be accompanied by a thorough analysis. As we did not have at our disposal sufficient data referring to the labour costs on these farms, our analysis could be slightly imperfect, as the losses from capping might be lower than those from our estimations.

From our analyses, we can notice that the small farms would receive the most money in the situation in which the farms from the segment 1-2.5 ha would opt for the single farm payment (500 euro), and the farms from the segment 2.5-3ha would opt for the payment per hectare. We consider that in the countries where the segment of small farms is significant, the percentage stipulated in the legislative proposal of the Commission should be extended towards 15%, as there may be a situation in which farms from larger size categories (4, 5ha) will adopt this simplified scheme, mainly in the situation of elderly farmers, who can no longer operate their land properly. Romania should militate to obtain this and to find allies among the member states with similar structural problems. In the case in which this is required, we mention that the total ceiling for direct payments will be diminished by this amount and this could affect the value of direct payments per eligible area. Such an analysis should be extended and continued so as to see the application opportunity for Romania. At first sight such a measure could contribute to solving up the structural problems that continue to be a reality in Romania.

In reference to the payment scheme targeting the young farmers, the Commission proposed that 2% of the national ceiling for direct payments will be used to support young farmers. Having in view the high ageing coefficient of the Romanian farmers, maybe Romania should evaluate if this percentage is sufficient and eventually require a thorough analysis to increase this percentage.

Following the analysis of the rural development coordinates, it can be estimated that the **entire rural area (predominantly rural areas and intermediate rural areas)** is a territory that should become the object of the focus of rural development policies to a larger extent. At present, Romania has a rural area in which structures defining a complex and extremely various rurality are in place.

Out of this reason, any type of development/modernization should be based on the specificity of rural areas, on those defining phenomena and processes for each area in part.

As it is known, the integrated approach to the rural development policy in Romania was produced under the pressure of the EU integration process (beginning with the year 1998). *The analysis of the National Plan for Agriculture and Rural Development, completed in the year 2000, dedicated to the implementation of the SAPARD Program and of NARDP 2007-2013, from the point of view of the proposed measures and of the absorption of EU funds, reveals one of the most dissipated allocation of natural resources and a low absorption of Community funds.* In spite of this, significant steps have been made in the direction of a better targeting of resources, progress monitoring and evaluation of results.

Taking into consideration the situation of the Romanian rural area, the incipient experience in the implementation of the European programs as well as the commission's proposal on the support to rural development through the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) after 2013, which presents many novelty issues in the process of development and implementation of the post-2013 rural development policies, a special focus should be laid to the following aspects:

- Need to identify and establish a correct hierarchy of the rural development priorities – so as to avoid the dispersion of support to a great number of measures and thus the diminution of the next program efficiency;
- Conjugated evaluation of the implementation constraints – which has in view the eligibility conditions, intensity of Community intervention and intensity of institutional functionality;
- Evaluation of compatibility between the measures proposed in the Community menu and the true needs of rural Romania;
- Accurate definition of the object of intervention and establishment of the size of intervention – best use of the “flexibility” opportunity.

We mention that the values expressed on the basis of our analysis are orientative and perfectible. A series of thorough analyses based on more detailed data should be made in order to provide a solid basis for the future decisions. This scientific approach is intended as a beginning of a series of analyses that should be punctually continued with already identified sensitive problems or problems that have not been signalled out in the present study.

Annex 1. Definitions used in the Commission's proposal

- “*farmer*” – a natural or legal person or a group of natural or legal persons, whatever legal status is granted to the group and its members by national law, whose *holding* is situated within the Union territory, as defined in Article 52 of the Treaty on European Union in conjunction with Articles 349 and 355 of the Treaty on the Functioning of the European Union, and who exercises an agricultural activity;
- “*holding*” means all the units used for agricultural activities and managed by a farmer situated within the territory of the same Member State;
- “*agricultural activity*”:
 - rearing or growing of agricultural products including harvesting, milking, breeding animals and keeping animals for farming purposes,
 - maintaining the agricultural area in a state which makes it suitable for grazing or cultivation without any particular preparatory action going beyond traditional agricultural methods and machineries, or
 - carrying out a minimum activity to be established by Member States on agricultural areas naturally kept in a state suitable for grazing or cultivation;
- “*agricultural products*” means the products listed in Annex I to the Treaty, with the exception of fishery products, as well as cotton;
- “*agricultural area*” means any area taken up by arable land, permanent grassland or permanent crops;
- “*arable land*” means land cultivated for crop production or areas available for crop production but laying fallow, including areas set aside in accordance with Articles 22, 23 and 24 of Regulation (EC) No 1257/1999, with Article 39 of Regulation (EC) No 1698/2005 and with Article 29 of Regulation (EU) No [...] [RDR], irrespective of whether or not that land is under greenhouses or under fixed or mobile cover;
- “*permanent crops*” means non-rotational crops other than permanent grassland that occupy the land for five years or longer and yield repeated harvests, including nurseries, and short rotation coppice;
- “*permanent grassland*” means land used to grow grasses or other herbaceous forage naturally (self-seeded) or through cultivation (sown) and that has not been included in the crop rotation of the holding for five years or longer; it may include other species suitable for grazing provided that the grasses and other herbaceous forage remain predominant;

- “*grasses or other herbaceous forage*” means all herbaceous plants traditionally found in natural pastures or normally included in mixtures of seeds for pastures or meadows in the Member State (whether or not used for grazing animals);
- “*nurseries*” means the following areas of young ligneous (woody) plants grown in the open air for subsequent transplantation:
 - vine and root-stock nurseries;
 - fruit tree and berries nurseries;
 - ornamental nurseries;
 - commercial nurseries of forest trees (excluding those for the holding's own requirements grown within woodland);
 - trees and bushes for planting in gardens, parks, at the roadside and on embankments (e.g. hedgerow plants, rose trees and other ornamental bushes, ornamental conifers), including in all cases their stocks and young seedlings.
- “*short rotation coppice*” means areas planted with tree species of CN code 06029041 to be defined by Member States, that consist of woody, perennial crops, the rootstock or stools remaining in the ground after harvesting, with new shoots emerging in the following season and with a maximum harvest cycle to be determined by the Member States.

References

1. Berthelot, J., (2011), Rééquilibrer les aides directes entre l'UE-15 et l'UE-12, notamment par une aide minimale de base, http://www.agrobiosciences.org/IMG/pdf/Reequilibrer_les_aides_directes_entre_UE-15_et_UE-12_J_-Berthelot_28-07-11.pdf
2. Dess, A., (2011), *Report the CAP towards 2020: meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future*, European Parliament, Committee on Agriculture and Rural Development
3. Chambon, N. and Sofia Fernadez, (2010), *How to Reform CAP to Improve Agriculture's Contribution to the Europe 2020 Strategy?*, Madrid.
4. INSSE, (2011), *Anuarul statistic al României 2010*
5. Ghinea, C., (2009), *Two Extreme Don't Make One Right. Romania and the Reform of the CAP of EU*, CRPE.
6. Hochart, R., (2011), *La future PAC apres 2013*, Rapport du Conseil Economique, Social et Environnemental, CIHEAM, Montpellier - <http://www.localtis.info/cs/BlobServer?blobcol=urldata&blobtable=MungoBlobs&blobkey=id&blobwhere=1250166840681&blobheader=application%2Fpdf&blobnocache=true>
7. Luca L., (2011), *Subvenția multianuală, decuplată de suprafață: o propunere românească pentru viitorul fermelor mici din Europa*, raport CRPE - http://www.euractiv.ro/uniunea-europeana/articles%7CdisplayArticle/articleID_22744/Dezbatare-CRPE-EurActiv.ro-Care-este-viitorul-fermelor-mici-din-Europa-Ce-solutii-exista-pentru-fermele-romanesti.html
8. Luca, L., Marie Luce Gibb, (2011), *Cum putem resuscita renta viageră - ca o măsură compatibilă cu Politica Agricolă Comună*, raport CRPE
9. Mantino, F., (2010), "The Reform of EU Rural Development Policy and the Challenges Ahead", *Notre Europe*, October, www.notre-europe.eu.
10. Redman, M. and Merit, M., (2010), Country Profil on Rural Characteristics – Romania, RuDI FP7 Project – Assessing the Impact of Rural Development Policies.
11. Tangermann, S., (2010), *Direct Payments in the CAP post 2013* – Directorate General for Internal Policies, Policy Department B: Structural and Cohesion Policies, http://www.reformthecap.eu/sites/default/files/EP%20note%20direct%20payments_Tangermann.pdf
12. Vrolik, H.C.J. et al, (2010), *Farm viability in the European Union; Assessment of the impact of changes in farm payments* – LEI Report, ISBN/EAN: 978-90-8615-399-2 <http://www.lei.dlo.nl/publicaties/PDF/2010/2010-011.pdf>
13. Zahrnt, V., (2011), *Care sunt statele care plătesc pentru risipirea banilor publici?*, European Centre for International Political Economy (ECIPE) www.ecipe.org

14. Zahrt, V., (2009), *Public Money for public goods: Winners and Losers from CAP Reform*, www.ecipe.org
15. ***, (2011), *A Short Guide of the European Commission's Proposals for EU Rural Development after 2013*, EC - Directorate General for Agriculture and Rural Development, <http://enrd.ec.europa.eu>
16. ***,(2011), *Propunere de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind sprijinul pentru dezvoltare rurală acordat din fondul european pentru agricultură și dezvoltare rurală (FEADR)*, COM (2011) 627 final, Bruxelles.
17. ***,(2011), *Agriculture in the EU Statistical and Economic Information. Report 2010*, EC - Directorate General for Agriculture and Rural Development
18. ***, (2011), Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social și Comitetul Regiunilor, „Un buget pentru Europa 2020” - <http://www.madr.ro/pages/afaceri-europene/propunere-regulament-ce-627.pdf>
19. ***, (2011), “Common Agricultural Policy towards 2020, Impact assessment of alternative policy options”, *Commission Staff Working Paper*, EC, SEC(2011) 1153
20. ***, (2011), *Farm level policy scenario analysis*, Final report - JRC, European Commission, <http://ftp.jrc.es/EURdoc/JRC64334.pdf>
21. ***, (2011), *Politica Agricolă Comună la orizontul anilor 2020: cum răspundem provocărilor viitoare referitoare la alimentație, resursele naturale și echilibrul teritorial* - http://www.yehr.ro/wp-content/uploads/2011/04/Buletin-informativ-martie-2011_DSG.pdf
22. ***, (2010), *Situation and Prospects for EU Agriculture and Rural Areas*, EC - Directorate General for Agriculture and Rural Development, <http://ec.europa.eu>
23. ***, (2010), Comunicarea Comisiei către Consiliul European, Parlamentul European, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor, Bruxelles - <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0417:FIN:RO:PDF>
24. ***, (2010), Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European, Comitetul Regiunilor și Banca Europeană de Investiții – Concluziile celui de-al cincilea raport privind coeziunea economică, socială și teritorială: viitorul politicii de coeziune - http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion5/pdf/conclu_5cr_part1_ro.pdf
25. ***, (2010), Directorate General for Internal Policies, Policy Department B: Structural and Cohesion Policies, „Scenar 2020”
26. ***, (2009), Final report for the „Update of Analysis of Prospects in the Scenar 2020 Study”, ECNC, LEI, ZALF

27. *** (2005), *A vision for the Common Agricultural Policy*, HM Treasury, DEFRA, Great Britain
28. ***Propunere de Regulament al Parlamentului European și al Consiliului de stabilire a normelor privind plățile directe pentru fermieri prin scheme de sprijin în cadrul politicii agricole comune („regulamentul privind plățile directe”); Comisia Europeană, COM (2011), 625, COD: 0280
29. ***Propunere de Regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind sprijinul pentru dezvoltare rurală acordat din Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală (FEADR) („regulamentul privind dezvoltarea rurală”); Comisia Europeană, COM (2011), 627, COD: 0282.



Bd. Regina Elisabeta nr. 7-9, sector 3, București
ier@ier.ro; www.ier.ro

ISBN 978-606-8202-18-1