



FINANȚAREA POLITICII AGRICOLE COMUNE

Finanțarea politicii agricole comune a fost asigurată de-a lungul timpului dintr-un singur fond, și anume Fondul european de orientare și garantare agricolă, care a fost înlocuit la 1 ianuarie 2007 cu Fondul European de Garantare Agricolă (FEGA) și Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală (FEADR).

TEMEI JURIDIC

Articolul 40 alineatul (3) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE);
Regulamentul (UE) nr. 1306/2013 și Regulamentul (UE, Euratom) nr. 1311/2013 (JO L 347, 20.12.2013).

EVOLUȚIA CADRULUI FINANCIAR AGRICOL

Creată în ianuarie 1962, politica agricolă comună (PAC) se baza la vremea respectivă pe Fondul european de orientare și garantare agricolă (FEOGA). În 1964, acest fond a fost împărțit în două secțiuni, și anume secțiunea „Garantare” și secțiunea „Orientare”, care erau reglementate de norme diferite.

- Secțiunea „Garantare”, de departe cea mai importantă, avea drept obiectiv finanțarea cheltuielilor care decurgeau din aplicarea politicii piețelor și a prețurilor. Aceste cheltuieli au un caracter imprevizibil și, în consecință, fac obiectul unor adaptări care vizează ajustarea creditelor prevăzute la nevoile reale prin intermediul bugetelor rectificative. Ca regulă generală, FEOGA-Garantare finanța în totalitate măsurile de intervenție de pe piețe.
- Secțiunea „Orientare” contribuia la finanțarea operațiunilor de politică structurală și de dezvoltare a zonelor rurale. Spre deosebire de FEOGA-Garantare, FEOGA-Orientare se baza pe principiul cofinanțării.

Pentru a frâna creșterea cheltuielilor din cadrul PAC, din 1988, creditele alocate acestei politici au făcut obiectul unei discipline bugetare stricte prin crearea unei linii directoare agricole cu caracter multianual (Decizia 88/377/CEE, completată de acordul interinstituțional din 22 iunie 1988, în cadrul pachetului „Delors I”) (a se vedea fișa [1.4.3](#)).

Imediat după Tratatul de la Maastricht și după Consiliul European de la Edinburgh (decembrie 1992), cadrul financiar a fost revizuit (pachetul „Delors II”). Acordul interinstituțional din 1988 a fost înlocuit de un nou acord privind disciplina bugetară pentru perioada 1993-1999 (JO C 331, 7.12.1993). Decizia nr. 88/377/CEE a fost înlocuită cu Decizia nr. 94/729/CE (JO L 293, 12.11.1994), prin care s-a confirmat



principiul potrivit căruia disciplina financiară se aplică tuturor politicilor comune. Agenda 2000 (a se vedea fișa [3.2.3](#)) a preluat orientarea agricolă în cadrul perspectivelor financiare 2000-2006 (JO C 172, 18.6.1999). În paralel, mecanismele de finanțare a PAC au fost stabilite de noul Regulament (CE) nr. 1258/1999 (JO L 160, 26.6.1999, p. 103).

Cadrul financiar multianual pentru perioada 2007-2013 a fost aprobat în 2006 (JO C 139, 14.6.2006) (a se vedea fișa [1.4.3](#)). Rubrica 2 a acestui cadru, „Conservarea și gestionarea resurselor naturale”, includea bugetul destinat agriculturii și dezvoltării rurale, mediului și pescuitului (413 miliarde de euro la prețurile curente, respectiv 42,3 % din totalul creditelor de angajament pentru UE-27). În cadrul dezbaterilor pregătitoare cu privire la perspectivele 2007-2013 s-a discutat și revizuirea dispozițiilor în materie de finanțare a PAC.

- Regulamentul (CE) nr. 1290/2005 (JO L 209 din 11.8.2005, p. 1) a împărțit FEOGA în două fonduri distincte, mai exact Fondul European de Garantare Agricolă (FEGA) și Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală (FEADR). FEGA finanțează sau, uneori, cofinanțează împreună cu statele membre cheltuielile aferente organizării comune a pieței (OCP) (a se vedea fișa [3.2.4](#)), sprijinul direct pentru ferme (a se vedea fișa [3.2.5](#)), contribuția Uniunii la măsurile de informare și promovare pentru produsele agricole pe piața internă și în țările terțe, precum și diverse cheltuieli specifice ale Uniunii, cum ar fi măsurile veterinare și colectarea și utilizarea resurselor genetice.
- Regulamentul (CE) nr. 1290/2005 a fost însoțit de Regulamentul (CE) nr. 1698/2005 (JO L 277 din 21.10.2005) privind sprijinul pentru dezvoltare rurală acordat din FEADR, ca urmare a particularităților financiare și de programare ale celui de-al doilea pilon al PAC (a se vedea fișa [3.2.6](#)). FEADR cofinanțează îmbunătățirea competitivității sectorului agricol și a celui forestier, măsurile de agromediu, îmbunătățirea calității vieții în zonele rurale, încurajarea diversificării economiei rurale, precum și constituirea de capacități locale (inițiativa LEADER) (a se vedea fișa [3.2.6](#)).

Secțiunea „Garantare” a figurat întotdeauna printre cheltuielile obligatorii (CO) ale bugetului comunitar, care decurg direct din tratat sau din actele adoptate în temeiul acestuia. Pe de altă parte, toate cheltuielile FEOGA-Orientare erau clasate ca neobligatorii (CNO). Înainte de intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona (a se vedea fișa [3.2.1](#)), Consiliul, prima componentă a autorității bugetare a Uniunii, avea în mod tradițional ultimul cuvânt asupra CO în cadrul procedurii de elaborare a bugetului anual. Pe de altă parte, Parlamentul European deținea puterea de decizie privind CNO în limita unui plafon maxim de majorare calculat de Comisie pe baza unor parametri economici. Noul TFUE (a se vedea fișa [3.2.1](#)) a eliminat această distincție și, ca urmare, cele două componente ale autorității bugetare (Parlamentul European și Consiliul) decid împreună cu privire la toate cheltuielile agricole.

În ceea ce privește perioada 2014-2020, Parlamentul European a aprobat, la 19 noiembrie 2013 (rezoluțiile [P7_TA\(2013\)0455](#) și [P7_TA\(2013\)0456](#), JO C 436, 24.11.2016), Regulamentul privind noul cadru financiar multianual [Regulamentul (UE, Euratom) nr. 1311/2013, JO L 347, 20.12.2013] și acordul



interinstituțional privind buna gestiune financiară (JO C 373, 20.12.2013). De asemenea, reforma din 2013 a abrogat Regulamentul (CE) nr. 1290/2005 și Regulamentul (CE) nr. 1698/2005, care au fost înlocuite de Regulamentul (UE) nr. 1306/2013 privind finanțarea, gestionarea și monitorizarea PAC și de Regulamentul (UE) nr. 1305/2013 privind sprijinul pentru dezvoltare rurală acordat din FEADR (JO L 347 din 20.12.2013).

Noul cadru financiar multianual stabilește un buget total pentru rubrica „Conservarea și gestionarea resurselor naturale” (inclusiv PAC) de 373,17 miliarde de euro la prețurile din 2011, adică 38,9 % din totalul creditelor de angajament pentru UE-28. Reglementarea piețelor agricole și plățile directe reprezintă 28,9 % din totalul creditelor de angajament prevăzute (a se vedea fișa [3.2.10](#), tabelul I rândul B). În plus, măsurile de dezvoltare rurală reprezintă 8,8 % din această sumă (a se vedea fișa [3.2.10](#), tabelul I rândul C). Astfel, bugetul destinat agriculturii și dezvoltării rurale prevăzut pentru anul 2020 este de 49 de miliarde de euro, ceea ce reprezintă 34,9 % din bugetul total, o cotă inferioară celei atribuite PAC la începutul perspectivelor financiare (40,5 % în 2014) (a se vedea fișa [3.2.10](#), tabelul I rândul D).

Cadrul financiar multianual privind agricultura a fost modificat în 2015, în urma transferurilor între cei doi piloni ai PAC decise de statele membre [Regulamentul de punere în aplicare (UE) nr. 2015/141 (JO L 24 din 30.1.2015)]. Tabelul de mai jos indică valoarea financiară definitivă a OCP, a plăților directe și a dezvoltării rurale în cadrul PAC.

BUGETUL PAC 2014-2020 (UE-28)	Total 2014-2020 (în miliarde de euro la prețurile curente)	% PAC
MĂSURI DE PIAȚĂ (OCP)	19,002	
a) Venituri alocate	(4,704)	
b) Rezervă de criză	+ 3,155	
A) TOTAL OCP [a) + b)]	17,453	4,3 %
PLĂȚI DIRECTE (PD)	298,438	
c) Transferuri în favoarea celui de-al doilea pilon	(7,369)	
d) Transferuri în favoarea PD	+ 3,359	
e) BILANȚUL NET AL TRANSFERURILOR [c) + d)]	(4,010)	
f) Rezervă de criză	(3,155)	
B) TOTAL PD [e) + f)]	291,273	71,3 %
TOTAL PILONUL 1 [A) + B)]	308,726	75,6 %
MĂSURI DE DEZVOLTARE RURALĂ (DR)	95,577	
g) Bilanț net în favoarea celui de-al doilea pilon	+ 4,010	
C) TOTAL PILONUL 2 (DR)	99,587	24,4 %
TOTAL PAC 2014-2020 [A) + b) + C)]	408,313	100 %

Comisia a lansat o revizuire la jumătatea perioadei a cadrului financiar multianual 2014-2020 în 2016 ([COM\(2016\)0605](#)). Negocierile agricole privind Regulamentul „Omnibus” au fost finalizate în octombrie 2017. Chiar dacă sumele pentru PAC nu au fost afectate, această revizuire a inclus câteva modificări ale actelor de bază agricole



din 2013 [Regulamentul (UE) nr. 2393/2017, JO L 350 din 29.12.2017] (a se vedea fișa [3.2.9](#)).

EVOLUȚIA CHELTUIELILOR AGRICOLE ȘI RURALE

A. Prezentare generală

Bugetul Uniunii pentru 2020 prevede în total 168,68 miliarde EUR în credite de angajament. Plățile directe reprezintă 24 % din credite (40,6 miliarde EUR), măsurile de dezvoltare rurală reprezintă 8,7 % (14,6 miliarde EUR) și celelalte cheltuieli 1,7 %. În total, pentru PAC se alocă, în 2020, 34,5 % din bugetul Uniunii (58,12 miliarde EUR).

Partea cheltuielilor agricole în bugetul Uniunii Europene este în continuă diminuare de mai mulți ani. Dacă PAC reprezenta 66 % din bugetul Uniunii la începutul anilor 1980, cheltuielile aferente acestei politici se ridică la numai 37,8 % în perioada 2014-2020. Începând cu 1992, data primei reforme de anvergură a PAC și a exploziei ajutoarelor directe, cheltuielile agricole au rămas stabile în termeni reali, cu excepția anilor 1996 și 1997 (din cauza crizei „vacii nebune” și a aderării a trei noi state membre). Costul bugetar al PAC raportat la venitul național brut (VNB) al Uniunii a scăzut deci de la 0,54 % în 1990 la un procentaj de 0,34 % prevăzut pentru 2020.

B. Repartizarea cheltuielilor pe categorii și pe sectoare

Cheltuielile ce decurg din primul pilon (44,3 miliarde de euro, potrivit ultimului raport financiar publicat pentru anul 2018) sunt formate, în proporție de 93,5 %, din ajutoare directe acordate agricultorilor (41,5 miliarde de euro) [a se vedea fișa [3.2.10](#), tabelul V coloana 1 literele (a) și (b)]. Creșterea substanțială a ajutoarelor directe începând cu 1992 este compensată de reducerea în paralel a celorlalte cheltuieli din cadrul FEOGA-Garantare/FEGA: subvențiile la export aproape au dispărut în 2018, iar celelalte intervenții pe piață (depozitare, acțiuni de promovare și de informare, programe de distribuire în școli) se ridică la numai 2,7 miliarde de euro (6,1 % din total) (a se vedea fișa [3.2.4](#), tabelul 1).

C. Repartizarea cheltuielilor pe țări și pe tipuri de exploatații

După cum reiese din tabelul V, în exercițiul bugetar 2018 (a se vedea fișa [3.2.10](#)), Franța este principalul beneficiar al PAC (16,9 %), urmată de Spania (12,1 %), Germania (10,8 %) și Italia (9,5 %). Totuși, în ceea ce privește FEADR, Franța și România sunt cei mai mari beneficiari (14,1 % și respectiv 9,4 % din plățile efective din 2018), urmate de Germania (9,1 %) și Italia (8,6 %). Trebuie remarcată aici influența redusă a noilor state membre (UE-13) asupra FEGA (22,5 % în 2018). În schimb, aceste state primesc deja o parte semnificativă din FEADR (32,3 %) datorită priorității acordate modernizării structurilor agricole și dezvoltării zonelor rurale.

Tabelul V coloana 2 (a se vedea fișa [3.2.10](#)) indică, de asemenea, repartizarea inegală a ajutoarelor directe din cadrul PAC la nivelul exploatațiilor: 75,2 % dintre beneficiarii PAC din UE-28 au primit în 2018 mai puțin de 5 000 de euro anual, suma totală acordată reprezentând 15,7 % din totalul ajutoarelor directe plătite din FEGA. În schimb, o parte foarte mică din exploatații (121 578 dintr-un total de 6,37 milioane, respectiv 1,9 %) primește mai mult de 50 000 de euro, suma totală fiind de 12,8 miliarde de euro (30,8 % din totalul ajutoarelor directe plătite în 2016). Țările în care procentajul marilor



exploatații (sau întreprinderi) beneficiare ale PAC este mai important sunt Danemarca, Franța, Republica Cehă, Regatul Unit și Slovacia. Această situație ridică problema legitimității ajutoarelor, având în vedere principiile aplicate tuturor cetățenilor (caracterul progresiv al impozitelor, combaterea inegalităților).

ROLUL PARLAMENTULUI EUROPEAN

Acordurile interinstituționale din 1988, 1993, 1999 și 2006 au permis Parlamentului European să aibă o influență mai mare asupra cheltuielilor obligatorii. Negocierile ample referitoare la Regulamentul privind cadrul financiar pentru perioada 2014-2020 au avut ca rezultat un acord politic la sfârșitul lunii iunie 2013, adoptat de cele două componente ale autorității bugetare în noiembrie 2013. Folosind influența pe care i-o conferea consimțământul necesar al plenului, Parlamentul a putut modifica acordul de principiu al Consiliului European din 7 și 8 februarie 2013. Printre modificările obținute, se pot menționa o mai mare flexibilitate a gestionării rubricilor, consolidarea unității bugetare, eliberarea imediată de către statele membre a sumelor rămase de plată la bugetul 2013 sau majorarea creditelor alocate rubricii 1 (competitivitate) (rezoluțiile [P7_TA\(2013\)0455](#) și [P7_TA\(2013\)0456](#)). În urma ultimelor triloguri din septembrie 2013, Comisia pentru agricultură și dezvoltare rurală a îmbunătățit, la rândul său, unele dintre aspectele financiare legate de noua PAC. Ca urmare a modificărilor în cauză, la 20 noiembrie 2013, s-a dat undă verde tuturor textelor de reglementare [rezoluțiile [P7_TA\(2013\)0490](#) și [P7_TA\(2013\)0494](#), JO C 436, 24.11.2016]. Cele cinci noi regulamente au fost publicate la 20 decembrie 2013 (JO L 347 din 20.12.2013). Propunerea pentru un cadru financiar multianual post-2020 (fără Regatul Unit) a fost prezentată la 2 mai 2018 (a se vedea fișa [3.2.9](#) și [3.2.10](#)).

Albert Massot
02/2020

