

Consolidarea exploatațiilor agricole

Autori: Lucian Luca, Cristina Cionga, Daniela Giurcă

Studiul de față a fost elaborat în contextul proiectului „Îmbunătățirea capacității instituționale, de evaluare și formulare de politici macroeconomice în domeniul convergenței economice cu UE a Comisiei Naționale de Prognoză”, cofinanțat din FSE, prin PODCA. Scopul studiului a fost să furnizeze o analiză obiectivă a sectorului agricol din România, concentrându-se asupra direcțiilor viitoare de dezvoltare a sectorului și a necesității introducerii unor măsuri de consolidare a exploatațiilor.

Principalele elemente ale cerințelor tehnice au fost evaluarea situației agriculturii României, comparativ cu alte state membre UE, identificarea unor alternative de creștere a eficienței economice a fermelor, cât și a unor modalități de stimulare a consolidării exploatațiilor agricole, insistând asupra creșterii dimensiunii medii a exploatației, a schimbărilor necesare în structura producției și a posibilităților de încurajare a formelor asociative.

Studiul nu își propune să abordeze în mod exhaustiv toate aspectele legate de agricultură, ci încearcă mai ales să identifice direcțiile viitoare de dezvoltare a acestui sector, concentrându-se pe două dimensiuni ale procesului de ajustare din agricultură: o dimensiune orizontală, legată de depășirea fragmentării, atât la nivelul proprietății, cât și al exploataării terenurilor, care afectează direct performanța a sectorului vegetal și indirect performanța întregii agriculturi; o dimensiune verticală, a integrării pe piață a fermelor de dimensiunii mici și medii, în special la nivelul colectării produselor agricole. Acestea exigențe au dus la structurarea lucrării în opt capitole, după cum urmează:

1. Locul agriculturii în economia României comparativ cu alte state membre UE

Spre deosebire de majoritatea țărilor UE, agricultura a fost și continuă să fie un sector de primă importanță în România, atât prin contribuția sa în economie, cât și ca pondere a populației ocupate și, din acest motiv, sursă de speranțe și de deziluzii deopotrivă. Permanent supuse evaluărilor și analizelor, performanțele sectorului agricol românesc rămân relativ modeste, în contrast cu potențialul său natural și cu așteptările populației ca agricultura să-și ajusteze rapid structurile sub influența politicii agricole comune, prin facilitarea finanțării sistemului, inclusiv asigurând investițiile necesare creșterii, dar și să introducă continuitate și consistență în măsurile luate de decidenți.

În același timp, subiectul trebuie circumscris contextului macroeconomic, care a suferit puternic în urma crizei financiare mondiale și care, în Europa de Est, a generat dificultăți specifice unor economii naționale în curs de ajustare a structurilor inter- și intra-sectoriale și în plină fază de creștere a productivității prin realocarea resurselor.

Din perspectiva contribuției agriculturii în economie, se constată convergența către media Uniunii Europene (de 1,7%), pentru prima dată aceasta coborând sub 10% în 2005 și ajungând la 6,5% în 2010. În același timp, o dificultate majoră în aspirațiile de convergență din perspectiva veniturilor rămâne forța de muncă din agricultură, mult supradimensionată în comparație cu

standardele UE. Deși aflată într-un proces de diminuare, populația ocupată în agricultură și silvicultură reprezenta în 2010 aproximativ 19% din totalul populației ocupate, un decalaj foarte mare față de media UE-27 (4,7%) și chiar față de noile state membre (de exemplu, Polonia: 10,1%; Ungaria: 5,5%; Bulgaria: 14,7%), nemaivorbind de țări precum Franța (cu 2,6%), Regatul Unit (1,9%) sau Germania (cu 1,8%). Agricultura rămâne captivă deficiențelor majore ale structurilor sale de proprietate și exploatare, cu o polarizare excesivă, șefi de exploatare cu vârste înaintate, ceea ce duce la perpetuarea relațiilor de tip non-comercial, productivitate scăzută a muncii și randamente modeste pe hectar, adică la decapitalizare și stagnare.

Producția agricolă și variabilitatea sa

În mod tradițional, România este o mare producătoare de cereale și plante oleaginoase, aceste culturi ocupând suprafețele cele mai însemnate (de 63%, respectiv 18%) din cele 8,3 milioane ha teren arabil ale țării. De altfel, cu suprafața agricolă totală pe care o deține (13,3 milioane ha), România se situează, la nivelul Uniunii Europene, pe unul din primele locurile în ceea ce privește terenul agricol ce revine pe cap de locuitor (0,41 ha), dublu față de media din UE-27.

La nivelul anului 2011, producția vegetală a însemnat, din punct de vedere valoric, 70,8% din total, iar producția zootehnică, 28,5% (restul fiind constituit de servicii). Spre comparație, ponderea producției vegetale în valoarea totală a producției agricole a fost în Bulgaria 69,8%, în Ungaria 66,6%, respectiv în Polonia 51,6%. În Franța, producția vegetală a reprezentat 61,1%, în Germania 53,4%, iar în Regatul Unit, 41,8%.

România este, în general, autosuficientă, la majoritatea produselor vegetale, la cereale obținând chiar excedente semnificative destinate exportului, dar deficitară la producția de carne, în special la cea de porc (la care producția internă acoperă sub 60% din necesarul de consum).

La rândul său, producția vegetală variază foarte mult, calitativ și cantitativ, între anii agricoli, din cauza randamentului, extrem de susceptibil la condițiile climatice, pe fondul utilizării unor tehnologii învechite, neaplicării mixului adecvat de input-uri (semințe, îngrășăminte, pesticide, irigații), ceea ce afectează drastic veniturile fermierilor. Subcapitalizarea cronică a exploatațiilor agricole de la polul de subzistență are drept consecință situația particulară în care, deși țara noastră este unul din statele membre cu mari suprafețe cerealiere (aproximativ 5,3 milioane ha, ocupând locul 5 în Uniunea Europeană), producțiile pe unitatea de suprafață sunt modeste. De exemplu, într-un an agricol slab ca 2009, randamentul mediu la hectar a fost, la cereale, de doar 2,8 tone/ha, adică 48% din media primelor 6 mari producători europeni și 75% din nivelul de productivitate atins pe plan intern în 2011. Coeficientul de variație pentru producția de grâu în ultima decadă (2001-2010) este 32%, ceea ce denotă un grad înalt de instabilitate ca urmare a dependenței de condițiile climatice, reflectând decalajul tehnologic față de vestul Europei, dar și față de producătorii regionali.

Precaritatea stocului de investiții și ratele scăzute de formare brută a capitalului fix (care arată cât din valoarea adăugată brută se investește în cadrul ramurii) nu pot favoriza creșterea competitivității din agricultura românească. Datele Comisiei Europene arată că, în 2008, UE-27 a investit 64 miliarde de Euro în agricultură, adică 42% din valoarea adăugată brută a acestei ramuri. Din această sumă, 93% a fost înregistrată de statistica UE-15, cele mai ridicate valori absolute având Italia, Franța și Germania. Statele cu cele mai scăzute niveluri de productivitate a muncii în agricultură, au avut și cele mai scăzute rate de formare brută a capitalului fix: Polonia

(15,3%), România (11,7%) și Bulgaria (11,2%). În 2010, suma absolută la nivelul UE-27 a scăzut la 52 miliarde Euro, diminuându-se, evident, și ratele de acumulare de investiții. Țările care au reinvestit cel mai mic procent din VAB au fost Polonia (13%), Bulgaria (11%) și Cipru (4%), în timp ce în România rata de formare brută a capitalului fix a crescut la 17%.

La această situație deficitară a activelor care să permită reluarea procesului de producție agricolă la un nivel adecvat contribuie și apetitul limitat al băncilor pentru agricultură, apetit care a fost afectat și mai mult de criza financiară (s-a calculat că exploatațiile agricole românești au primit credite bancare de 15-16 ori mai mici în comparație cu creditele acordate exploatațiilor agricole europene: 110 Euro/ha în România și 1700-2000 Euro/ha în UE). Totodată, vulnerabilitatea fermelor românești este menținută de lipsa mării infrastructuri (drumuri, irigații, capacități de stocare) și de deficiențele instituționale (ex. serviciul de extensie, sistemul de informații de piață), ineficiente în a atenua șocurile.

Se impune, în acest context, ca prioritate absolută menținerea unui ritm susținut în utilizarea fondurilor europene de coeziune și Pilonului 2 al PAC pentru dezvoltarea infrastructurii rurale. Sumele atrase din PNDR în perioada martie 2008 - iunie 2012 au totalizat 4954 mil Euro, din care s-au plătit beneficiarilor 3824 mil Euro, adică 37% din alocarea publică totală de 10 097 milioane Euro pentru dezvoltare rurală în perioada 2007-2013. Conform estimărilor oficiale, gradul de absorbție va ajunge la 50% până la finele anului 2012.

Importanța unor astfel de proiecte este esențială în a permite fermelor autohtone să se dezvolte și modernizeze pentru a fi competitive și în stare să furnizeze produse la standardele de calitate impuse de piața UE, în a micșora costurile de transport și a coagula oferta de materii prime din producția internă pentru a o face atractivă pentru procesatori sau pentru lanțurile de desfacere.

Agricultura de subzistență și semisubzistență

Structura de exploatare a terenului agricol din România nu s-a schimbat semnificativ pe parcursul ultimului deceniu, menținându-se aceeași fragmentare și polaritate extremă, impediment major al creșterii competitivității sectorului.

Între 2003-2007, numărul fermelor din UE-27 a scăzut continuu, cu o rată de 2,2% în UE-12, respectiv de 2,4% în UE-15 (DG Agri, Rural Development Report, 2011). În UE-27, dimensiunea medie a exploatației a crescut de la 11,5 la 12,6 ha în perioada 2003-2007, iar în UE-12 a ajuns de la 5,3 la 6 ha. În același interval de timp, ferma medie din România și-a sporit suprafața de la 3,11 la 3,5 ha o creștere extrem de lentă, prin comparație cu alte noi state membre, în care dimensiunea fizică a exploatației medii s-a dublat (Estonia: de la 21,6 la 47,7 ha; Bulgaria: de la 4,4 la 9,8 ha). Date mai noi (furnizate de Recensământul General Agricol din 2010) indică faptul că modificările structurale din România au fost și în perioada următoare foarte mici.

Definind fermele mici ca având o suprafață sub 5 ha, acestea reprezentau, în 2010, 90% din totalul exploatațiilor românești și lucrau 29,7% din suprafața agricolă utilizată (fermele de subzistență cu dimensiuni de sub 2 ha reprezentând 71% din totalul exploatațiilor și operând 13% din SAU, din care exploatațiile de sub 1 ha ocupau 4,5% din suprafața agricolă utilizată, SAU). În 2007, ponderea fermelor mici era tot de 90% (cele foarte mici, cu dimensiuni sub 2 ha, reprezentau 65%, ceea ce constituie o indicație clară a magnitudinii și persistenței fenomenului

agriculturii de subzistență și semisubzistență, ale cărui rădăcini se află în modul în care s-a pus în practică reforma agrară post-decembristă, dar și în structura demografică din ruralul românesc.

Tabloul poate fi completat din perspectiva capacității exploatațiilor agricole de a genera venit: la finele anului 2007, 78% din totalul celor 3931 mii ferme din România se aflau sub pragul de 1 ESU (European Size Unit, egală cu 1200 Euro), în timp ce la nivelul UE-27, ponderea acestor entități de subzistență era de 46,7%. De altfel, numărul lor absolut se conservă de-a lungul timpului în agricultura românească, chiar dacă ponderea lor a crescut față de 2005, când înregistrau 71% din totalul exploatațiilor. Fermele sub 1 ESU sunt foarte numeroase relativ la numărul total de exploatații și în Bulgaria, Slovacia și Ungaria (83%)

Dacă la acestea cumulăm ponderea de 16% a fermelor din intervalul 1-2 ESU, vom obține o imagine singulară în UE: în 2007, 94% din totalul exploatațiilor agricole din România aveau dimensiuni economice foarte mici și operau 50% din terenul agricol utilizat. Spre comparație, fermele de sub 2 ESU dețineau ponderi mult mai mici în suprafața agricolă utilizată în NMS-8: aprox. 30% în Lituania și Letonia, 20% în Polonia, 9% în Bulgaria, 6% în Ungaria, 3% în Slovacia, etc. Datele din anchetele structurale arată însă și faptul că un număr de 4660 (în 2007) de ferme comerciale de peste 40 ESU, care reprezentau 13,5% din totalul exploatațiilor, utilizau în România suprafețe cu o pondere totală de 27%, această din urmă pondere fiind comparabilă cu cele din alte state membre (Lituania, Letonia).

O asemenea distribuție accentuat bipolară, cu cea mai mare parte a terenului agricol împărțit, pe de o parte, între exploatații extrem de modeste ca dimensiune fizică și economică, ce produc în majoritate pentru nevoile proprii, nu investesc și nu generează consum pe piață, și, pe de cealaltă parte, un număr relativ mic de ferme care produc în sistem industrial și adoptă tehnologii moderne, constituie principalul factor ce limitează creșterea competitivității agriculturii românești.

Dualitatea sectorului agricol românesc este una din marile provocări ale decidenților politici, menținându-se în ciuda unor măsuri menite să ducă la comasarea terenurilor și realocarea intersectorială a forței de muncă.

Interacțiunea dintre agricultură și industria alimentară

Data fiind dimensiunea sectorului primar (agricultură, vânătoare, silvicultură, pescuit) în economia României (atât din punctul de vedere al contribuției la Produsul Intern Brut, cât și în ocuparea forței de muncă), este interesant să urmărim dacă și cum schimbările din acest sector, și în special cele din agricultură, se corelează cu modificările survenite în industria alimentară a României, ramură care reprezintă, la rândul său, 2,3% din totalul populației ocupate și circa 6% în PIB.

În perioada 2003–2009, populația ocupată în sectorul primar din România s-a redus cu 5,5% anual, în timp ce numărul persoanelor angajate (inclusiv pe cont propriu) în industria alimentară a rămas cvasi-constantă. Este particularitatea noilor state membre de a avea o pondere mult mai mare a agriculturii față de industria alimentară în totalul populației ocupate, dar în România acest raport este de departe cel mai mare (de 12:1, față de media din UE-12, de 5:1, sau de state precum Ungaria, unde raportul este de circa 2:1). Cel mai rapid ritm de scădere a forței de muncă din sectorul primar l-a avut, în perioada analizată, Lituania (-10,3%), dar rata medie cu care s-a diminuat populația ocupată în industria alimentară în această țară a fost de doar -

1,6%. Modificarea numărului de locuri de muncă din agricultură nu se corelează cu schimbarea numărului de angajați din industria alimentară.

Contribuția sectorului primar și cea a industriei alimentare la formarea valorii adăugate brute au ajuns la valori sensibil apropiate în România (VAB din industria alimentară reprezentând aproximativ 80% din VAB a agriculturii, ca și în alte state membre), în condițiile în care, în perioada 2003-2009, valoarea adăugată brută a agriculturii, silviculturii și pescuitului a scăzut anual, în medie, cu 1,9%, iar valoarea adăugată brută a industriei alimentare a crescut cu 5,9% pe an.

Dacă analizăm diferențele între productivitatea muncii din agricultură și cea din industria alimentară din România, aceasta din urmă a crescut cu o rată de 5,5% pe an între 2005-2008, în timp ce productivitatea muncii din agricultură a variat foarte puțin (+1,1% anual în perioada 2003-2008), fiind una din cele mai scăzute din UE (rezultat care nu surprinde, date fiind, pe de o parte, dimensiunea și persistența producției agricole de subzistență și semisubzistență, iar pe de cealaltă, faptul că industria procesatoare s-a modernizat mai rapid, adoptând noi tehnologii și echipamente).

Datele din 2008 referitoare la unele state membre UE arată că schimburile dintre producția agriculturii (inclusiv vânătoare și servicii anexe) și producția alimentară (inclusiv băuturi și tutun), sunt în cazul României mult sub nivelul altor state membre. Astfel, ponderea producției agricole utilizate de industria alimentară reprezintă în cazul României 33,5% din producție (excluzând consumul final), proporție relativ scăzută dacă ne raportăm la Franța (care utilizează 67,8%), Ungaria (57,1%) sau Polonia (cu aproape 62% în 2005). Complementar, consumul final al produselor agricole era în România cu aproape o treime mai mare decât în Franța și dublu față de Ungaria, ca pondere din total utilizări.

Comerțul cu produse agro-alimentare

Mărfurile agro-alimentare (capitolele 1-24 în sistemul armonizat al nomenclurii vamale) au reprezentat, în 2011, 9% din valoarea exporturilor României și 8,1% din cea a importurilor. Deficitul comercial cu aceste produse a crescut continuu între 2000-2007, iar din al doilea an după aderare a început să scadă, pentru întreaga perioadă 2000-2011 înregistrând o valoare cumulată de 14,6 mld Euro, din care 9,2 mld Euro cu statele membre ale UE. Aderarea la UE a adus României beneficii prin accesul neîngrădit la o piață unică de 500 milioane de consumatori, dar dinamica schimburilor comerciale a fost în egală măsură influențată de criza financiară și de devalorizarea monedei naționale, care a ieftinit exporturile și a scumpit importurile. De la aderarea la UE, România ajunge să-și micșoreze treptat deficitul în raport cu celelalte state membre, reușind să acceadă tot mai bine pe piețele din Ungaria, Bulgaria, Olanda, Italia, Germania, Turcia, Spania, Franța, dar și să-și și consolideze prezența în Orientul Mijlociu (Arabia Saudită, Siria, Egipt) – în relația cu țările terțe devenind chiar exportator net începând cu 2010.

Structura comerțului nu suportă, însă, modificări majore: în proporție de circa 70% se exportă încă producție neprelucrată sau prelucrată primar (animale vii, cereale, oleaginoase, tutun, grăsimi și uleiuri vegetale), adică produse care exced nevoilor consumatorului român, și pentru care România nu a dezvoltat încă o industrie prelucrătoare. În consecință, se importă carne, lapte și brânzeturi, preparate diverse, proteină vegetală (soia) și furaje pentru animale,

băuturi alcoolice, cafea, cacao, zahăr, fructe și legume. Aceasta se traduce în importante pierderi de potențial pentru zootehnie și industria alimentară, ramuri în care s-ar putea obține produse cu valoare adăugată mare și pentru care există cerere pe piața mondială.

Dintre importuri, se apreciază că peste 30% sunt produse care ar putea fi obținute în țară: carne și preparate din carne (care reprezintă peste 10% în totalul valorii importurilor), grâu, făină și produse de brutărie și patiserie (cu 7%), fructe și legume proaspete (3-4%), proteină vegetală folosită în hrana animalelor: soia, șroturi de soia și furaje combinate (6%), pentru care, deși potențialul intern de producție ar putea genera un excedent, țara a devenit importator net după 2007, când s-a interzis cultivarea soiei modificate genetic.

Analiza separată a situației schimburilor internaționale ale celor două ramuri de activitate (agricultură – industrie alimentară), cu ajutorul indicatorilor sintetici calculați pe baza conturilor naționale pe anul 2009, pune în evidență asimetria dintre cele două ramuri, însemnând că România este net exportatoare de produse agricole și net importatoare de produse alimentare. În agricultură, rata de penetrare (valoarea importurilor raportate la valoarea producției ramurii) era de 7,8%, în timp ce rata de efort (valoarea exporturilor raportată la valoarea producției ramurii) avea valoarea 11%. În industria alimentară, rata de penetrare (importurile/ producție) a fost de 26,3%, iar rata de efort (exporturi/ producție) a fost de 6,1%, ceea ce arată că este nevoie de corecții pentru atingerea unei acoperiri echilibrate a schimburilor externe.

2. Concentrarea exploatațiilor și comasarea terenurilor agricole

Procesul de consolidare a exploatațiilor agricole presupune creșterea dimensiunii fizice - și implicit economice - a acestora (fiind mai evident în cazul exploatațiilor specializate în producția vegetală). În paralel cu creșterea dimensiunii exploatației se realizează și o creștere a dimensiunii parcelelor din care este compusă aceasta, prin comasarea terenurilor. Urmarea este un proces de concentrare a exploatațiilor agricole, adică o creștere a importanței economice a exploatațiilor de mari dimensiuni. Procesul este unul natural, în strânsă legătură cu apariția de noi tehnologii agricole, mai performante. Dezvoltarea sistemelor de producție specializate, care domină astăzi agriculturile țărilor industrializate, presupune eliminarea exploatațiilor care nu pot să investească și să se extindă. Este vorba de exploatațiile care sunt sub pragul de reproducere, adică acelea în care fermierul câștigă mai puțin decât ar câștiga ca salariat într-o ocupație alternativă, dar totuși mai mult decât are nevoie pentru supraviețuire, ceea ce face ca șeful exploatației să-și continue activitatea agricolă până la retragerea din activitate. Odată cu aceasta, el sau moștenitorii lui vor vinde exploatația, care este cumpărată de exploatațiile care practică un sistem de producție performant. Pe termen lung, rămân în activitate exploatațiile care au adoptat, pe rând, sistemele de producție cele mai performante. Această evoluție se poate desfășura natural sau poate fi ghidată (și grăbită sau întârziată) prin politici pentru orientarea structurii exploatațiilor.

Funcționarea pieței funciare în România

Într-o economie de piață, utilizarea eficientă din punct de vedere economic a unei resurse strategice cum este terenul agricol presupune existența unei piețe funciare funcționale. La rândul ei, eficiența piețelor funciare este măsurată prin abilitatea acestora de a transfera pământul

dinspre utilizatorii mai puțin productivi spre cei mai productivi. Costurile de tranzacție care complică sau împiedică aceste transferuri duc la scăderea eficienței. Mai multe studii au arătat că piețele terenurilor agricole din țările care parcurseră tranziția, erau caracterizate de existența unor costuri de tranzacție semnificative, care se constituiau într-o constrângere pentru exploatațiile care intenționau să-și mărească dimensiunea, inclusiv în cazul celor din România. Aceste constrângeri decurgeau din costurile legate de informația asimetrică, de deținerea unor proprietăți în comun (ca rezultat al procesului de restituire), de situația precară a înregistrării proprietăților, de nivelul ridicat al comisioanelor și taxelor legate direct de transferul proprietății. La acestea se adaugă constrângerile creditului și preferințele locale pentru un model de deținere a terenului agricol, bazat fie pe proprietate, fie pe arenda. Cazul României se înscrie în cea mai mare parte în modelul bazat pe proprietate, specific economiilor intensive în muncă.

Tema fragmentării terenurilor din România a fost abordată atât de specialiști români cât și străini, din perspective diferite: legislative, economice, politice, sociale. Unele din recomandările acestor lucrări, cum ar fi introducerea unor măsuri active de consolidare a fermelor, de genul programului renta viageră, au avut și anumite rezultate benefice, dar găsirea unei soluții cu efecte rapide la problema fragmentării încă rămâne o provocare pentru modernizare agriculturii românești.

Piața funciară din România și-a început funcționarea oficială o dată cu reformarea întregului sector agricol în a doua jumătate a anilor 1990, când a fost adoptată Legea 54/ 1998 privind circulația juridică a terenurilor, iar capitolul din Legea 18/1991 referitor la această chestiune a fost abrogat. Legea nr. 247/2005 privind reforma în domeniile proprietății și justiției a abrogat Legea 54/1998, înlocuind-o cu prevederile Titlului X, numit Circulația juridică a terenurilor. Noile prevederi simplificau legislația în acest domeniu, abordând în mod unitar tranzacțiile cu terenuri indiferent de destinația acestora (agricolă sau forestieră), dacă aveau sau nu construcții, dacă erau situate în intravilan sau în extravilan. În încercarea de a contribui la rezolvarea problemei fragmentării proprietăților din România, legea avea o prevedere care scutește de taxa de timbru înstrăinările făcute în scopul comasării parcelelor și loturilor de teren, ca și înstrăinările efectuate de persoanele îndreptățite să obțină renta viageră agricolă, după cum prevede și posibilitatea efectuării acestor înstrăinări pe baza schițelor care au stat la baza titlurilor de proprietate (și nu a documentațiilor cadastrale realizate de persoanele autorizate).

Achiziția terenurilor agricole de către fermierii străini

Conform tratatului de aderare la UE cetățenilor și persoanelor juridice din statele membre ale UE li se acordă aceleași drepturi ca și cetățenilor români și persoanelor juridice române, în ce privește dobândirea proprietății asupra terenurilor agricole, dar la împlinirea a 7 ani de la data aderării. Totuși, fermierilor care desfășoară activități independente (adică persoanelor fizice) în statele membre și care își stabilesc reședința în România nu li se aplică respectiva interdicție, deci pot cumpăra terenuri agricole după aderare, dar nu pot schimba destinația acestora pe durata perioadei de tranziție.

Însă modalitatea cea mai întâlnită de organizare a unei exploatații de către un fermier străin, atât înainte cât și după aderare, este sub forma unei societăți comerciale înregistrate în România (persoană juridică română, însă cu capital străin) care poate achiziționa și folosi terenurile agricole ca oricare alta societate comercială cu capital autohton. În ce privește eficiența restricției de achiziție a terenurilor agricole de către străini, se poate aprecia că restricția a fost

una slabă, ea neîmpiedicându-i aproape deloc pe cei dornici să-și deschidă o afacere în domeniul agriculturii în România. Conform evidențelor Ministerului Agriculturii și Dezvoltării Rurale, suprafața agricolă deținută de cetățenii străini în România a fost în 2011 de circa 700 mii hectare, un sfert din aceasta aparținând firmelor cu capital italian.

În România, îngrijorările legate de nivelul și ritmul din ultimii ani al achiziției de terenuri agricole de către străini, pe fondul imposibilității prelungirii restricției tranzitorii (pentru nu este există o asemenea prevedere în tratatul de aderare, spre deosebire de cazul statelor care au aderat în 2004), au generat ideea înființării unei agenții de gestionare a terenurilor agricole, care să poată uza în numele statului de dreptul de preempțiune la achiziționarea terenurilor (drept eliminat complet din legislația României în 2005) și care să poată astfel corecta eventualele dezechilibre ale structurilor agrare, generate de funcționarea complet liberă a pieței funciare.

Experiența franceză a ultimelor decenii, care continuă și în prezent, ne arată că existența unui drept de preempțiune al statului la cumpărarea terenurilor agricole este necesar atunci când există o agenție de tipul Safer (*Société d'aménagement foncier et d'établissement rural*) care are drept atribuții punerea în aplicare a unei politici de orientare a structurilor exploatațiilor agricole. Chiar dacă nu va avea un efect în limitarea achizițiilor terenurilor de către străini, utilizarea dreptului de preempțiune de către o agenție de amenajare rurală se poate dovedi utilă prin contribuția adusă la instalarea agricultorilor, la creșterea dimensiunii exploatațiilor și la păstrarea echilibrului între diferitele tipuri de exploatații, după cum și prin lupta contra speculațiilor cu terenuri.

Experiența programului Renta viageră

Renta viageră agricolă a fost introdusă prin Legea nr. 247/2005, în scopul concentrării suprafețelor agricole, așa cum este declarat explicit în textul legii, vizându-se modernizarea agriculturii României prin crearea unor exploatații eficiente. Concret, persoanele fizice în vârstă de peste 62 de ani care dețineau terenuri agricole de până la 10 hectare (terenuri care nu făcuseră obiectul unei vânzări-cumpărări după 1990), putea primi până la sfârșitul vieții o sumă de bani garantată de stat, dacă își vindea sau arenda terenul agricol aflat în proprietate. În cazul vânzării suma primită anual reprezenta echivalentul a 100 euro pentru fiecare hectar, iar în cel al arendării 50 euro. Odată intrat în acest program (devenit rentier agricol) respectivul proprietar nu mai putea deține decât 0,5 ha de teren agricol, cu alte cuvinte părăsea activitatea agricolă comercială.

Fiind un program introdus în perioada de preaderare, *Renta viageră* a beneficiat de posibilitatea continuării pe perioada de trei ani de la aderarea României la UE, fără obligativitatea de a-l pune de acord cu legislația europeană a ajutorului de stat. Pe total, în perioada 2006-2009 prin programul *Renta viageră* au fost transferate aproximativ 330 mii ha, fiind evidentă preferința beneficiarilor rentei (peste 88 mii persoane) pentru transferul prin arendare (247 mii ha), comparativ cu vânzarea (82 mii ha). Suprafețele transferate au scăzut de la un an la altul (terenurile cedate în primul an au reprezentat 33% din totalul suprafeței cedate, pe când cele din ultimul an 17%), dar măsura și-a păstrat totuși potențialul.

O comparație între principalele caracteristici ale *Rentei viagere* (așa cum a fost aplicată în România) și ale *Pensionării anticipate* (așa cum era prevăzut să se aplice, ca măsură din Regulamentul european), pune în evidență complementaritatea celor două măsuri din perspectiva

beneficiarilor fiecărei dintre ele: pensia anticipată putea fi acordată celor până la vârsta de pensionare, pe când renta viageră celor ce au depășit această vârstă.

Experiența franceză a aplicării unor măsuri similare, respectiv *compensația de ieșire și pensionarea anticipată*, arată că măsura de ieșire care a fost aplicată aproape trei decenii (asemănătoare cu *Renta viageră*), dar mai nuanțată prin diversele condiții impuse în diversele perioade ale aplicării acesteia, a avut un succes îndubitabil (au fost eliberate 13 milioane de ha), însă costul obținerii acestei transformări structurale a fost relativ ridicat (150 milioane Euro pe an).

Faptul că în legislația comunitară curentă nu este prevăzut un instrument de ieșire similar *Rentei vigere* nu înseamnă că aceasta este incompatibilă cu PAC, ci mai degrabă pune în evidență diferența dintre agricultura României și cea a vechilor state membre, care au depășit într-o mare măsură această problemă structurală a vârstei înaintate a fermierilor și a dimensiunii reduse a exploatațiilor. Cum propunerea de regulament de dezvoltare rurală pentru perioada 2013-2020 nu mai include nici măsura de *Pensionare anticipată*, stimularea ieșirii din agricultură, indiferent de vârsta deținătorului exploatației, se poate face numai prin intermediul *Schemei micilor fermieri*.

Programe de consolidare/ comasare în unele state membre UE: cazul Franței

În vechile state membre UE programele de comasare a terenurilor agricole au început să se deruleze mai ales după cel de-al doilea război mondial. Până în anii 1980 prin aceste programe s-a urmărit îmbunătățirea structurilor agricole prin reducerea fragmentării terenurilor și creșterea dimensiunilor exploatațiilor, iar în ultimele două decenii prin intermediul acestor mecanisme s-a urmărit restructurarea agriculturii prin măsuri combinate cu cele din programele de dezvoltare rurală. Piața terenurilor în general este una imperfectă și nu întotdeauna una liberă, funcție de țară. Noile state membre UE au adus probleme structurale specifice moștenirilor comuniste, din cauza cărora au pornit cu un decalaj de competitivitate față de vechile state membre în care problema comasării terenurilor era rezolvată sau mecanismele prin care se făcea acest lucru erau funcționale.

Argumentele teoretice și observațiile empirice arată că prin comasarea parcelelor (eventual prin schimburi) este vizată creșterea eficienței structurilor de exploatare. Câștigurile cresc pe măsură ce producția crește iar tehnologia este mult mai ușor de aplicat (în special în ceea ce privește mecanizarea, fertilizarea etc.), ceea ce permite fermelor dezvoltarea și specializarea. Consolidarea terenului are, în mod evident, beneficii pentru fermierii cu exploatații comerciale, dar chiar mai mari pentru fermierii mici, prin reducerea costurilor pe unitatea de produs. Totuși, comasarea parcelelor, cu toate avantajele sale, înseamnă pentru micii fermieri și diminuarea flexibilității, unul din avantajele lor majore. În plus, aceștia pot fi afectați și de faptul că producția va tinde către procese mai puțin intensive din punctul de vedere al utilizării forței de muncă, iar la un moment dat costurile mecanizării pot crește. Deși comasarea parcelelor nu ar trebui să mărească automat dimensiunea fermei, în practică, ea a tins să facă acest lucru.

În Franța, modificările structurale profunde, în sensul reducerii numărului de exploatații agricole mici și comasării terenurilor în vederea creșterii eficienței sectorului agricol (prin aplicarea de lucrări mecanice și noi tehnologii) au început la finele anilor '50. În 1960 s-a înființat SAFER (*Société d'aménagement foncier et d'établissement rural*), o societate pe acțiuni sub supravegherea statului (a Ministerului Agriculturii și Ministerului de Finanțe) în scopul

sprijinirii procesului de restructurare a agriculturii franceze, care trebuia să facă față competiției cu celelalte cinci state membre.

În perioada 1960-1962 au existat în domeniul funciar două legi care au contribuit la restructurarea agriculturii franceze, una prin care se prevedea o suprafață minimă/exploatație pentru a se evita fărâmițarea și una care fixa o suprafață maximă/exploatație, eventuala creștere era sub incidența obținerii unei autorizații. Începând cu anul 1962 SAFER a avut drept de preemțiune în cumpărarea de terenuri, iar din anul 1970 intervențiile SAFER s-au extins spre amenajarea teritoriului și facilitarea dezvoltării infrastructurii naționale. SAFER putea cumpăra teren prin contract amiabil sau prin exercitarea dreptului de preemțiune pentru terenul pe care îl considera adecvat oferit pe piață. Acesta era apoi vândut în baza unor criterii care vizau îmbunătățirea structurii de exploatație: unor persoane cu calificări relevante, mai tinere și dețineau deja suprafețe agricole semnificative în zona administrată.

Impozitarea terenurilor agricole

Problematica impozitării/taxării cu o intensitate mai mare a terenurilor agricole ca măsură de contracarare a fenomenului de neglijare și necultivare a acestuia, a fost intens vehiculată în ultimii ani. În România valoarea impozitului datorat pentru terenurile amplasate în intravilan și extravilan (impozitul pe proprietate) având destinația de terenuri agricole este reglementată de Codul Fiscal, CAP III Impozitul și taxa pe teren. În ultimii șase ani impozitul a fost neschimbat ca valoare, astfel în extravilan pentru categoria teren arabil sumele au variat între 36 și 43 lei/ha, pentru vii și livezi pe rod între 41 și 48 lei/ha, pentru pășuni și fânețe între 17 și 24 lei/ha, funcție de rangul localității, iar în intravilan sumele variază pentru teren arabil între 13 și 24 lei/ha, pentru pășuni și fânețe între 11 și 18 lei/ha, pentru vii între 16 și 40 lei/ha și pentru livezi între 24 și 46 lei/ha.

Conform unui studiu în care au fost analizate piețele funciare din 11 țări membre UE, impozitele pe tranzacțiile cu terenuri sunt extrem de variate: de la 1% pentru un teren de valoare mai mică în Marea Britanie, la 18% pentru terenul agricol de valoare mare. De asemenea, conform acestei analize impozitul pe proprietate diferă de la țară la țară: de la 0% pentru terenul agricol în Finlanda până la peste 15% în țările din Sudul UE. Impozitele reduse pentru proprietarii de terenuri agricole și pentru tranzacțiile cu terenuri agricole au avantajul că nu constituie o constrângere pentru schimbările structurale, însă expun terenul agricol la speculațiile investitorilor non-agricoli. Diferențierea impozitului pentru proprietarii de teren agricol care sunt fermieri și cei care nu sunt fermieri reduce, pe termen lung, tranzacțiile speculative ale investitorilor non-agricoli, dar împiedică și schimbările structurale. Impozitul redus pe tranzacțiile cu terenuri agricole facilitează schimbările structurale, prin realocarea terenului agricol de la fermele mai puțin productive către cele cu o productivitate mai mare.

În cazul României poate ar fi oportun ca pe viitor să se aplice o diferențiere a impozitului pentru terenul agricol, în funcție de statutul proprietarului (la fel ca în cazul Finlandei, Greciei): dacă acesta este fermier (inclusiv persoană juridică) sau dacă acesta arendează pe termen lung terenul pentru a fi exploatat de un alt fermier, să rămână cu valoarea actuală (relativ redusă) a impozitului și eventual să fie scutit de impozitul pe arendă. Dacă însă proprietarul nu este fermier, deci nu lucrează direct terenul, și nici nu-l arendează pentru a fi lucrat, să se considere că acesta este ținut în scop imobiliar, pentru construcții, urmând să fie impozitat ca atare

(conform codului fiscal din 2012 valoarea minimă a impozitului pe terenul pentru construcții în intravilan variază între 153 – 3832 lei /ha).

Această abordare ar putea avea, pe termen mediu și lung, un rol important în reluarea exploatării terenurilor abandonate, mai ales în jurul marilor orașe, unde s-ar putea percepe impozite penalizatoare mai mari pentru suprafețele achiziționate în scopuri speculative, dar ar proteja pe termen scurt și mediu, prin impozitele penalizatoare mai mici, segmentul de populație săracă și îmbătrânită, care nu are posibilități să cultive terenul (parcele mici, mai puțin productive sau aflate la depărtare), care nu are definitivitate actele de proprietate și adeseori nu are cui să arendeze sau să vândă terenul.

3. Influența dimensiunii și specializării fermelor asupra performanțelor lor economice

Teoria dezvoltării sistemelor de producție specializate arată că pentru o specializare agricolă dată există mai multe sisteme de producție, bazate pe tehnologii din ce în ce mai performante, iar productivitatea este cu atât mai mare cu cât sistemul este mai recent. În cadrul fiecărui sistem de producție, nivelul productivității variază în funcție de suprafața pe lucrător, dar și de gradul de folosire a mijloacelor de producție. Astfel este pusă în evidență o legătură directă între dimensiunea exploatației (în creștere) și nivelul (tot mai ridicat) al tehnologiei folosite în producție.

Principalele argumente teoretice arată că dimensiunea de echilibru a exploatației agricole (în cazul fermei familiale comerciale) tinde să crească odată cu dezvoltarea economică. Această dimensiune de echilibru este influențată de un set de elemente materiale și economice: tipul de sol, condițiile agroclimatice; prețurile relative ale factorilor și input-urilor intermediare; prețurile la poarta fermei și tehnologia utilizată. Dar este influențată și de raportul teren agricol/ forță de muncă, dimensiunea crescând o dată cu numărul de membri adulți apti să muncească. Specificul inputurilor agricole (nedistribuite uniform) conduc la rândul lor la economii de scară, astfel încât s-ar putea ca mecanizarea agriculturii determinată de o scumpire relativă a forței de muncă față de capital să poată duce la o creștere substanțială a dimensiunii eficiente minime. Abilitățile de management sunt un alt input important pentru economiile de scară, managerii de fermă buni considerând că optimul pentru ei este să gestioneze ferme mai mari.

Trendul de creștere a dimensiunii exploatației în UE

Agricultura Uniunii Europene, din care cea a României face parte începând cu 2007, este una de o mare diversitate, atât din punct de vedere al structurii exploatațiilor, cât și al metodelor de producție și al utilizării terenurilor. Diversitatea agriculturii europene reflectă deopotrivă evoluția istorică a fiecărui stat, dar și condițiile climatice, topografia și mediul socio-economic actual.

Privită global, agricultura UE este caracterizată de un trend de scădere a numărului exploatațiilor, menținut continuu din anii 1970 (cele 5,8 milioane de exploatații ale celor 9 membri din 1975 s-au redus la 2,6 milioane până în 2007). Rata de scădere pare să se fi accelerat în ultimul deceniu, iar unele dintre noile state membre înregistrează rate din cele mai mari (de exemplu, Bulgaria: -7,2% din 2003 până în 2007).

O altă caracteristică pe termen lung a agriculturii europene o constituie compoziția factorilor de producție, care a însemnat în principal înlocuirea muncii cu tehnologie și capital, rezultatul fiind mai multe utilaje și mai puțini lucrători utilizând în mare cam aceeași suprafață agricolă. Ocuparea în agricultură în cele 9 state membre în 1975 s-a redus până în 2007 cu aproximativ 4 milioane de unități complete de muncă, de la 5,7 milioane în 1975. În ultimul deceniu cele mai mari rate de reducere le-au înregistrat noile state membre (de exemplu, Bulgaria: -11% din 2003 până în 2007).

Specializarea și performanțele exploatațiilor

Chiar dacă par să urmeze același traseu, facilitat și de Politica Agricolă Comună, agriculturile vechilor state membre și ale noilor state membre păstrează diferențe de orientare a producției și de performanțe tehnice și economice. Un tablou al specializării exploatațiilor din câteva state selectate este relevant pentru asemănările și deosebirile majore dintre agriculturile respectivelor state, având în vedere vechimea în cadrul UE, dar implicit și nivelul de dezvoltare economică al diferitelor state.

Este de remarcat importanța pe care o au exploatațiile specializate în producția de *cereale, oleaginoase și proteice*, deopotrivă în vechile și noile state membre, cu ponderi în general peste 20% din suprafața agricolă utilizată. Diferențele apar în ponderea mare ocupată de exploatațiile specializate în producția de *lapte* și în *selecția și îngrășarea bovinelor*, în vechile state membre, care nu își are corespondent pe măsură în noile state membre. Ultimele compensează însă prin suprafața mai mare deținută de exploatațiile mixte de subzistență.

O analiză limitată doar la exploatațiile semnificative economic, care exclude exploatațiile mai mici de 1 ESU, pune și mai mult în evidență diferențele dintre agriculturile vechilor și noile state membre UE. România se plasează în cazul multor indicatori la extreme, cu cele mai multe ferme și cu cea mai mică suprafață medie, cu cea mai mare pondere a fermelor mici (1-8 ESU) și cea mai mică a celor mari (peste 100 ESU) și cu un specific al exploatării terenurilor direct de către proprietar.

Productivitatea muncii și rentabilitatea exploatațiilor comerciale

Informațiile din baza de date a Rețelei de Informații Contabile Agricole (RICA) permit compararea performanțelor economice ale exploatațiilor din diferitele state membre, pe baza unei largi game de indicatori, atât într-o manieră directă (compararea mărimilor absolute, exprimate în Euro), cât și prin comparații relative, care pot surprinde mai bine structura fiecărei agriculturi.

Calculul unui indicator de productivitate a muncii, Valoarea adăugată netă agricolă pe unitatea anuală de forță de muncă (FNVA/AWU, *Farm Net Value Added/ Annual Work Units*), arată că în vechile state membre (Germania, Franța, Regatul Unit) cea mai mare productivitate a muncii, pe baza datelor din 2009, este înregistrată în exploatațiile de peste 100 ESU, reducându-se constant până la o treime în cele de 8-16 ESU (exploatațiile mai mici nu sunt selectate în eșantioanele respectivelor țări fiind neimportante din punct de vedere economic). Prin contrast, în noile state membre, exploatațiile între 16 și 40 ESU au în 2009 valori mai mari ale productivității muncii decât cele de peste 100 ESU (Polonia urmează însă modelul vechilor membri, deși în 2008 fermele de 40-100 ESU înregistrau 115% din productivitatea celor de peste 100 ESU). În România, judecate prin prisma acestui indicator, în 2009 cele mai performante

ferme erau cele de 16-40 ESU, însă în anii 2008 și 2007 fermele de peste 100 ESU au avut cea mai mare productivitate a muncii.

Din perspectiva orientării exploatațiilor, performanțele diferitelor tipuri de ferme, conform clasificării RICA, pun în evidență un punct comun între vechile și noile state membre: o productivitate peste medie în exploatațiile specializate în culturi de câmp în 2009 (dar și în 2008 și 2007). Dar și o mare diversitate a specializărilor performante: exploatații din cele mai performate în vechile state membre (dar și în Polonia) în sectorul creșterii păsărilor și porcilor, și cu aproape toate exploatațiile specializate relativ performante în România din cauza slabei performanțe a exploatațiilor mixte (care domină eșantionul, conform structurii exploatațiilor din România).

Calculul unui indicator de rentabilitate pentru datele anului 2009, și anume Venitul net agricol pe unitatea de suprafață agricolă utilizată (FNI/UAA, *Farm Net Income/ Utilized Agricultural Area*) ne conduce la concluzia că România se află abia la începutul drumului către o agricultură performantă (definită de situația Franței în care cel mai mare venit la ha este obținut în exploatațiile de peste 100 ESU), cu cele mai performante exploatații în categoriile de sub 8 ESU, pe când Polonia pare a se afla pe traseul dezvoltării, cu cele mai performante exploatații în categoria 40-100 ESU.

Datele de gestiune la nivelul exploatațiilor agricole, colectate prin Rețeaua de Informații Contabile Agricole, permit și identificarea unor performanțe fizice ale exploatațiilor la nivelul unor subsisteme agricole. În cazul fermelor specializate în culturi de cereale, oleaginoase și proteice (COP), este interesant că în cazul României, în anul 2009, performanțele fizice (randamentele la grâu și porumb) ale exploatațiilor de peste 100 ESU erau foarte apropiate de media tuturor exploatațiilor, în plus, aflându-se și la un nivel redus. Situația de până în 2009 arată că exploatațiile foarte mari din România nu reușiseră să obțină performanțele tehnice așteptate: o exploatație medie de 1500 ha obținea doar 2900 kg de grâu la ha și 4400 kg de porumb la ha. Situația era diferită în Polonia și Franța nu atât prin diferențele dintre exploatațiile de diferite dimensiuni, cât prin nivelul randamentelor pe total exploatații, net superior.

O constatare a analizei datelor din RICA este că dacă, pentru o țară dată, specializarea și dimensiunea exploatației nu este determinantă în ce privește randamentele culturilor de cereale, tehnologia poate fi determinantă. Aproximând acest indicator prin nivelul capitalului pe ha și pe lucrător, obținem explicația diferențelor dintre România și celelalte două țări cu care am comparat-o anterior (un capital mediu pe lucrătorul cu normă întregă din exploatațiile specializate COP de 22 mii Euro în România, față de 56 mii Euro în Polonia și 165 mii Euro în Franța). Concluzia preliminară a analizei performanțelor exploatațiilor mari specializate COP din România este că până în 2009 nu se dotaseră cu tehnologie la niveluri comparabile cu exploatațiile din țările cu performanțe superioare în producție. Cu alte cuvinte, între prioritățile acestor exploatații trebuie să rămână în continuare investițiile, care să permită o intensificare a producției.

Asigurarea bazei tehnico-materiale necesare desfășurării producției agricole

Problema dotării fermelor românești cu tractoare nu poate fi rezolvată eficient decât prin creșterea dimensiunii exploatațiilor. Până la ajustarea structurii exploatațiilor astfel încât să fie posibilă dotarea cu utilaje performante adaptate tuturor categoriilor de mărime a exploatațiilor,

formula de rezolvare a necesarului de tractoare a fost menținerea în funcțiune a unor echipamente deja amortizate: în 2011, 73,6% din tractoare erau complet amortizate.

În ceea ce privește irigațiile, odată cu procesul de aderare și schimbările preconizate de politici agricole și implicit a modului de sprijin prin subvenții, s-a reanalizat viabilitatea agriculturii irigate și din perspectiva posibilității de subvenționare, mai ales că după anul 2010 subvențiile pentru furnizarea apei de irigații nu s-au mai putut acorda. Principalele concluzii ale analizei sunt că suprafața irigabilă din România este relativ extinsă în cadrul UE deoarece conform datelor EUROSTAT deținea în anul 2007 locul 5 în UE-27 și 4% din totalul suprafeței irigabile din UE-27.

Totuși, experții Băncii Mondiale arată că orice program de investiții, actual sau viitor, trebuie să înceapă de la solicitarea utilizatorului de apă, cu accentul pus pe responsabilizarea acestuia. Oricât de scăzute ar fi costurile și oricâte subvenții ar primi fermierul, o activitate de irigații poate fi eficientă doar dacă sunt îndeplinite cumulativ următoarele condiții: - o structură a culturilor adecvată irigațiilor, capabilă să asigure un spor de producție ce acoperă costurile de exploatare și asigură un profit fermierului; - existența unei experiențe / tradiții în irigații.

O altă verigă importantă a filierei produselor agricole o constituie sistemul de depozitare, la care fermierii recurg anticipând cereri viitoare de preț. În prezent, pentru construirea de depozite există două posibilități de finanțare cu fonduri UE: (i) prin Fondul European de Garantare Agricolă (FEGA), pentru grupurile de producători de legume-fructe, care pot beneficia de o subvenție de 75% din costurile de construcție a depozitului; (ii) prin Fondul European Agricol pentru Dezvoltare Rurală, măsura 121 "Modernizarea exploatațiilor agricole" și 123 "Creșterea valorii adăugate a produselor agricole și forestiere" orice producător eligibil, cu excepția grupurilor și organizațiilor de producători de legume-fructe, poate primi sprijin nerambursabil pentru construirea unui depozit (pentru circa 40% din costuri).

4. Restructurarea exploatațiilor prin programul de dezvoltare rurală

Măsurile tranzitorii 141 și 142 ale PNDR

Programul Național de Dezvoltare Rurală (PNDR) pe perioada 2007-2013 cuprinde două măsuri cu efect direct asupra consolidării exploatațiilor, propuse de Regulamentul european în încercarea de a grăbi transformarea structurală a agriculturii noilor state membre (aderate după 2004). Este vorba de măsurile tranzitorii 141 „Sprijinirea fermelor agricole de semi-subsistență” și 142 „Înființarea grupurilor de producători”, menite a grăbi integrarea pe piață a fermelor de dimensiuni mai mici, rezultate în urma proceselor de restructurare a sectoarelor agricole din fostele țări socialiste. Prin măsura 141, fermele de semi-subsistență sunt sprijinite pentru a se restructura individual, pe baza unui plan de dezvoltare care presupune o mai bună integrare pe piață, câtă vreme prin măsura 142 se acordă ajutor pentru o activitate colectivă de integrare pe piață, prin comercializarea comună a produselor. Cele două trasee de evoluție pot rămâne separate, dar se pot și combina: teoretic, e de dorit ca beneficiarii sprijinului pentru fermele de semi-subsistență să fie membri ai unui grup de producători, crescându-și astfel șansele unei prezențe stabile pe piață.

Condițiile de eligibilitate, ca de altfel și criteriile de selecție, ale beneficiarilor măsurii 141 ilustrează echilibrul greu de obținut între materializarea intențiilor oferite de regulamentul european și restricțiile inerente stadiului de dezvoltare a sectorului agricol și societății românești, incluzând atât practicile comerciale ale exploatațiilor, cât și capacitatea administrativă a organismului de implementare. O altă chestiune relevantă pentru dificultatea identificării unei formule viabile de implementare a măsurii 141, care să aibă efecte pozitive pe termen lung, o reprezintă obligativitatea înregistrării beneficiarilor ca persoane fizice autorizate (PFA). Totuși, măsura 141 rămâne o măsură solicitată: numărul beneficiarilor a crescut de la cca. 16 mii la sfârșitul anului 2010 la cca. 46 de mii în iunie 2012. Dintre beneficiarii din 2010, 76% erau exploatații sub 5 ha, 15% exploatații între 5 și 10 ha, iar 9% exploatații peste 10 ha, de unde rezultă că există un interes al fermelor mici pentru integrarea pe piață, iar odată cu aceasta și pentru consolidarea exploatației.

Dacă succesul implementării măsurii 141 presupune creșterea gradului de comercializare a producției, printr-o formă de coordonare verticală a producției (vânzarea pe o piață organizată sau chiar integrarea într-o filieră pe baza unor contracte ferme), asocierea pentru comercializarea producției presupune o coordonare orizontală între fermieri. Măsura 142 „Înființarea grupurilor de producători” încurajează înființarea grupurilor de producători din sectorul agricol, a căror contribuție la structurarea filierelor agro-alimentare din România se poate dovedi decisivă.

La sfârșitul anului 2010 erau sprijinite prin măsura 142 doar 14 grupuri de producători (având în total 801 membri), specializate astfel pe produse: 6 grupuri pe culturi de câmp, 4 pe lactate, 2 pe animale ierbivore și 2 grupuri pe păsări de carne. Până la sfârșitul anului 2011 situația era staționară (16 grupuri de producători erau beneficiare ale măsurii 142), însă în anul 2012 mai multe grupuri au făcut demersurile pentru a beneficia de sprijinul oferit prin această măsură (în iunie 2012 aveau semnate contracte de finanțare 34 de grupuri de producători).

De altfel, până în aprilie 2012 primiseră avize de recunoaștere din partea MADR cca. 140 de grupuri de producători. Dintre acestea aproximativ 100 reprezintă potențialii beneficiari ai măsurii 142. Alte 34 de grupuri, pe legume - fructe, au fost recunoscute preliminar în vederea transformării în organizații ale producătorilor de legume-fructe, ele fiind sprijinite prin intermediul Agenției de Plăți și Intervenție pentru Agricultură (APIA).

Organizațiile de producători de legume-fructe

Condiția pentru transformarea în organizație a unui grup de producători de legume-fructe este ca valoarea producției comercializate să depășească 1 mil. lei. Planul de recunoaștere al organizației (derulat în maxim 5 ani), este monitorizat de APIA, iar sprijinul forfetar anual se acordă pentru implementarea fiecărei etape. O diferență importantă față de sprijinul alocat prin măsura 142 o constituie posibilitatea recuperării ajutoarelor primite în cazul în care APIA decide oprirea finanțării pentru deficiențe sau nereguli în implementarea măsurilor din planul de recunoaștere.

Deși sprijinul pentru grupurile de producători de legume - fructe include finanțarea unui program de investiții cu o rată de sprijin de o intensitate mai mare decât cea pentru investițiile din PNDR, măsura nu a fost atât de solicitată pe cât ar fi fost de așteptat. Cauza acestei situații poate fi redusă la contextul practicilor comerciale actuale, în care micii producători de fructe și legume produc în general pentru autoconsum și vând micul lor surplus direct la poarta

gospodăriei ori în piețe țărănești, folosind certificate de producător (exceptate de la plata TVA), în timp ce grupurile de producători trebuie să plătească TVA, ceea ce descurajează formele asociative. Mai mult, acestea din urmă se confruntă și cu concurența neloială de pe piața importurilor, cantitățile și prețurile la care se facturează marfa adusă din străinătate fiind adesea subestimate. Pe de altă parte, rețelele moderne de distribuție preferă să lucreze cu producători mijlocii sau mari, capabili să respecte cerințele din caietele de sarcini, mai ales în privința calității produselor și termenelor de livrare.

Studiu de caz: asocierea pe filiera cărnii de porc

Cu efective de circa 5,5 milioane capete porcine, România se situa în 2010 pe poziția a noua în UE. Creșterea și exploatarea porcilor se face predominant în gospodării individuale de dimensiuni reduse, care dețin aproape 80% din efective, ceea ce constituie o situație singulară la nivelul Uniunii Europene. Pe clase de mărime, 94% din exploatații cresc 1-3 capete, 4,8% cresc 4-10 capete și doar un număr de circa 256 exploatații cresc peste 100 porci. Un număr de 156 exploatații profesionale autorizate cu peste 500 capete/ exploatație aveau un efectiv total de peste un milion capete porcine. Dacă în fermele familiale creșterea porcinelor se face în sistem gospodăresc extensiv, producătorii de scară mare, de tip industrial, sunt adesea integrați vertical, de la creștere și îngrășare la abatorizare și procesare. Efectivele de porcine, ca și producția de carne de porc, au scăzut în România începând cu 2008, pe fondul producțiilor modeste de cereale ale anului 2007 și crizei economice de la sfârșitul anului 2008, dar fenomenul a fost potențat și de eliminarea subvențiilor pentru carnea de porc, începând cu anul 2010.

Totuși, potențialul ridicat de redresare a creșterii porcului în România este promițător, pornind de la câteva puncte tari, anume producția mare de cereale a țării, mai ales de porumb (grad de autosuficiență 139%), piața internă mare, dar și proximitatea piețelor din Comunitatea Statelor Independente, forța de muncă calificată și ieftină. O realizare importantă a fost și eradicarea pestei porcine, care a dus la ridicarea parțială a restricțiilor impuse de UE la comercializarea cărnii de porc provenind din România, începând cu sfârșitul anului 2011. Punctele slabe ale sectorului sunt reproducția slab dezvoltată (crescătorii români importând un număr foarte mare de purcei pentru îngrășare) și costurile de producție ridicate.

O tentativă de a trece de la producția de carne de porc destinată autoconsumului la producția comercială cu ajutorul sprijinului oferit prin fonduri europene (Sapard și PNDR) a fost Cooperativa Muntenia. S-a încercat transpunerea unui model de cooperativă din Spania, mai întâi în sudul țării, apoi extinzându-se către est și vest, pe măsură ce inițiativa a început să se bucure de succes, ajungând la 300 de membri. Modelul a avut în vedere integrarea verticală a lanțului, de la asigurarea geneticii performante din import și multiplicarea sa în ferme proprii, până la procesare în unitatea de abatorizare.

Povestea nu a fost una de succes, situația financiară a cooperativei înrăutățindu-se treptat, deși managementul a încercat permanent să asigure atât aprovizionarea, cât și desfacerea mărfii livrate de fermierii membri ai cooperativei. Dificultățile au apărut ca urmare a unor factori de natură obiectivă sau subiectivă, printre care lipsa managementului specializat pentru formele asociative (relația cu membrii cooperativei nu a fost gestionată eficient, din lipsa personalului calificat, și nici nu s-a făcut o triere riguroasă a membrilor primiți în cooperativă), mentalitatea fermierilor (princiipiile cooperatiei reale sunt greu de popularizat și pus în practică în agricultura

românească, după experiența din perioada comunistă) și evaziunea fiscală (la care au recurs în mod sistematic o parte a membrilor deținători de ferme).

Lecțiile generate de demersurile de asociere a producătorilor atrag atenția mai ales asupra incongruențelor din sistemul fiscal, a cărui dualitate (fermierii individuali - neplătitori de TVA, persoanele juridice – plătitoare de TVA) lasă loc pentru evaziune. O altă problemă este legată de practica des întâlnită a nerespectării termenilor contractuali de către unii producători agricoli, care sistează livrările conform angajamentelor încheiate atunci când primesc un preț mai bun de la un alt client.

5. Rolul agriculturii în economia și ocuparea rurală

Spațiul rural continuă să dețină o importanță majoră pentru România, reprezentând, la nivelul anului 2008, 59% din teritoriu (57% în UE-27) și 46% din totalul locuitorilor (23,6% în UE-27). Dacă la acesta adăugăm zonele mixte sau rurale intermediare (definite conform tipologiei Comisiei Europene care permite comparațiile internaționale), ne referim la 99,2% din suprafață și 89,7% din populația țării.

Gradul de urbanizare este, sub toate aspectele, mai redus în noile state membre în comparație cu vechile state membre. Dacă în UE-27 ruralul contribuia, tot în 2008, cu 16% în economie (măsurată ca valoare adăugată brută), în România ponderea sa era de circa o treime. O pondere asemănătoare are economia rurală în totalul activității economice în Țările Baltice și în Ungaria, și chiar peste acest nivel în Slovacia (41%) și în Slovenia (36%). Contribuții mai reduse se înregistrau în Polonia și Bulgaria (respectiv 27% și 25%). Corespunzător, în zonele preponderent rurale își câștigă existența o bună parte din populația ocupată la nivel național în noile state membre: peste 40% în Ungaria și România, 35% în Polonia și 33% în Bulgaria, adică mult peste ponderea medie din UE-27, de 18%.

În ceea ce privește diversificarea economiei rurale, aceasta diferă de la țară la țară în noile state membre. În România, sectorul primar (agricultură, silvicultură, pescuit) avea, în 2008, o pondere mult mai mare în valoarea adăugată brută (de 13%), comparativ cu media de 8% a UE-12, respectiv cu 4,5% pe ansamblul UE-27. Sectorul serviciilor (terțiar), principalul domeniu de activitate în UE, inclusiv în regiunile predominant rurale (regiuni unde deține, în medie, o pondere de 65%) era, dimpotrivă, mai slab reprezentat în formarea valorii adăugate brute în ruralul românesc, având o pondere de 50% (54% în UE-12). În fine, contribuția sectorului secundar (minierit, manufacturier, construcții, utilități) era de circa 35% în majoritatea noilor state membre (36,5% în România).

Deși există un decalaj încă important, structura actuală a economiei rurale din România este rezultatul unor modificări în sensul convergenței către media din UE-12 și, în final, din UE-27. În perioada 2003-2008, ponderea agriculturii, silviculturii și pescuitului în valoarea adăugată brută din rural s-a redus cu 7,6%, cea mai spectaculoasă rată de scădere înregistrată în statele membre, în timp ce ponderea serviciilor a crescut cu 4%. Sectorul secundar a crescut, la rândul său, cu 3,6%.

Aceste schimbări se reflectă și în structura ocupațională a forței de muncă. În același interval 2003-2008, în regiunile rurale, ponderea populației ocupate în sectorul primar a scăzut cu 7,3%, sporind, în schimb, populația ocupată în servicii, care ajunge la 4,6%, în timp ce ponderea populației din sectorul de prelucrare se majorează, la rândul său, cu 2,7%. Cu toate

acestea, agricultura, silvicultura și pescuitul continuă să absoarbă 38,6% din forța de muncă din România în zonele predominant rurale și 29,6% în cele mixte (rurale intermediare), mult peste media din aceleași tipuri de regiuni ale UE-27 (respectiv, 13,6% și 6,2%) și peste valorile înregistrate de indicator în noile state membre.

Notabil este și decalajul de productivitate a muncii în agricultură între România și UE-27: în România, nivelul mediu al indicatorului în perioada 2007-2009 reprezenta numai un sfert din media înregistrată la nivel european (aproximativ la aceeași nivel situându-se și Polonia, Bulgaria și Letonia), iar diferența tinde chiar să se adâncească: în intervalul 2003-2008, productivitatea muncii în UE-27 a crescut cu o rată medie anuală de 3,4%, în timp ce în România ritmul de creștere a fost de 1,1%, mult sub media noilor state membre.

Șansele economiei rurale de a se restructura depind în mod fundamental și de demografia spațiului rural. Pe ansamblu, din punct de vedere al structurii pe grupe de vârstă, România are o populație mai puțin îmbătrânită decât media din UE-27, deși ponderea populației vârstnice (de peste 65 de ani) era, în 2009, ceva mai mare în regiunile predominant rurale decât în cele urbanesau mixte.

Sub aspectul densității populației, tendința din țara noastră este de scădere. Dacă în perioada 2000-2008, densitatea medie din UE-27 a crescut pe total și pe toate cele trei tipuri de regiuni, România a înregistrat o pierdere de populație din fiecare tip de zonă, cel mai rapid recul înregistrându-se în regiunile urbane, atât din cauza migrației, cât și scăderii naturale.

Migrația externă a devenit un fenomen de amploare pentru populația în vârstă de muncă din România, în special după suspendarea obligativității vizelor în spațiul Schengen la 1 ianuarie 2002. Se estimează că, din cele circa 2,2 milioane persoane plecate din țară în perioada dintre ultimele două recensăminte ale populației (2002-2011), 48% provin din mediul rural și 52% din cel urban (V. Ghețău, 2011). În cazul migrației interne, numărul tinerilor care au părăsit spațiul rural pentru a se muta la oraș este depășit de numărul celor în vârstă care se retrag la țară, în general la vârsta pensionării (cu 300 000 persoane cumulată pe perioada celor zece ani), dar scăderea naturală mult mai severă în rural decât în urban (respectiv, 404000 persoane față de 7000 persoane) a determinat scăderea mai drastică a populației din mediul rural.

Această evoluție constituie o indicație a faptului că populația ocupată (cu timp de lucru întreg) în agricultură este, în fapt, mai redusă ca număr, iar redirecționarea unei părți a acesteia, după eliberarea din activități agricole, către alte sectoare poate fi o problemă de mai mică amploare decât se estimează.

6. Oportunități post-2013 pentru restructurarea agriculturii românești

După primul exercițiu multianual de funcționare a agriculturii românești după rigorile Politicii Agricole Comune (PAC), în care fermierii români au învățat să prindă “din mers” regulile jocului european, începând din 2014 este deja o certitudine că acestea se vor schimba din nou, însă România poate să aibă un cuvânt de spus în procesul schimbării. România va trebui să utilizeze la maximum oportunitățile oferite de noul instrumentar al PAC pentru dezvoltarea sectorului agricol în direcția propusă, inclusiv pentru consolidarea exploataților agricole, deoarece principala sursă de sprijin a sectorului va fi furnizată de aceste fonduri europene.

Plățile directe sunt percepute drept cea mai importantă subvenție pentru fermieri (sprijin pentru venitul acestora, menit să compenseze decalajul de venituri față de alte activități economice), de aceea, în viitoarele negocieri, una dintre “bătăliile” cu miză importantă se va da în jurul modului în care se vor împărți între statele membre sumele alocate pentru această formă de sprijin. Cu toate că, cel puțin la nivel declarativ, s-a dorit reechilibrarea valorii plăților directe între statele membre, Comisia Europeană a fost nevoită să facă o propunere fezabilă și echilibrată bugetar și politic, luând în considerare elemente care depășesc rigorile politicii agricole europene, fiind mai aproape de păstrarea unui echilibru între statele membre preponderent contribuatoare și cele net beneficiare.

Dacă presupunem că nu vor fi modificări față de propunerea legislativă, atunci, pentru România, plata la hectar va crește de la 135 Euro în 2013 la aproape 200 Euro în 2019, decalajul de sprijin/ ha persistând și în viitoarea PAC, atât față de alte state europene, cât și față de media UE (estimată la 266 euro/ha). Din acest punct de vedere, fermierii români vor rămâne oarecum într-o competiție inegală cu alți fermieri europeni. În ceea ce privește contribuția națională la finanțarea plăților directe, s-a păstrat prevederea din tratatul de aderare, conform căruia Bulgaria și România pot utiliza plățile directe naționale pentru a completa sumele acordate în cadrul schemei de plată de bază, până în 2016.

Foarte interesantă pentru România, cu proporția sa extrem de mare de ferme de subzistență și semisubzistență, este schemă simplificată pentru micii fermieri (cu o alocare de până la 10% din plafonul național anual pentru plăți directe). Aceștia pot primi 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. Orice fermier care solicită sprijin în 2014 poate decide, până la 15 octombrie 2014, să participe la schemă și, prin urmare, să primească o plată anuală stabilită de statul membru la o sumă cuprinsă între 500 și 1 000 euro. De asemenea, în cadrul Fondului de dezvoltare rurală, vor exista o finanțare pentru consilierea micilor fermieri în vederea dezvoltării economice și granturi pentru restructurare în cazul regiunilor cu o mare fragmentare a terenurilor agricole. Fermele de 1-2,5 ha ar putea beneficia de această schemă unică pe fermă (500 euro) dar ar putea exista și situații în care și ferme din clase de mărime mai mari (4-5 ha) să adopte această formulă simplificată, mai ales în cazul unor fermieri bătrâni, care nu-și mai pot lucra corespunzător terenurile.

Față de regulamentul în vigoare, în propunerea legislativă apare flexibilitatea între cei doi piloni de sprijin. Există posibilitatea transferului de sume 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). Se prevede ca pentru viitoarea perioadă bugetară, finanțarea pentru politica de dezvoltare rurală va fi menținută la nivelul curent, și anume 14,6 miliarde Euro/ an. 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).

Potențialul de comasare a terenurilor în perioada 2014-2020

O estimare a “potențialului” de comasare a terenurilor poate fi făcută pornind de la datele privind dinamica din ultimii ani a structurii fizice a exploatațiilor, furnizate de Recensământul General Agricol (RGA) pentru perioada 2002-2010 și din bazele de date ale Agenției de Plăți și

Intervenție din Agricultură (APIA) pentru perioada de după aderare (2007-2010) pentru fermele eligibile pentru plăți directe (adică de peste 1 ha și care au parcele de peste 0,3 ha).

Analizând evoluțiile recente, se constată că principala resursă de exploatații cu potențial ridicat de comasare se află în categoria de mărime de 1-5 ha și 5-10 ha, exploatații care ocupă 30% din suprafața eligibilă pentru plăți (conform datelor APIA) și 34% din suprafața agricolă utilizată, conform datelor provizorii RGA 2010.

Al doilea lucru important de avut în vedere este faptul că vârsta înaintată a proprietarilor șefi de exploatație perpetuează rigiditatea structurii de exploatare din România. Din analiza detaliată a bazei de date APIA, în anul 2010 doar 1% dintre beneficiarii eligibili pentru plăți directe aveau sub 30 de ani și exploatau mai puțin de 100 mii ha, în timp ce 58% dintre beneficiarii de plăți directe aveau peste 60 de ani, lucrând 2,3 milioane de ha.

Coroborând aceste date, se constată că peste 87% din beneficiarii de peste 70 de ani și 83% dintre cei cu vârsta între 60-70 de ani au exploatații de 1-5 ha. Toți acești fermieri exploatează 1,3 milioane de ha. Ar trebui, în această situație, găsite variante care să elibereze suprafețele de teren exploatate la un nivel scăzut de productivitate, prin oferirea de oportunități alternative de venit celor care ar părăsi sectorul.

Parțial, acest scop este realizabil prin cei doi piloni ai sprijinului acordat prin Politica agricolă comună, de aceea este foarte important ca România să negocieze și utilizeze într-o variantă optimistă de 100% următoarele măsuri în ceea ce privește sprijinul European posibil de acordat după 2013: schema simplificată pentru fermele mici (Pilonul 1), plata suplimentară de 25% din plata de bază, în primii 5 ani pentru tinerii fermieri (Pilonul 1); transferul sumelor rezultate în urma plafonării plăților directe (din Pilonul 1) în Pilonul 2 pentru proiecte inovative menite să ridice competitivitatea (fără cofinanțarea beneficiarilor); plăți cuplate cu producția pentru o serie de produse și activități agricole dificile dar care sunt deosebit de importante din motive economice și/sau sociale; măsuri pentru dezvoltarea fermelor și afacerilor (Pilonul 2); accesarea de proiecte pentru investiții în active fizice (sursa de finanțare: Pilonul 2); sprijin pentru cooperare și pentru înființarea de grupuri de producători (sursa de finanțare Pilonul 2), etc.

Totuși, chiar după aderarea la UE, procesul de consolidare naturală a decurs foarte lent, de aceea trebuie găsite mijloacele necesare care să impulsioneze acest proces. Din punct de vedere al politicii naționale propunem înființarea unei banci funciare care va avea rol de comasare prin cumpărare sau arendare, acordarea unui sprijin de la bugetul de stat pentru încadastrarea terenurilor conform legilor existente sau amendate pe viitor (sursa: bugetul național), înființarea unei scheme de ajutor de stat (cu fonduri din bugetul național) ai cărei beneficiari ar putea fi agricultorii înregistrați la APIA, proprietari de terenuri sau moștenitori aflați în succesiune, care vând/ arendează terenurile unor cumpărători/ arendași (inclusiv băncii de terenuri), în scopul creării unor suprafețe compacte, care să permită exploatarea și obținerea de producții performante.

În condițiile introducerii acestor măsuri naționale și coroborând cu folosirea eficientă a instrumentelor din cei doi Piloni ai sprijinului financiar european, o parte din fermierii mici sau vârstnici ar putea opta pentru părăsirea activităților agricole, diminuându-se semnificativ numărul exploatațiilor de până la 5 ha și crescând accentuat în special fermele din categoriile 10-50 ha (unde estimăm o dublare a numărului și o extindere a suprafeței exploatate cu până la 60%), respectiv 50-100 ha (unde calculele indică un potențial de creștere a numărului de circa 8 ori, iar a suprafeței totale exploatate cu 250%).

7. Efectele consolidării asupra creșterii economice

Concluzii și recomandări generale

Analiza dinamicii structurii fermelor din România în ultimii 20 de ani evidențiază practic că România poate fi considerată un caz special printre fostele țări comuniste, din punct de vedere al tranziției agriculturii spre economia de piață, fără politici coerente pe termen lung și, în general, lipsindu-i politicile dedicate consolidării terenurilor. Propunerile de regulamente pentru viitoarea Politică Agricolă Comună țin cont de realitățile teritoriale și structurale ale UE-27 și oferă statelor membre mai multă flexibilitate pentru a alege tipul de politică potrivită fiecărui stat. Unele măsuri din „meniul” oferit în Pilonul 2, dar și măsurile din Pilonul 1 pot contribui la un proces de comasare mai sustenabil, însă nu suficient, dacă nu se completează cu măsuri naționale de tipul celor menționate anterior (o agenție cu rol de bancă de terenuri, o măsură de ajutor de stat pentru sprijinirea costurilor de încadastrare), măsuri pentru care sunt necesare fonduri în bugetul național alocate pe termen lung.

Probabil că pe termen scurt – până în 2013 – comasarea nu va avea un ritm mai susținut decât până acum, fiind una inerțială, dar odată cu noul cadru financiar multianual, dacă informația asupra noilor oportunități va fi difuzată corect și la timp, s-ar putea să existe un interes major în accesarea noilor măsuri. Dacă se vor găsi resurse și va exista o viziune politică pe termen lung în acest sens, atunci probabil că și procesul se va accelera.

Din estimările noastre, în varianta cea mai optimistă a unei absorbții masive a fondurilor UE și în condițiile unui sprijin prin măsuri naționale finanțate de la bugetul de stat, ne-am putea aștepta până în 2020 la schimbări structurale importante ale exploataților, în sensul creșterii ponderii fermelor de 10-100 de hectare și diminuării fermelor sub 10 hectare, mai ales a celor deținute de fermieri cu vârsta de peste 65 de ani, ceea ce va conduce și la un proces de întinerire a forței de muncă din agricultură.

Începând cu noua perioadă de programare, post-2013, fondurile de dezvoltare rurală trebuie să țină seama de rezolvarea unor constrângeri-cheie ale spațiului rural românesc, astfel încât, dincolo de gradul de absorbție, esențială să fie eficiența cheltuirii lor. Instrumentele din noul PNDR va trebui să încurajeze fermele să investească în proiecte de infrastructură privată: de stocare, de răcire, de ambalare, etc. și să se orienteze spre produse cu valoare adăugată mare, ținând cont și de specificul regional, mărindu-și în acest mod gradul de inserție pe piață.

Conceperea unor mari proiecte de infrastructură publică (de exemplu canalele importante de irigații) ar trebui finalizată până în 2014 pentru a putea primi finanțare din fondurile structurale de coeziune. Astfel ar fi facilitată conectarea utilizatorilor de apă în sistem, cu fonduri din Pilonul 2.

Un alt set de măsuri deosebit de important pentru România și pentru care noul meniu al Politicii Agricole Comune are prevăzute instrumente specifice vizează protejarea veniturilor producătorilor agricoli, în condițiile de volatilități ridicate a prețurilor, prin crearea de fonduri mutuale. Fermierii pot contribui la crearea acestor fonduri (susținute financiar și din contribuții din FEADR), în perioadele favorabile, urmând să beneficieze de sprijin atunci când le scad veniturile din agricultură.

În paralel cu formele de sprijin prevăzute în bugetul național și din fonduri europene, sunt necesare măsuri care să faciliteze accesul exploatațiilor la finanțarea bancară și la piața asigurărilor, factori esențiali pentru dezvoltarea afacerii și protejarea veniturilor fermierilor.

Cum interesul investitorilor pentru sector rămâne scăzut iar ratele dobânzilor ridicate, este esențială perpetuarea mecanismelor de preluare a riscului de creditare, de tipul celor oferite prin fondurile de garantare.

La fel de importante precum riscurile economice sunt în prezent și riscurile de mediu – iar gestionarea lor eficientă se impune cu prioritate pentru producătorii agricoli din România, ale căror dotări tehnologice deficitare îi fac vulnerabili în fața unor aspecte tot mai excesive ale climatului continental. În domeniul asigurărilor agricole, societățile specializate nu despăgubesc fermierii pentru calamități precum seceta sau înghețul, relativ frecvente în România. Este deosebit de oportună, în aceste circumstanțe, crearea de către producătorii agricoli a unui *Fond de Asigurări*, din care s-ar putea acoperi, parțial sau total, diferența de venit față de media ultimilor cinci ani, de exemplu (eliminându-se anul cel mai bun și cel mai slab), și nu diferența de producție. Propunerea de Regulament pentru sprijinul pentru dezvoltare rurală pentru perioada de programare 2014-2020 prevede ea însăși un astfel de instrument, contribuțiile din Pilonul 2 urmând să acopere 65% din prima pe care asiguratul o are de încasat.

Pentru a facilita introducerea de noi tehnologii în scopul creșterii competitivității și performanțelor exploatațiilor agricole, PAC post -2013 vizează sprijinirea parteneriatelor cercetare-asociații de producători prin finanțarea de proiecte care aduc o contribuție semnificativă în domeniul inovării.

Nu în ultimul rând, există mărirea în ceea ce privește organizarea și funcționarea camerelor agricole, instituții private de interes public care să ofere servicii de consultanță și extensie, să difuzeze informații de piață, să faciliteze absorbția fondurilor europene, să sprijine procesul de consolidare a terenurilor agricole, să mobilizeze inițiativa locală și să constituie un partener de dialog eficient cu autoritățile centrale pentru ameliorarea disfuncționalităților instituționale.

Propuneri de politici publice în sprijinul consolidării exploatațiilor

Așa după cum se întrevide din analizele elementelor determinante ale procesului de consolidare, realizate în capitolele anterioare, deceniul în curs se poate dovedi unul decisiv în ajustarea structurii exploatațiilor agricole din România. Simplificând, există două motive principale care pot facilita procesul de consolidare: primul îl reprezintă faptul că tot mai mulți șefi de mici exploatații (de subzistență și semi-subzistență, beneficiare de plăți directe din fonduri europene) ajung la o vârstă care nu le mai permite să lucreze terenul pe care îl dețin; al doilea este reprezentat de oportunitatea construirii unei strategii *sui-generis* de consolidare a exploatațiilor, finanțată parțial prin noul program de dezvoltare rurală ce urmează a fi definit până în 2014. Specificul viitorului program este că anumite instrumente tipice pentru restructurare nu mai fac parte din opțiunile finanțate de PAC: este cazul pensionării anticipate, care dispare ca alternativă de transfer al exploatației. Totuși, există un mecanism alternativ de ieșire din agricultură, prin intermediul Schemei micilor fermieri. Chiar dacă este un mecanism ambivalent, pentru că pe de o parte le facilitează micilor fermieri rămânerea în sistemul plăților directe, prin reducerea obligațiilor administrative, pe de altă parte le permite părăsirea activității

agricole și ieșirea definitivă din sistemul de acordare a plăților, contra unei compensații de 120% din plățile directe primite în cadrul schemei, pentru toată perioada de finanțare multianuală, adică începând cel mai devreme cu 2015 și terminând în 2020. Acest mecanism este parte a propunerii legislative a Comisiei Europene, care urmează a fi aprobată inițial de Consiliul European (miniștrii agriculturii) și ulterior de Parlamentul European.

Propunerea nr. 1. Prima propunere pe care o facem este de a construi viitoarea strategie de consolidare a exploatațiilor **centrată pe submăsura de acordare de plăți anuale celor care participă la schema micilor fermieri și care își transferă definitiv exploatația altui fermier.** Acceptarea acestei propuneri presupune ca prim pas o poziție activă a României în negocierile în curs ale Politicii Agricole Comune post 2013, în favoarea menținerii prevederilor referitoare la Schema micilor fermieri din regulamentul pentru plăți directe, respectiv pentru dezvoltare rurală. Ulterior, după aprobare, trebuie popularizată posibilitatea intrării în această schemă (intrarea se face doar în 2014) și posibilitatea ieșirii (începând cu 2015), contra compensației (primite până în 2020).

Propunerea nr. 2. Complementar propunerii nr. 1 și luând în considerare experiența pozitivă a derulării programului Renta viageră, care a vizat transferul proprietăților (și indirect al exploatației) de până la 10 ha, propunem **introducerea unei scheme de ieșire din agricultură pentru fermierii în vârstă de peste 65 de ani** (la momentul 2015) cu exploatații între 3 și 10 ha, organizate pe terenul deținut în proprietate și care primesc plăți directe (sunt înregistrați la APIA). Compensația pe care ar urma să o primească acești fermieri, pentru renunțarea definitivă la plățile directe europene odată cu vânzarea sau arendarea terenului deținut, ar urma să fie de 200 Euro/ ha (adică similară sumelor primite de micii fermieri) pentru o perioadă de 5 ani (deci nu pe viață, ca în cazul Rentei viagere). Diferit de mecanismul descris în propunerea 1, sumele acestea vor trebui să fie plătite de la bugetul de stat, măsura fiind una de ajutor de stat.

Propunerea nr. 3. Pentru a facilita implementarea propunerilor nr. 1 și nr. 2 și pentru a da un sens mai larg activității de gestionarea terenurilor agricole, propunem **înființarea unui oficiu de amenajare rurală, cu două funcții principale: implementarea unor planuri de comasare a parcelelor și intervenția pe piața funciară pentru orientarea structurii fermelor.** Funcția de comasare a terenurilor agricole ar putea fi realizată cu sprijinul financiar al PAC, prin Pilonul 2 (o măsură de care în prezentul PNDR România nu a uzat) și ar presupune programe voluntare de schimb de parcele, inclusiv realizarea măsurătorilor cadastrale, înregistrarea proprietăților etc.. Intervenția pe piața funciară, după modelul Safer (agenția franceză de amenajare teritorială), necesită existența unor fonduri bugetare considerabile, într-o primă fază, dar poate fi importantă pe termen mediu prin facilitarea găsirii de destinatari ai terenurilor transferate prin măsurile de ieșire propuse anterior. În plus, prin atribuirea exercitării unui drept de preempțiune acestui oficiu se poate realiza favorizarea instalării tinerilor fermieri, dar și descurajarea speculațiilor cu terenuri agricole. Instituția care ar putea prelua sarcina punerii în aplicare a acestei propuneri este ADS, care în acest fel ar putea regândi concesionarea terenurilor pe care le deține, ar putea combina vânzarea unora dintre acestea și cumpărarea altora și ar orienta transformările structurale ale exploatațiilor. Dacă pentru programele de comasare a parcelelor va trebui să coopereze cu Agenția Națională de Cadastru și Publicitate Imobiliară (ANCPI), pentru programele de intervenție pe piața funciară cooperarea se va realiza în interiorul ADS. Astfel, ADS, restructurată pentru a îndeplini acest rol complex, poate juca rolul de coordonator al strategiei de consolidare a exploatațiilor.

Propunerea nr. 4. Pentru a completa la nivel tehnic și a face funcționale măsurile anterioare, propunem rezolvarea situațiilor de blocaj generate de neînregistrarea proprietăților agricole prin **subvenționarea costurilor cadastrale și reducerea/ eliminarea taxelor care vizează tranzacțiile funciare ce duc la comasări sau grupări de parcele.** Măsura poate fi finanțată de la bugetul de stat, sau eventual prin programe internaționale (imprumuturi).

Efectul asupra creșterii economice a sectorului agroalimentar al aplicării acestor măsuri în perioada 2014-2020 este estimat în sub-capitolul următor.

Estimarea Valorii Adăugate Brute a sectorului agro-alimentar la orizontul 2020

Estimarea contribuției sectorului agro-alimentar la creșterea economică, ca urmare a măsurilor de consolidare a exploatațiilor care ar putea fi implementate în perioada 2013-2020, este realizată ca o prognoză în funcție de obiectiv, prin calcularea creșterilor de valoare adăugată aduse de anumiți factori, care contribuie direct la consolidarea exploatațiilor sau care interacționează nemijlocit cu procesul de consolidare. Ulterior, VAB a sectorului agricol, care include efectele măsurilor de consolidare este pusă în relație schematic cu VAB a industriei alimentare, obținându-se astfel o estimare a VAB a sectorului agroalimentar din România pentru anul 2020, în Euro la prețurile anului 2009.

Estimarea efectelor măsurilor de consolidare asupra VAB a agriculturii a presupus utilizarea unor formule simplificate de calcul a acestora, care să facă trecerea de la datele microeconomice la agregatele macroeconomice. Mecanismul identificat pentru cuantificarea acestor efecte a vizat două surse principale de creștere a valorii adăugate: 1) rezultatele măsurilor de consolidare propriu-zise, măsurate prin terenurile agricole care trec de la exploatațiile de subzistență și de semi-subzistență la exploatațiile comerciale, dar și prin terenurile reintroduse în exploatare, dintre cele nelucrate în prezent; 2) rezultatele creșterii randamentelor la principalele culturi de câmp, prin introducerea de tehnologii performante, posibilă ca urmare a creșterii dimensiunii exploatațiilor și sprijinită de investițiile cofinanțate de fondurile europene destinate agriculturii și dezvoltării rurale.

Ipotezele referitoare la măsurile de consolidare propriu-zisă descriu două instrumente cu șanse de a fi implementate în România în perioada 2014-2020: 1) acordarea de compensații pentru beneficiarii schemei micilor fermieri, prevăzută de viitoarea Politică Agricolă Comună, care decid să părăsească agricultura și transferă terenurile către alte exploatații, mai mari; 2) adoptarea unei scheme naționale de ajutor de stat pentru ieșirea din activitate a agricultorilor vârstnici, inspirată de schema rentei viagere, dar adaptată contextului viitoarei politici agricole.

Cuantificarea efectelor acestor două instrumente presupune că trecerea unor terenuri din exploatațiile mici (de sub 1 ESU) în exploatațiile mai mari (de peste 1 ESU) este însoțită de o creștere de valoare adăugată brută pe total agricultură, calculată ca produs între suprafața previzibilă a fi transferată și diferența dintre valoarea adăugată brută la ha corespunzătoare exploatațiilor de sub 1 ESU și cea a exploatațiilor de peste 1 ESU.

Efectele cumulate ale transferului terenului în exploatațiile mai mari și a reintroducerii în exploatare reprezintă o creștere a VAB pe total agricultură cu 5,7%. Efectul creșterii randamentelor la culturile de cereale, oleaginoase și proteice duce la o creștere a VAB pe total agricultură cu 9,8%. Dacă aceste creșteri sunt aplicate mediei VAB a agriculturii din perioada 2008-2011, ceea ce presupune că în deceniul în curs va fi posibilă o anumită stabilizare a

producției vegetale, ca urmare atât a introducerii unor tehnologii noi la nivel de fermă (inclusiv culturi adaptate condițiilor climatice mai vitrege), cât și a unor programe de dezvoltare a infrastructurii agricole (irigații acolo unde este posibil, depozitarea eficientă a producției), se ajunge în 2020 la o Valoare adăugată brută agriculturii de 8556 milioane Euro (în prețuri 2009).

Mai departe, contribuția sectorului primar (Agricultură, vânătoare, silvicultură) la VAB totală ajunge la 9651 milioane Euro, presupunând menținerea actualelor proporții dintre componente (un plus de 13% din VAB a agriculturii), iar VAB a sectorului agro-alimentar (presupunând păstrarea raportului dintre industria alimentară și agricultură la 0,8) ajunge la 17443 milioane Euro.