



AL DOILEA PILON AL PAC: POLITICA DE DEZVOLTARE RURALĂ

Fiind al doilea pilon al politicii agricole comune (PAC), politica de dezvoltare rurală a UE este concepută pentru a sprijini zonele rurale ale Uniunii și pentru a aborda gama largă de provocări economice, de mediu și societale ale secolului 21. Un grad mai ridicat de flexibilitate (în comparație cu primul pilon) permite autorităților regionale, naționale și locale să formuleze programe individuale de dezvoltare rurală pe șapte ani, pe baza unui „meniu de măsuri” european. Spre deosebire de primul pilon, care este în întregime finanțat de UE, programele din cadrul celui de-al doilea pilon sunt cofinanțate din fonduri UE și fonduri regionale sau naționale.

TEMEI JURIDIC

- Articolele 38-44 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE).
- Regulamentul (UE) nr. 1303/2013 (JO L 347, 20.12.2013) (dispoziții comune referitoare la fondurile structurale și de investiții europene);
- Regulamentul (UE) nr. 1305/2013 (JO L 347, 20.12.2013) (sprijinul pentru dezvoltare rurală);
- Regulamentul (UE) nr. 1306/2013 (JO L 347, 20.12.2013) (finanțarea, gestionarea și monitorizarea politicii agricole comune);
- Regulamentul Omnibus (Regulamentul (UE) nr. 2393/2017; JO L350, 29.12.2017, p. 15) (introducerea de modificări privind Regulamentele nr. 1305/2013 și nr. 1306/2013).

MISIUNE ȘI PRIORITĂȚI

Politica de dezvoltare rurală a Uniunii Europene a fost introdusă ca al doilea pilon al PAC cu ocazia reformei numite „Agenda 2000”. Aceasta este cofinanțată din Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală (FEADR) și din fonduri regionale sau naționale.

Misiunea FEADR este de a contribui la realizarea Strategiei Europa 2020 (strategia UE pentru creșterea economică și ocuparea forței de muncă), promovând dezvoltarea rurală sustenabilă.

Comisia a stabilit trei priorități globale pentru politica de dezvoltare rurală:

1. promovarea competitivității agriculturii;



2. asigurarea gestionării sustenabile a resurselor naturale și a acțiunilor climatice;
3. obținerea dezvoltării teritoriale echilibrate a economiilor și comunităților rurale, inclusiv crearea și menținerea de locuri de muncă.

Aceste obiective principale corespund următoarelor șase priorități ale UE pentru politica de dezvoltare rurală:

1. stimularea transferului de cunoștințe în domeniul agriculturii, al activităților forestiere și în zonele rurale;
2. creșterea competitivității tuturor tipurilor de agricultură și creșterea viabilității exploatațiilor;
3. promovarea organizării lanțului alimentar și a gestionării riscurilor în agricultură;
4. refacerea, conservarea și consolidarea ecosistemelor care depind de agricultură și de activități forestiere;
5. promovarea utilizării eficiente a resurselor și sprijinirea tranziției către o economie cu emisii reduse de carbon și rezilientă la schimbările climatice în sectoarele agricol, alimentar și forestier;
6. promovarea incluziunii sociale, a reducerii sărăciei și a dezvoltării economice în zonele rurale.

Politica de dezvoltare rurală este pusă în aplicare pe baza programelor de dezvoltare rurală concepute de către statele membre (sau de către regiunile acestora). Aceste programe multianuale aplică o strategie personalizată, care răspunde simultan necesităților specifice ale statelor membre (sau ale regiunilor) și este corelată cu cel puțin patru dintre cele șase priorități menționate mai sus. Aceste programe sunt bazate pe o combinație de măsuri, alese dintr-un „meniu” de măsuri europene detaliate în Regulamentul privind dezvoltarea rurală (Regulamentul (UE) nr. 1305/2013) și cofinanțate din FEADR. Rata de cofinanțare variază în funcție de regiune și de măsura vizată. Programele trebuie să fie aprobate de Comisia Europeană și să cuprindă un plan de finanțare și un ansamblu de indicatori ai rezultatelor. Comisia și statele membre au instituit un sistem comun de monitorizare și evaluare a politicii de dezvoltare rurală. În cursul actualei perioade de programare (2014-2020), s-a pus accentul pe coordonarea FEADR cu celelalte fonduri structurale și de investiții europene („fonduri ESI”), și anume: fondurile politicii de coeziune (Fondul de coeziune, Fondul european de dezvoltare regională (FEDER) și Fondul social european (FSE) și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime (FEPAM).

MĂSURILE DIN „MENIUL EUROPEAN”

Măsurile pe care statele membre trebuie să le includă în programele lor acoperă următoarele domenii:

- transferul de cunoștințe și acțiunile de informare (formare profesională, campanii de informare etc.);
- servicii de consiliere, servicii de gestionare a exploatației și servicii de înlocuire în cadrul exploatației;



- sisteme de calitate a produselor agricole și alimentare (participări noi ale agricultorilor la sisteme de calitate);
- investiții fizice (prelucrarea produselor agricole, infrastructura, îmbunătățirea performanței și sustenabilității exploatației etc.);
- refacerea potențialului de producție agricolă afectat de dezastre naturale și de evenimente catastrofale și instituirea unor măsuri de prevenire corespunzătoare;
- dezvoltarea exploatațiilor agricole și a întreprinderilor (ajutor la înființare pentru tinerii agricultori, activități fără caracter agricol în zonele rurale etc.);
- servicii de bază și modernizarea satelor în zonele rurale (infrastructura de bandă largă, activități culturale, dotări turistice etc.);
- investiții în dezvoltarea zonelor forestiere și ameliorarea viabilității pădurilor (împăduriri și crearea de suprafețe împădurite; crearea unor sisteme agroforestiere, prevenirea și repararea daunelor cauzate pădurilor de incendii, de dezastre naturale și de evenimente catastrofale, inclusiv de invaziile de dăunători, de izbucnirea unor boli și de amenințările legate de climă; investiții în ameliorarea rezilienței și a valorii ecologice a ecosistemelor forestiere, precum și a potențialului lor de atenuare a schimbărilor climatice; investiții în tehnologii forestiere și în prelucrarea, mobilizarea și comercializarea produselor forestiere);
- înființarea de grupuri și organizații de producători;
- menținerea practicilor agricole care aduc o contribuție favorabilă mediului și climei și încurajează schimbările necesare în acest sens (măsurile de agromediu și climă). Introducerea acestor măsuri în programele de dezvoltare rurală este obligatorie. Angajamentele nu trebuie să se rezume la normele obligatorii;
- subvenții pentru agricultura biologică (plăți pentru conversie sau în favoarea păstrării practicilor agriculturii biologice);
- plăți legate de Natura 2000 și de Directiva-cadru privind apa;
- plăți pentru zone care se confruntă cu constrângeri naturale sau cu alte constrângeri specifice;
- plăți pentru bunăstarea animalelor;
- plăți pentru servicii forestiere, de mediu, servicii climatice și pentru conservarea pădurilor;
- încurajarea cooperării dintre actorii din sectoarele agricol și forestier și cei din sectorul lanțului alimentar (crearea de centre și rețele, grupuri operaționale ale Parteneriatului european pentru inovare privind productivitatea și durabilitatea agriculturii (PEI));
- „un set de instrumente de gestionare a riscurilor”: asigurări pentru culturi, animale și plante; fonduri mutuale pentru fenomenele climatice nefavorabile, bolile animalelor și ale plantelor, infestările cu dăunători și pentru incidentele de mediu; un instrument de stabilizare a veniturilor, sub forma unor contribuții financiare la



fonduri mutuale, care acordă compensații fermierilor în caz de scădere drastică a veniturilor acestora;

Trebuie subliniat că Regulamentul Omnibus, care a intrat în vigoare la 1 ianuarie 2018, a efectuat modificări substanțiale în sistemul existent de gestionare a riscurilor. Noul regulament a introdus un nou instrument sectorial de stabilizare care acordă compensații fermierilor în cazul unei scăderi drastice a veniturilor acestora, care ar avea un impact economic semnificativ asupra zonelor rurale. Instrumentul sectorial de stabilizare se aplică dacă scăderea veniturilor este mai mare de 20%. Un sprijin similar pentru contractele de asigurare este acum disponibil pentru cazurile în care mai mult de 20 % din producția medie anuală a unui fermier este distrusă.

Regulamentul privind dezvoltarea rurală include, de asemenea, o abordare de dezvoltare locală de jos în sus, desfășurată la nivel local de către părțile interesate (metoda LEADER). În plus, FEADR finanțează o rețea europeană de dezvoltare rurală (cu sarcina de a pune în legătură rețelele naționale și organizațiile și administrațiile naționale care lucrează în domeniul dezvoltării rurale în UE) și rețeaua PEI, care permite agricultorilor și cercetătorilor să intre în contact, pentru a face schimb de cunoștințe. În plus, regulamentul prevede în mod explicit că statele membre pot pune în aplicare subprograme tematice privind tinerii agricultori, exploatațiile agricole mici, zonele de munte, lanțurile scurte de aprovizionare, femeile în zonele rurale, atenuarea schimbărilor climatice și adaptarea la acestea, biodiversitatea și restructurarea anumitor sectoare agricole.

ASPECTE FINANCIARE

În cadrul financiar multianual 2014-2020, aproximativ 100 miliarde EUR și 61 de miliarde EUR din fonduri publice din partea statelor membre au fost alocate dezvoltării rurale. Franța (11,4 miliarde), Italia (10,4 miliarde), Germania (9,4 miliarde) și Polonia (8,7 miliarde) sunt cei patru beneficiari principali ai FEADR. Cel puțin 30 % din finanțarea FEADR trebuie alocată investițiilor în domeniile mediului și climei, dezvoltării zonelor forestiere și îmbunătățirii viabilității pădurilor, măsurilor de agromediu și climă, agriculturii biologice și plăților Natura 2000. În plus, cel puțin 5 % din participarea FEADR trebuie consacrată inițiativei LEADER. Sumele și ratele de sprijin sunt stabilite în detaliu la Anexa II a Regulamentului (de exemplu, ajutoarele la înființare pentru tinerii fermieri pot atinge 70 000 EUR, ajutoarele totale anuale pentru sistemele din domeniul calității, 3 000 EUR pe an sau, în ceea ce privește ajutoarele pentru agricultura biologică, 900 EUR pe an pentru culturile perene).

PUNERE ÎN APLICARE

Între decembrie 2014 și decembrie 2015, Comisia a aprobat toate cele 118 programe de dezvoltare rurală pregătite de cele 28 de state membre. Douăzeci de state membre au ales să pună în aplicare un singur program național, iar opt state membre au ales să utilizeze mai multe programe (pentru a le reflecta structura geografică sau administrativă). Măsurile de punere în aplicare a celui de-al doilea pilon sunt foarte diferite, în funcție de statele membre și chiar în interiorul acestora. Primele elemente de analiză disponibile arată că statele membre au optat deseori pentru continuitate



în măsurile reținute. Cele trei măsuri cele mai alese din „meniul” european sunt investițiile fizice (23 % din cheltuielile publice totale), măsurile de agromediu și climă (17 %) și plățile în favoarea zonelor care se confruntă cu constrângeri naturale sau cu alte constrângeri specifice (16 %). Complexitatea administrativă excesivă a punerii în aplicare a celui de-al doilea pilon a fost criticată adesea. Prin urmare, unul dintre obiectivele viitoarei modernizări a PAC post-2020 ar putea fi acela de a conveni asupra unor abordări mai simple, care pot oferi o responsabilitate adecvată, fără a impune o sarcină nejustificată asupra autorităților de gestionare și de plată și a beneficiarilor.

REFORMA PAC POST-2020

La 29 noiembrie 2017, Comisia a prezentat o nouă comunicare privind viitorul sectorului alimentar și al agriculturii, care se bazează pe recomandările prezentate în Declarația 2.0 de la Cork privind dezvoltarea rurală (discuțiile privind viitorul celui de-al doilea pilon au fost lansate în cadrul unei conferințe europene care a avut loc la Cork, în septembrie 2016). Comunicarea pune accentul pe dezvoltarea durabilă, conservarea resurselor naturale și necesitatea de a garanta reînnoirea generațiilor. În ceea ce privește ultimul subiect, comunicarea invită statele membre să elaboreze programe care să reflecte necesitățile tinerilor agricultori și propune ca accesul tinerilor agricultori la instrumente financiare, pentru sprijinirea investițiilor și a capitalului circulant să fie simplificat. În cele din urmă, comunicarea stabilește o nouă serie de priorități, cu accentul pe lanțurile valorice rurale în domenii precum energia curată, bioeconomia emergentă, economia circulară și ecoturismul.

ROLUL PARLAMENTULUI EUROPEAN

Cea mai recentă reformă a PAC a fost adoptată pentru prima dată în cadrul procedurii legislative ordinare („codecizie”) (3.2.3). Parlamentul European și-a jucat pe deplin rolul de colegiator, mai ales garantând un prag minim de 30 % din finanțarea FEADR pentru investițiile în acțiunile privind mediul și schimbările climatice, dezvoltării zonelor forestiere și îmbunătățirii viabilității pădurilor, măsurilor de agromediu și climă, agriculturii biologice și plăților Natura 2000, după cum se menționează mai sus. De asemenea, Parlamentul a insistat asupra unei rate de cofinanțare FEADR de 85 % în regiunile cele mai puțin dezvoltate, în regiunile ultraperiferice și în insulele mici din Marea Egee (Consiliul a propus inițial o rată de cofinanțare de 75 %). În cele din urmă, datorită Parlamentului, suma maximă pe hectar pentru plățile în favoarea zonelor care se confruntă cu constrângeri naturale sau cu alte constrângeri specifice a fost stabilită la 450 EUR/hectar față de 300 EUR din propunerea inițială a Comisiei, susținută și de Consiliu.

François Nègre
11/2020

