

Subvenție multianuală, decuplată de suprafață

-o propunere românească pentru viitorul fermelor mici din Europa -

Autor: Lucian Luca

Policy Brief nr. 7
Mai 2011



FUNDAȚIA SOROS
ROMÂNIA www.soros.ro

CUPRINS

DESPRE CE FERME MICI ESTE VORBA ÎN COMUNICAREA COMISIEI?.....	2
CE ÎNSEAMNĂ „FERMĂ MICĂ”?.....	2
CUM POT FI SIMPLIFICATE PLĂȚILE PENTRU FERMELE MICI	4
PROPUNEREA CRPE	4
CUM DEFINIM NOI ”FERMELE MICI”?	4
CE S-AR SCHIMBA PENTRU FERMIERII MICI?	5
SUSȚINEREA VENITURILOR FERMIERILOR PRIN PLĂȚILE DIRECTE	7

Despre ce ferme mici este vorba în Comunicarea Comisiei?

Comisarul european Dacian Cioloș a prezentat în noiembrie 2010 comunicarea „Politica Agricolă Comună în perspectiva anului 2020” – document care trasează liniile generale de reformă ale politicii agricole europene. Comunicarea va fi urmată în 2011 de o propunere legislativă a Comisiei. Suntem deci în etapa de trecere de la principii generale la măsuri concrete. În acest context, CRPE propune o schemă de subvenționare a fermelor mici care ar trebui facilitate:

- a) accesul acestor fermieri la bani – pentru cei cu exploatații comerciale viabile economic
- b) încurajarea vânzării pământului de către cei cu loturi mici, fără perspective comerciale.

Comunicarea prezentată de Comisie anunță intenția introducerii unei scheme simple, specifică doar fermelor mici, care ar trebui să înlocuiască regimul actual de acordare a plăților directe, reducând birocrăția. Procedurile actuale iau în calcul doar criteriile istorice sau de suprafață, aplicabile indiferent de mărimea fermei, și este evident că fermierii mici și mijlocii suportă mai greu costurile administrative legate de primirea subvențiilor.

Este mai ușor de spus decât de făcut. Pentru că sistemul actual implică un oarecare grad de automatism: suprafețele agricole din UE sunt incluse în niște hărți digitale, iar fermierul primește anumite sume de bani anuale, în urma unor cereri. Sistemul este relativ greu de creat (trasarea hărților, înregistrarea parcelelor), dar odată făcut funcționează în mare parte automat. E adevărat că sunt costuri mari de administrare, de pildă hărțile se refac la anumite intervale. Deci, cum ar putea arăta o schemă care să distribuie bani pentru mulți fermieri și pentru multe parcele, mai simplă decât sistemul actual? Vom prezenta în cele ce urmează propunerea CRPE, dar mai întâi să definim beneficiarii avuți în vedere.

Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale (MADR) din România și-a exprimat în mai multe rânduri susținerea pentru introducerea unei **scheme de sprijin dedicate fermelor mici**, inclusiv în prezentarea referitoare la Poziția României privind viitoarea Politică Agricolă Comună după 2013.

Ce înseamnă „fermă mică”?

Cu numărul său mare de gospodării rurale, România are un interes evident în această chestiune. Trebuie să precizăm că în *accepțiunea Comisiei Europene*, „fermele mici” nu reprezintă în general gospodăriile de subsistență. De altfel, o mare parte dintre acestea nu sunt cuprinse în Politica Agricolă Comună – cei care dețin mai puțin de 1 ha de teren nu primesc subvenții europene¹. Chiar dacă în această etapă a formulării noii politici față de fermele mici încă nu sunt definite

¹ Am explicat pe larg rațiunile pentru care România a optat pentru 1 ha ca limită minimă în raportul nostru precedent „O țară și două agriculturi”, CRPE Policy Paper nr. 4, 2009

criteriile de delimitare a acestora, este previzibil că sintagma nu se referă la fermele care în acest moment nu primesc plăți directe.

Diferența este destul de substanțială dacă ne raportăm la numărul de ferme. Țările UE au 13,7 milioane de exploatații agricole², dar plățile directe ale PAC au fost efectuate (cifrele din 2009) către numai 7,8 milioane de beneficiari. Diferența o reprezintă tocmai fermele de subzistență. O delimitare mai riguroasă a fermelor de subzistență, realizată de Eurostat utilizând conceptul de dimensiune economică³ a exploatațiilor, consideră drept ferme de subzistență pe acelea care au mai puțin de 1 ESU (= valoare adăugată de 1200 euro / an). Aceste ferme (aproximativ 6,3 milioane) reprezintă totuși 47% din exploatațiile agricole, 23% din forța de muncă ocupată în agricultură și 7% din suprafața agricolă, pe total UE.

Această departajare are o importanță majoră pentru *România - țara europeană cu cele mai multe gospodării de subzistență*. Astfel, 78% din exploatațiile din România sunt de fapt gospodării de subzistență. Ele cuprind 57% din forța de muncă ocupată în agricultură și 31% din suprafață. **Practic, cea mai mare parte din populația ocupată în agricultură a României nu beneficiază de subvenții agricole**

De aceea, dacă se va renunța definitiv la criteriul istoric în alocarea plăților directe, România ar trebui să ia în considerare posibilitatea ca și aceste suprafețe să fie luate în calcul la o eventuală reîmpărțire a plăților directe după suprafață la nivelul UE, chiar dacă astăzi deținătorii lor nu sunt beneficiari ai plăților directe. Argumentul este că aceste suprafețe pot fi considerate un fel de rezervor pentru consolidarea exploatațiilor care deja sunt beneficiare ale plăților directe.

Alternativa, probabil mai realistă, la această propunere ar fi ca suprafețele ocupate de exploatațiile de subzistență să constituie unul din criteriile de alocare a fondurilor pentru Pilonul 2, ținând cont de faptul că fermele de subzistență au un rol incontestabil în menținerea vitalității spațiului rural, sau măcar a șanselor de revitalizare a acestuia. Altfel, desigur că eforturile principale ale României trebuie să se îndrepte asupra situației viitoare a **actualilor beneficiari ai plăților directe**, care în România nici nu sunt puțini (pentru anul 2010 au fost depuse aproximativ 1 milion de cereri).

²Ancheta Structurală în Agricultură din 2007

³Dimensiunea economică a unei exploatații este dată de valoarea adăugată brută care ar fi produsă potențial de către o exploatație, iar unitatea de măsură a acesteia în UE este ESU (unitatea de dimensiune europeană), care echivalează o valoare adăugată de 1200 Euro.

Cum pot fi simplificate plățile pentru fermele mici

Într-un interviu relativ recent pentru *Adevărul*, comisarul Cioloș făcea cunoscută direcția în care se îndreaptă planurile Comisiei de sprijinire a fermelor mici: „Intenționăm, pentru fermele mici, o plată forfetară în condiții mult mai simple decât în cazul fermelor medii sau mari. Probabil că micul fermier nu va mai trebui să depună o cerere în fiecare an și nu vor mai fi atât de multe controale. Și în programul de dezvoltare rurală vom avea măsuri care să faciliteze investițiile într-o fermă mică”⁴.

Exact în direcția creionată de comisarul Cioloș vrem să înscriem propunerea CRPE. România are chiar obligația de a face o propunere de aplicare practică a acestei idei, care se poate dovedi crucială pentru restructurarea sectorului agricol.

Propunerea CRPE

- *ferme mici = cele care primesc acum puțini bani*
- *sistem de plată multianual, decuplat de suprafață*

Cum definim noi ”fermele mici”?

Pentru a scăpa de complicata problemă a definiției și limitelor minimale, propunem aplicarea unui principiu simplu:

Fermele mici sunt cele care în prezent primesc sume mici ca subvenție directă.

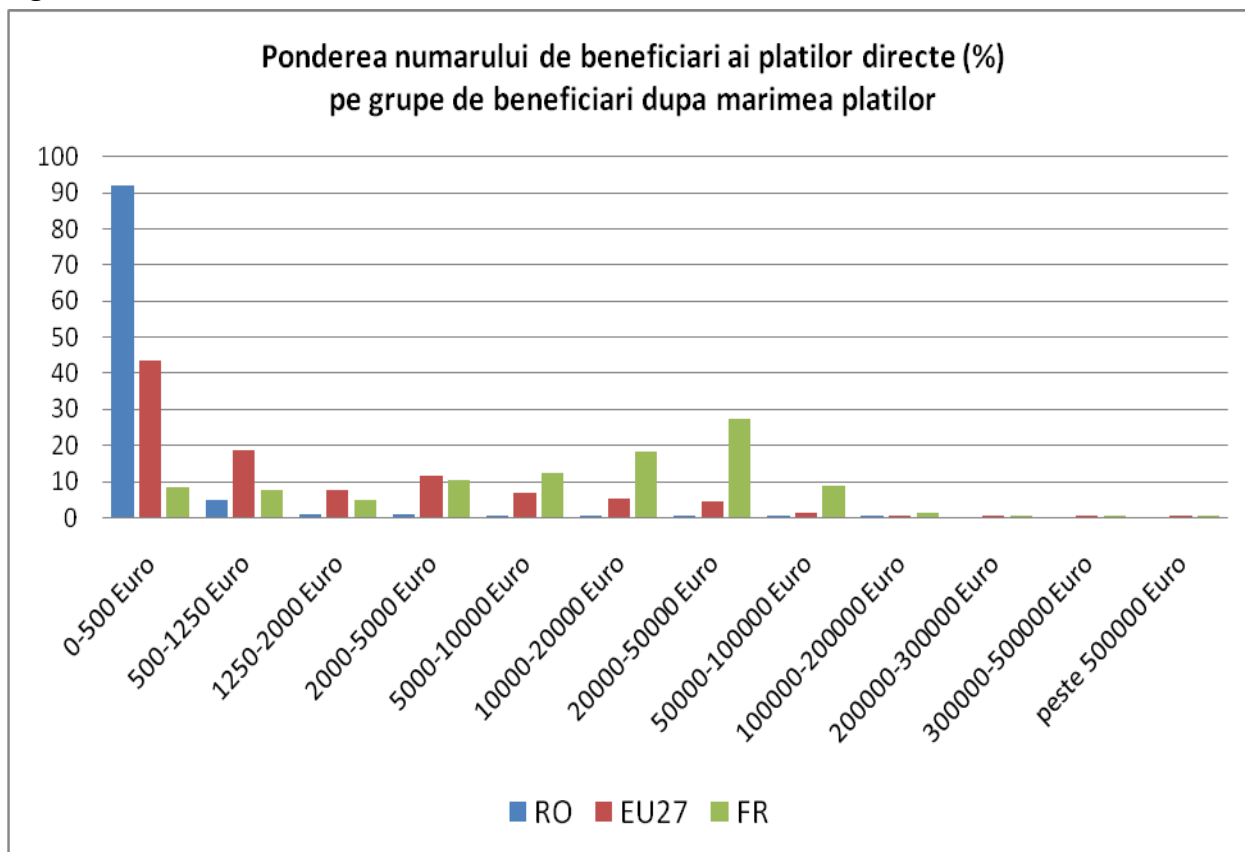
Dacă avem în vedere grupele din repartizarea beneficiarilor, așa cum este realizată de Comisie, putem propune ca limită pentru fermele mici suma de 1250 euro. Asta înseamnă că practic **”fermă mică” = ferma europeană care în prezent primește mai puțin de 1250 euro / an din fonduri europene.**

Din cele 7,8 milioane de ferme din UE care primesc acum plăți directe, aproximativ 5 milioane se integrează sub pragul de 1250 euro. **Deci propunerea noastră s-a aplica pentru 5 milioane de fermieri europeni.** În cazul României impactul ar fi dramatic: 90% din fermierii români care primesc acum plăți directe se află sub acest prag.

⁴ Interviuurile *Adevărul* Europa. Dacian Cioloș: ”Fermierii români vor primi mai mulți bani, dar nu cât cei francezi”.

Bineînțeles, impactul e diferit de la țară la țară – vezi Fig. 1. Dacă în România vorbim de 90% dintre fermele acum în plată, în Franța ponderea acestora ar fi de doar 15% , ceea ce nu este totuși puțin.

Fig. 1.



Ce s-ar schimba pentru fermierii mici?

În acest moment, sistemul de plată este similar, atât pentru un fermier care are 5 ha cât și pentru unul cu 5000 ha. Fiecare fermier face o cerere anuală și trece prin anumite proceduri de verificare. Evident, aceste costuri administrative afectează disproporționat pe fermierii mici față de cei mari, iar la nivel național statele cu multe ferme mici, comparativ cu cele care au puține ferme mici

În cazul României, plata anuală a subvenției, legată indirect de proprietatea asupra pământului (pentru ca ponderea terenurilor arendate este relativ mică), acționează ca un inhibitor pentru vânzarea terenurilor fragmentate. Un țăran care are 2 ha de pământ plătește anual statului român un impozit pe teren de aprox. 10 euro / an⁵ și primește subvenție aprox. 100 euro, cu tendința de creștere a acestei subvenții, pentru că avem un program de egalizare la nivelul subvențiilor medii din UE. În acest context, alegerea rațională a țăranilor este să nu vândă acest teren și să aștepte subvențiile.

⁵ Impozitele diferă în funcție de natura terenului și de poziționare, astfel încât am simplificat discuția luând o valoare medie de referință.

În varianta propusă de CRPE, fermierii s-ar înscrie pentru primirea subvenției doar o singură dată, la începutul perioadei de programare financiară europeană. În prezent această perioadă este de șapte ani, deci fermierul ar face o singură cerere, în primul an din cei șapte și ar urma să primească aceeași subvenție în următorii șapte ani. Subvenția nu ar fi legată de suprafața exploatată (proprietatea agricolă) decât la început, când face cererea. Astfel, un țăran poate vinde terenul și primi în continuare timp de șapte ani subvenția. În acest mod, s-ar elimina tendința de a ține terenurile în proprietate, nelucrate, pentru a primi subvenția prin cereri anuale. Pare o schimbare minoră, dar poate induce un efect major asupra structurii de proprietate agricolă din România și din alte state UE cu agricultură fragmentată.

De altfel, propunerea noastră ar avea efecte diferite pentru două categorii diferite de fermieri:

- *pentru cei cu suprafețe mici* – i-ar încuraja să vândă, beneficiind în continuare de subvenție pentru 7 ani (sau 5, dacă se schimbă perioada de programare financiară europeană)
- *pentru fermele definite ca mijlocii* pentru standardele românești (de exemplu, *peste 10 ha*) s-ar crea oportunități de extindere prin scoaterea pe piață a unor suprafețe mici din imediata vecinătate a exploatațiile deja existente. Dată fiind extrema fragmentare a pământurilor, este de așteptat ca fermierii mijlocii să profite de această oportunitate mai mult decât exploatațiile foarte mari.

Dacă un țăran vinde terenul pentru care primește subvenție încă 7 ani, noii deținători îl vor putea folosi și declara, dar nu vor primi plăți directe pentru el până la expirarea perioadei pentru care vechii deținători primesc sprijinul. **Efectele ar putea fi asemănătoare programului „renta viageră”, dar pe o scară mult mai mare, într-un interval mai scurt și cu șanse mai mari pentru fermele mijlocii de a se consolida (eventual și cu sprijinul unor măsuri de dezvoltare rurală specifice).**

Dacă propunerea noastră ar fi luată în considerare, România ar trebui să regândească modalitatea de sprijinire a fermelor mijlocii cuprinsă în pilonul doi (dezvoltarea rurală) al PAC. Fermierii care vor să-și modernizeze exploatația pot primi în prezent 1500 euro / an, în urma unui dosar de aplicație, în cadrul măsurii 141, de sprijinire a fermelor de semi-subsistență, în vederea restructurării. România ar trebui să gândească o politică de încurajare a extinderii fermelor mijlocii, inclusiv prin facilități acordate de stat acestor ferme, pentru reducerea costurilor de tranzacție ale vânzării-cumpărării sau arendării terenurilor.

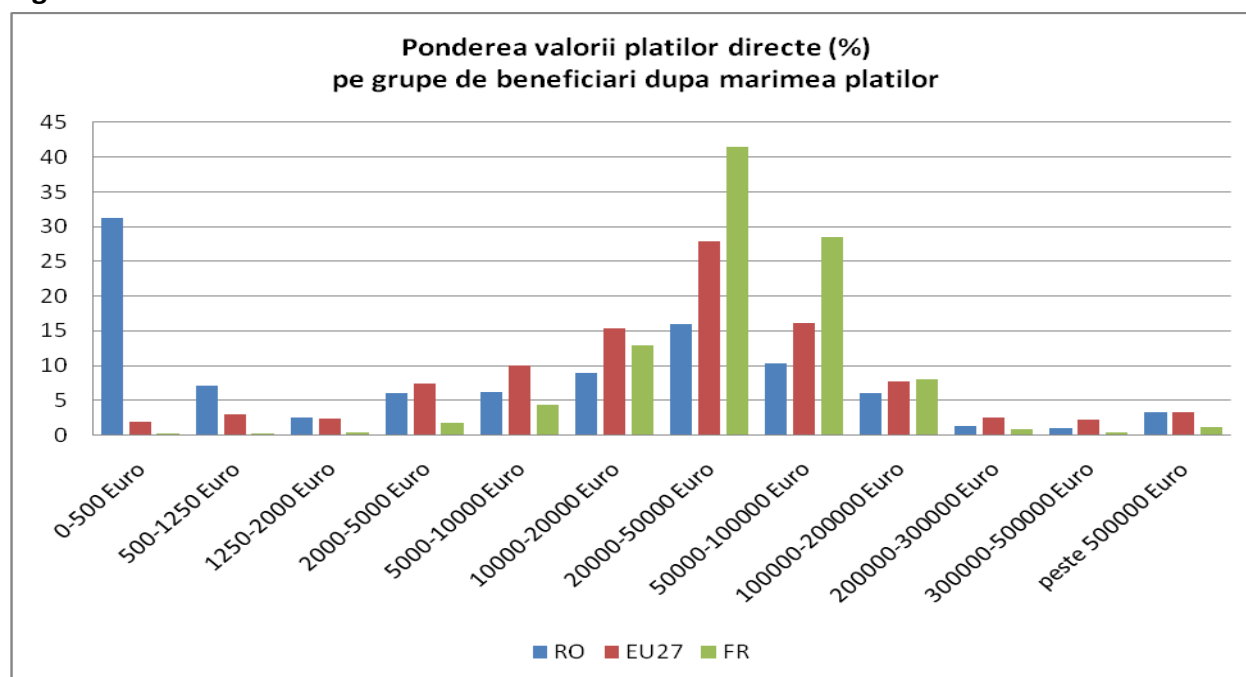
Efectele asupra **costurilor administrative** ar trebui să fie spectaculoase în România, câtă vreme depunerea anuală a cererilor de plată s-ar face numai de către fermele mari, dintre care multe o fac utilizând aplicația de depunere on line (deja în 2010 au fost depuse on line 237 mii cereri, acoperind 5,2 milioane ha). Reducerea riscului de a face declarații incorecte este doar urmarea binevenită a introducerii acestui sistem și este de prevăzut că în viitor nu doar că se vor reduce costurile de administrare a sistemului de gestionare a plăților directe, dar vor fi și eliminate cele

mai multe dintre cauzele care au generat aplicarea de penalizări pentru gestionarea defectuoasă a plăților (cum s-a întâmplat în România pentru plățile corespunzătoare primului an, 2007).

Căutările Comisiei par a se îndrepta către o nouă paradigmă a fermei mici europene, astfel încât definiția fermei mici folosită pentru acordarea plăților directe (din primul pilon) să poată fi aplicată și măsurilor de dezvoltare rurală (din al doilea pilon).

Propunerea noastră ar deplasa centrul de greutate al fermelor mici către fermele care astăzi sunt – în România, ca și în celelalte state noi membre – beneficiarele măsurii tranzitorii⁶ de **sprijinire a fermelor de semi-subsistență în vederea restructurării**, adică ferme între 2 și 8 ESU în România.

Fig. 2.



Susținerea veniturilor fermierilor prin plățile directe

Așa cum la obiectivele PAC, destul de largi încă de la înființare, s-au adăugat noi provocări de-a lungul a peste jumătate de secol de funcționare, și plăților directe le sunt astăzi atribuite obiective care destul de greu pot fi atinse cu ajutorul unui singur instrument. Totuși, la nivelul UE plățile directe încă sunt considerate a juca rolul cheie **în ce privește reducerea decalajelor dintre veniturile celor ocupați în agricultură și ale celor ocupați în alte ramuri ale economiilor naționale** și în principal în industrie.

Ponderea plăților directe în totalul veniturilor agricole la nivelul UE-27 a însemnat 27%, în perioada 2006-2008. Cu toate acestea, venitul pe unitatea de muncă din agricultură s-a menținut

⁶ Probabil că din setul de măsuri tranzitorii, dedicate noilor state membre, cele care nu vor face parte din meniul general acceptat de toate statele vor dispărea, pentru că este firesc să nu ai măsuri tranzitorii pentru exploatații atunci când ceri tratament egal în privința plăților directe.

la mai puțin de jumătate din venitul obținut din salarii pe unitatea de muncă, ca medie a celor 27 de membri ai UE.

În România însă, în ce privește rolul plăților directe, pare a fi dominantă interpretarea conform căreia acordarea unei compensații financiare pentru producătorii agricoli este justificată de menținerea unor prețuri scăzute la alimente, în acord cu puterea de cumpărare scăzută a consumatorilor. De aceea în România marile ferme sunt considerate de către decidenții politici cele mai îndreptățite beneficiare ale plăților directe. Și probabil că de asta poziția oficială constantă a României a fost să se opună propunerilor de limitare superioară a plăților către fermele mari, fără a lua în considerare că din economiile rezultate la nivel european pot fi sprijinite mai mult fermele mici.

Repartiția între fermieri a plăților directe, conform regulamentelor care definesc actuala PAC, aduce în discuție echitatea distribuției acestora, câtă vreme 20% dintre beneficiari primesc 80% din plățile directe⁷, conform diferitelor analize posibile. De exemplu, analiza datelor colectate de către RICA⁸ pentru 2006, când România și Bulgaria încă nu erau membre, arată că 20% din fermele UE-25 primeau 76% din plățile directe⁹. Pornind de la datele indicative ale plăților efectuate în 2009, un raport mai recent¹⁰ ajunge la aceleași rezultate: aproximativ 20% din ferme primesc aproximativ 80 % din plățile directe, atât în EU-15 (vechile state membre) cât și în EU-12 (statele aderente din 2004). Judecată prin prisma principiului 20/80 situația este asemănătoare și în România: analiza distribuției beneficiarilor și suprafețelor corespunzătoare eligibile pentru plăți pe suprafață (din fonduri europene), conform cererilor depuse în fiecare din anii 2007-2009, arată că 19% din fermieri primesc aproximativ 77% din plățile directe.

Revenind la datele detaliate ale plăților din 2009 la nivel de stat membru, iese în evidență modelul extrem al României din perspectiva distribuției beneficiarilor, respectiv a unui număr uriaș de fermieri (aproape un milion) care au primit mai puțin de 500 Euro plăți directe din fonduri europene, depășind Polonia care are în această categorie doar aproximativ 700 de mii de beneficiari. Probabil că pe măsura egalizării ratelor plăților directe (Polonia are un avans de 2 ani în acest proces), o parte din beneficiarii români vor trece în categoria celor cu plăți între 500 și 1250 Euro, conform clasificării utilizate în prezent. Din Fig. 2 se poate vedea cât de diferită este distribuția plăților directe pe categorii de beneficiari într-o țară cu structură în curs de ajustare - cum este România - față de una cu structură stabilă - cum e Franța, ceea ce face ca media UE-27 să aibă o relevanță redusă.

Dacă se va alege soluția unei distribuții mai echitabile, aceasta va afecta probabil fermele mari, în timp ce fermele mici vor avea de câștigat, dar efectele acestei redistribuiri asupra sectorului

⁷ În acest context adeseori este menționat principiul 20/80 al lui Pareto. Vilfredo Pareto observase la sfârșitul secolului XIX, în cazul mai multor țări, că distribuția veniturilor populației urma o lege cumulativă, conform căreia 20% din populație cumula 80% din venituri.

⁸ Rețeaua de Informații Contabile Agricole, organizată de fiecare stat și coordonată de DG AGRI.

⁹ Direct payments distribution in the EU-25 after implementation of the 2003 CAP reform based on FADN data, DG AGRI, 2008.

¹⁰ http://ec.europa.eu/agriculture/funding/directaid/distribution_en.htm

agricol se vor vedea numai acolo unde numărul fermelor mici este destul de mare (ca în unele din noile state membre și în unele țări mediteraneene).

România ar fi un caz exemplar, pentru că dacă proporția 20/80 este respectată și în concentrarea plăților din Romania, e de reținut diferența de nivel dintre media UE-27 (unde cei 20% din beneficiarii care concentrează 80% din plăți primesc de la 5000 de Euro în sus) și România (unde nivelul de pornire al celor 20% este în jur de 500 Euro). În plus, dacă în vechile state membre există o concentrare a plăților, în România există și o polarizare a acestora: peste 90% din beneficiari (cu plăți sub 500 Euro) primesc în jur de o treime din volumul plăților, iar la celalalt capăt 1% din beneficiari (cu plăți de peste 50000 Euro) primesc tot în jur de o treime din plăți. Astfel, în România o eventuală redistribuire a plăților directe devine automat un instrument de stimulare a apariției și dezvoltării fermelor mijlocii.

Despre autor:

Lucian Luca este cercetător la Institutul de Economie Agrară al Academiei Române și expert afiliat CRPE pe probleme de politici agricole. A fost consultant pentru agricultură și dezvoltare rurală în România pentru diferite proiecte ale unor organizații internaționale sau naționale (între 1997 și 2003 a lucrat pentru Banca Mondială). A publicat studii referitoare la impactul politicilor agricole, inclusiv PAC, asupra sectorului agricol românesc.

Acest raport apare în cadrul proiectului „**România activă în dezbaterile europene II**” derulat de Centrul Român de Politici Europene (CRPE) și finanțat de Fundația Soros în cadrul Inițiativei de Politică Externă.

Conținutul acestui raport nu reprezintă în mod necesar poziția oficială a Fundației Soros.

Opiniile exprimate nu implică automat poziția tuturor experților afiliați sau a altor instituții și organizații partenere CRPE.

Credit foto copertă: Prelucrare Photoshop după imagine George Pataki

© CRPE Mai 2011

Centrul Român de Politici Europene

Știrbei Vodă 29

ap. 4, București - 1

office@crpe.ro

Tel +4 0371.083.577

Fax. +4 0372.875.089

Pentru mai multe detalii despre CRPE vizitați pagina www.crpe.ro.