

O ANALIZĂ CRITICĂ ASUPRA DEZVOLTĂRII AGRICULTURII ȘI ZONELOR RURALE, PE BAZA PNDR 2007–2013

FLAVIUS MIHALACHE

Acest studiu prezintă implementarea Politicii Agricole Comune în România pe baza PNDR 2007–2013, urmărind să surprindă particularitățile și provocările înregistrate, dar și nivelul de adecvare a măsurilor descrise la specificul societății rurale. Pentru aceasta, se analizează documentele oficiale ce statuează implementarea PNDR și rapoarte Ministerului Agriculturii și Dezvoltării Rurale cu privire la derularea acestui program. Analiza măsurilor de alocare financiară relevă niveluri diferite de contractare a sumelor disponibile pentru susținerea sectorului agricol și dezvoltarea zonelor rurale și aspecte ce sugerează o serie de elemente de incongruență între schemele de alocare financiară și realitatea socioeconomică a zonelor rurale.

Cuvinte-cheie: dezvoltare rurală, Politică Agricolă Comună, PNDR.

INTRODUCERE ȘI METODOLOGIE

Lumea satului prezintă dezechilibre socioeconomice importante, ceea ce face din mediul rural românesc un spațiu expus riscurilor sociale. Evidenta subdezvoltare a celor mai multe dintre sate, supraocuparea agricolă a populației rurale sau deficitul de calificare înregistrat de segmente importante ale locuitorilor domiciliați la sate reprezintă consecințe ale situației economice precare înregistrate la nivel național. Starea actuală a mediului rural apare, pe de-o parte, drept consecința directă a dificultăților economice înregistrate la nivel național în perioada de tranziție, iar, pe de altă parte, își are originea în o serie de coordonate generale ale lumii satului din perioada comunistă și chiar din deceniile anterioare acesteia. Urbanizarea și industrializarea, coroborate cu colectivizarea agriculturii, au reușit să modifice radical coordonatele mediului rural, aducând, dincolo de orice discuție privind implicațiile sociale ale acestor procese, o îmbunătățire evidentă a situației ruralului, atât prin redimensionarea acestuia, cât și prin modificarea profilurilor educațional și ocupațional ale populației.

După 1990, proiectul de transformare socioeconomică a ruralului a fost înlocuit cu o stare caracterizată, mai degrabă, prin lipsa oricărei viziuni strategice privind rolul și

Adresa de contact a autorului: Flavius Mihalache, Institutul de Cercetare a Calității Vieții al Academiei Române, Calea 13 Septembrie, nr. 13, sector 5, 050711, București, România, e-mail: fmihalache@iccv.ro.

locul mediului rural în cadrul societății românești. Dincolo de măsurile privind reforma funciară, aflate în linie cu toate deciziile politice privitoare la privatizare și reducerea importanței statului în economie, pentru perioada anilor '90 și primii ani de după 2000 nu am putut vorbi despre existența unor ansambluri coerente și eficiente de politici destinate dezvoltării spațiilor rurale. Această situație s-a schimbat, în oarecare măsură, după 2007, când după aderarea la UE, România a avut acces la programe cu finanțare europeană. Fondurile structurale, cele de coeziune și, în mod special, sumele destinate mediului rural și sectorului agricol, prin ansamblul de măsuri reunite în așa numita Politică Agricolă Comună (PAC), au reprezentat oportunități de finanțare a inițiativelor de susținere și dezvoltare a mediului rural. Adoptarea Programului Național de Dezvoltare Rurală (PNDR), ca document strategic de implementare a programelor europene destinate mediului rural a însemnat asumarea de către România a unui model de intervenție bazat pe o strategie pe termen mediu asupra evoluției lumii satului.

În paginile următoare îmi propun să discut critic măsurile prevăzute prin PNDR pentru susținerea mediului rural și dezvoltarea satelor, în contextul caracteristicilor socioeconomice ale mediului rural românesc, urmărind adecvarea dintre programele de finanțare și cerințele spațiului rural contemporan românesc. Totodată, pe baza datelor statistice, doresc să schițez stadiul actual al accesării de fonduri, pentru a putea evidenția zonele deficitare, sau, după caz, situațiile de succes. Ca obiectiv general, materialul de față își propune să ofere o perspectivă critică asupra perspectivelor de dezvoltare a mediului rural românesc, în strânsă legătură cu ansamblul de măsuri promovate prin PAC.

Demersul de cercetare prezent constituie, astfel, un *desk-research* bazat pe analiza documentelor programatice oficiale ce stipulează aliniamentele politicilor de intervenție în domeniu, precum și a rapoartelor și seturilor de date disponibile ce fac referire la stadiul actual al implementării acestor programe. În mod evident, limitele abordării, ce pleacă de la perspectiva metodologică aleasă, rezidă în generarea unei perspective tehnice, preponderent descriptive, concentrate asupra obținerii unei imagini de ansamblu care să permită conturarea unei diagnoze la un anumit moment în timp.

CARACTERISTICILE MEDIULUI RURAL ROMÂNESC

Starea mediului rural a constituit una dintre temele majore de cercetare în perioada ultimilor două decenii, atât prin prisma ponderii semnificative pe care o are populația rurală în totalul populației, cât și a aspectelor socioeconomice corelate condițiilor de viață înregistrate în rural. Principalele probleme ale ruralului românesc în perioada post comunistă pot fi împărțite în trei mari categorii de factori puternic corelați:

a) *suprareprezentarea sectorului agricol și slaba dezvoltare a activităților neagricole în cadrul economiei rurale;*

b) *subdezvoltarea sectorului agricol și productivitatea scăzută înregistrată în cadrul acestuia;*

c) *nivelul redus de dezvoltare al celor mai multe dintre localităților rurale și nivelul de pregătire formală deficitar al unei mari părți a populației.*

Studiile referitoare la suprareprezentarea sectorului agricol vorbesc despre supraocuparea populației rurale în sectorul agricol, în condițiile în care activitățile din sectoarele secundar și terțiar au înregistrat declinuri semnificative după reformele din prima parte a anilor '90 (Kerekes, 2010; Sandu, 2005). În strânsă legătură cu suprareprezentarea sectorului agricol în cadrul economiei rurale se află o altă categorie de factori definiții pentru starea actuală a lumii satului românesc. Aceștia fac trimitere la specificul muncii în agricultură și la productivitatea înregistrată în cadrul acestui sector. Reforma agrară demarată în 1991 a dus la atomicizarea proprietății funciare, plasând în centrul modelului de organizare a acestui sector de activitate micile exploatații țărănești, în care munca și valorificarea produselor agricole prezintă forme tradiționale, orientate cu precădere către autoconsum. Efectele transformărilor asupra regimului de proprietate funciară înregistrate în anii '90 s-au făcut simțite și la nivelul industriei agro-alimentare, care a intrat într-un puternic declin, atât ca urmare a pierderii bazei de materii prime, cât și a concurenței exercitate de către produsele similare din import. În același timp, în condițiile unui climat economic deficitar, agricultura de subzistență a devenit singurul debușeu ocupațional pentru categorii vaste de populație rurală afectate de procesele de contracție a economiei, specifice perioadei de tranziție (Davidova și alții, 2009; Fraser și Stinger, 2009; Giurcă, 2008).

Pe de altă parte, o altă categorie de factori structurali ce au efect negativ asupra coordonatelor mediului rural românesc vizează nivelul redus de dezvoltare pe care cele mai multe dintre comune îl consemnează. Lipsa utilităților publice de bază, precum și calitatea serviciilor la care au acces cei mai mulți dintre locuitorii satelor, conturează un nivel deficitar al condițiilor comunitare de viață pentru majoritatea localităților rurale, ce se transpune, în mod evident, într-un standard de viață scăzut pentru populație (Mărginean, 2006). Această situație se explică prin faptul că marea majoritate a comunelor din România nu-și pot finanța din fonduri proprii proiectele de dezvoltare a infrastructurii locale, din prisma veniturilor insuficiente care se colectează la bugetele locale, fiind dependente, în derularea unor astfel de inițiative, de alocările de la bugetul central, precum și sursele de finanțare europeană (Mihalache, 2013).

Corolarul acestor probleme structurale ce se regăsesc, în forme diferite, la nivelul cei mai mari părți a localităților și a populației rurale se transpune în sărăcie severă și nivel redus al calității vieții (Oțiman, 2008; Mărginean, 2006). Problema standardului de viață redus al populației rurale este o consecință directă a stării societății românești, în general, și a stării mediului rural, în particular. În acest context, depășirea situației actuale vizează ameliorarea principalelor probleme economice pe care lumea satului le înregistrează. Pentru aceasta însă, e nevoie de rentabilizarea sectorului agricol, de extinderea rolului jucat de către sectorul rural non-agricol și de îmbunătățirea infrastructurii la nivelul satelor. Aceste transformări, absolut necesare pentru schimbarea configurației actuale a mediului rural, nu pot fi generate decât prin măsuri de politică publică bine țintite și corelate cu obiectivele de dezvoltare ale României. După adoptarea PNDR, discuțiile privind politicile de dezvoltare a spațiilor rurale au convers către compararea obiectivelor de dezvoltare

și către nivelul de adecvare a măsurilor de susținere financiară prevăzute prin alocările comunitare la realitatea românească

DEZVOLTAREA AGRICULTURII ȘI A SPAȚIILOR RURALE PRIN POLITICA AGRICOLĂ COMUNĂ (PAC)

Politica agricolă comună (PAC) constituie unul dintre instrumentele cele mai importante de implementare a politicilor europene, fiind adresată susținerii sectorului agricol (*Pilonul I*: plăți directe către producători) și dezvoltării zonelor rurale (*Pilonul II*: prin finanțarea programelor naționale de acest tip). În intervalul 2007–2013, aproape 34% din totalul cheltuielilor bugetului comunitar au fost direcționate către PAC (Marchiș, 2011). Modul în care au fost împărțite sumele în cauză pentru fiecare stat membru a fost rezultatul negocierilor interne, reprezentând un model de compromis între interesele statelor cu sector agricol puternic, ce au susținut alocări semnificative în cadrul acestui program, și obiectivele țărilor ce beneficiază în mai mică măsură de aceste fonduri (Șerban și Juravle, 2012). Această tendință divergentă între statele contribuatoare nete și cele care beneficiază de pe urma implementării PAC au continuat și în discuțiile pentru perioada de programare 2014–2020 (Giurcă, 2012).

Cu toate că Politica Agricolă Comună este implementată la nivelul UE de mai multe decenii, nu puține sunt vocile ce discută despre eficiența acestor măsuri, plecând, în primul rând, de la adecvarea schemelor de sprijin financiar la realitatea concretă a statelor membre. Într-un studiu recent, Gordon și alții (2009) discută aspectele prin care Politica Agricolă Comună nu este potrivită modului de organizare a sectoarelor agricole din noile state membre din Europa Centrală și de Est, considerând că aplicarea unei scheme de sprijin financiar elaborată după modelul sistemelor agricole din statele Vest-europene nu reprezintă o soluție optimă pentru spațiul fost-comunist, unde moștenirea istorică și perioada de tranziție economică au dus la configurarea unor sisteme agrare semnificativ diferite. În contextul politicilor agricole la nivel comunitar, extinderile înregistrate în anii 2004 și 2007 au dus la creșterea ponderilor pe care regiunile rurale și populația rurală le dețin în UE, lărgind considerabil categoriile de posibili beneficiari ai fondurilor destinate sectorului agricol și dezvoltării rurale (astfel, Polonia și România au devenit statele care, atât din punct de vedere al ponderii, cât și al efectivului, ocupă primele două poziții la nivel comunitar în ceea ce privește populația ocupată în sectorul agricol, fără însă ca această caracteristică să fie însoțită de un nivel comparabil al producției totale realizate). Astfel, extinderea UE a dus la creșterea presiunii privind măsurile de susținere și dezvoltare a sectorului agricol și a mediului rural, în condițiile în care statele contribuatoare nete au devenit mai reticente în finanțarea unor astfel de programe. Principala problemă apărută nu a fost însă aceasta, ci una ce ține de adecvarea ansamblului de politici comunitare de acest tip la realitatea statelor Est-europene. Gordon și alții, (2009) identifică patru categorii de factori care ilustrează nivelul redus de adaptare măsurilor a PAC la contextul economic și social al noilor state membre:

- existența unor diferențieri socioeconomice majore între spațiile rurale din vechile și noile state membre ale UE;
- diferențele consemnate în ceea ce privește dimensiunile și modul de organizare a fermelor;
- neadecvarea la nivel național a raportului dintre sumele alocate prin *pilonul I* și cele disponibile prin *pilonul II*;
- capacitatea scăzută a noilor state membre de a implementa programe de dezvoltare rurală pe baza metodologiei PAC.

Practic, modificarea structurii agricole la nivel comunitar nu a fost însoțită de o ajustare suficientă a politicilor în domeniu, ceea ce dus la o inadvertență între nevoile reale de susținere și dezvoltare a spațiilor rurale și ansamblul măsurilor PAC. Pe această bază, s-a produs o defazare între impactul avut de către politicile agricole la nivelul statelor EU 15 și cel consemnat în noile țări membre. În acest sens, recente reforme ale PAC nu au reușit să armonizeze un ansamblu de politici la nivel comunitar adaptate diferitelor contexte naționale, marșând mult prea mult pe adoptarea de către noile state membre a *aquis-ului comunitar*, în defavoarea unei abordări alternative de adaptare reciprocă atât a statelor, cât și a ansamblului de politici, la noile coordonate comunitare (Șerban și Juravle, 2012; Gordon, 2009).

Pe de altă parte, Wegener și alții (2011), analizând implementarea PAC în România și Bulgaria, identifică o serie de provocări cărora aceste state, în mai mare măsură decât în cazul celorlalte țări din Europa Centrală și de Est, trebuie să le răspundă, în vederea atingerii unui grad ridicat de integrare a politicilor comunitare în domeniu. Cerințele în acest sens vizează, în primul rând, creșterea capacității administrative în derularea programelor comunitare. Instituțiile de profil din România și Bulgaria, care se află la prima alocare financiară de asemenea amploare pe care trebuie să o gestioneze, sunt nevoite să se adapteze situațiilor apărute, învățând și armonizându-se pe parcursul implementării măsurilor PAC (Weneger și alții, 2011). Coroborat cu lipsa de experiență a beneficiarilor plăților directe și a programelor de dezvoltare rurală, problemele ce apar din prisma capacității administrative a instituțiilor abilitate au un impact negativ asupra implementării PAC la nivelul acestor două țări.

O discuție specială în cadrul pachetului de măsuri ce cuprind PAC, atât la nivelul literaturii de specialitate, cât și a abordărilor organismelor comunitare, este direcționată către programul LEADER (acronim pentru „*lies entre actions de développement de l' économie rurale*”). Acesta a fost implementat în anul 1991 și are ca obiectiv fructificarea potențialului rural la nivel regional și îmbunătățirea guvernantei locale, având la bază principiile parteneriatului public – privat (Marquardt și alții, 2010). Astfel, LEADER este puternic conectat specificului local al zonelor rurale, urmărind un proces de construcție a intervenției de jos în sus, punând în valoare inițiativele venite dinspre comunitate. LEADER este finanțat, precum și celelalte programe ale PAC, prin *Fondul European Agricol pentru Dezvoltare Rurală* (FEADR) și este o axă obligatorie a programelor de dezvoltare rurală la nivelul statelor membre (Marquardt și alții, 2010). Fondurile disponibile prin LEADER sunt adresate Grupurilor de Acțiune Locală (GAL), ce reprezintă asocieri între actorii locali, publici și privați în vederea realizării unor programe de dezvoltare la nivel local.

Principalele caracteristici ale LEADER sunt descrise în literatura de specialitate (Vidal, 2009: 577) ca fiind reprezentate de:

- valorizarea inițiativelor de dezvoltare durabilă de tip *bottom-up*, dată de implementarea programelor pe baza implicării comunităților locale;
- identificarea de soluții inovative la problemele rurale;
- specificul local și regional al proiectelor derulate;
- existența parteneriatelor la nivel local (GAL-uri), ce reunesc actorii publici și privați implicați în derularea proiectelor;

- utilizarea unui mecanism specific în alocarea de fonduri: granturile globale.

Începând cu demararea programului, acesta a cunoscut trei forme evolutive (LEADER I, LEADER II și LEADER+), marcate de ușoare diferențieri în ceea ce privește mecanismele de implementare, dar și de creșterea rigorilor birocratice ale proiectelor (Vidal, 2009). Ultima formă a programului, LEADER+ s-a diferențiat de cele anterioare prin concentrarea alocării de resurse pe patru teme majore: *dezvoltarea de noi tehnologii pentru creșterea competitivității produselor agricole și a zonelor rurale, creșterea calității vieții în regiunile rurale, creșterea valorii produselor locale și utilizarea optimă a resurselor naturale și culturale la nivel local și regional* (Vidal, 2009). Totodată, prin LEADER+, s-a urmărit creșterea nivelului de convergență între obiectivele asumate prin intermediul acestuia și obiectivele altor programe ale Uniunii Europene, dorindu-se creșterea impactului potențial prin armonizarea și încrucișarea intervenției realizate prin politicile comunitare. Criticile ce sunt aduse LEADER+ pleacă, în special, de la diminuarea libertății în derularea proiectelor, comparativ cu formele anterioare ale programului, date de creșterea rigidității birocratice și de definierea, în anumite cazuri, a unor teritorii de intervenție mult prea mari, care nu favorizează o bună colaborare între organizațiile implicate (Vidal, 2009).

Chiar dacă la nivel comunitar, programul LEADER este considerat a reprezenta cel mai de succes instrument de dezvoltare rurală (Shucksmith, 2010, apud Marquardt și alții, 2010; Vidal, 2009), impactul său la nivelul noilor state membre este unul relativ, nefiind suficient evaluat până în momentul de față. Lipsa experienței în derularea de programe de dezvoltare de tip *bottom-up*, coroborată cu slaba cultură a participării civice și rigiditatea instituțiilor în statele Est-europene reprezintă principalele bariere în calea bunei desfășurări a programului LEADER (Gordon, 2009).

PROGRAMUL NAȚIONAL DE DEZVOLTARE RURALĂ 2007–2013

Programul Național de Dezvoltare Rurală prevede, în intervalul 2007–2013, fonduri publice în cuantum de 10 miliarde de euro, din care 8 miliarde reprezintă contribuție FEADR, pentru susținerea sectorului agricol și forestier și pentru finanțarea proiectelor de dezvoltare rurală. Programul cuprinde patru axe prioritare și două programe de sine stătătoare Astfel, conform programării financiare 2007–2013 (MADR, 2011), axei I (*Creșterea competitivității sectorului agricol și forestier*) i-au

fost distribuite 4 miliarde de euro (3,2 miliarde reprezentând contribuția UE), axei II (*Îmbunătățirea mediului și a spațiului privat*) i-au revenit 2,3 miliarde de euro (din care, 1,8 miliarde fiind sume FEADR), axei 3 (*Calitatea vieții în zonele rurale și diversificarea economiei rurale*) i-au fost alocate 2,5 miliarde de euro (aproape două miliarde din aceștia fiind sume comunitare), iar axei 4 (LEADER) i-au fost alocate 235 milioane de euro (cu un quantum al contribuției UE în valoarea de 188 de milioane). Totodată, un miliard de euro (din care, 800 de milioane reprezentând fondurile comunitare) a fost distribuit pentru măsurile 511 (*asistență tehnică*) și 611 (*plăți complementare directe*), care completează schema financiară a PNDR 2007–2013 (MADR, 2011). Alocările financiare prin intermediul acestor axe sunt defalcate, la rândul lor, pe *măsuri* distincte (*Tabelul nr. 1*).

Tabelul nr. 1

Lista măsurilor Programului Național de Dezvoltare Rurală 2007–2013

Axa prioritară	Măsuri de intervenție
Axa 1 „Îmbunătățirea competitivității sectoarelor agricol și forestier”	111 „Formare profesională, informare și difuzare de cunoștințe” 112 „Instalarea tinerilor fermieri” 121 „Modernizarea exploatațiilor agricole” 122 „Îmbunătățirea valorii economice a pădurii” 123 „Creșterea valorii adăugate a produselor agricole și forestiere” 125 „Îmbunătățirea și dezvoltarea infrastructurii legate de dezvoltarea și adaptarea agriculturii și silviculturii” 141 „Sprijinirea fermelor agricole de semi-subsistență” 142 „Înființarea grupurilor de producători” 143 „Furnizarea de servicii de consiliere și consultanță pentru agricultori”
Axa 2 „Îmbunătățirea mediului și a spațiului rural”	211 „Sprijin pentru zona montană defavorizată” 212 „Sprijin pentru zone defavorizate – altele decât zona montană” 214 „Plăți de agro-mediul” 221 „Prima împădurire a terenurilor agricole”
Axa 3 „Îmbunătățirea calității vieții în zonele rurale și diversificarea economiei rurale”	312 „Sprijin pentru crearea și dezvoltarea de micro-întreprinderi” 313 „Încurajarea activităților turistice” 322 „Renovarea, dezvoltarea satelor, îmbunătățirea serviciilor de bază pentru economia și populația rurală și punerea în valoare a moștenirii rurale”
Axa 4 „Leader”	4.1 „Implementarea strategiilor de dezvoltare locală” 411 „Creșterea competitivității sectoarelor agricol și forestier” 412 „Îmbunătățirea mediului și a spațiului rural” 413 „Calitatea vieții și diversificarea economiei rurale” 4.21 „Implementarea proiectelor de cooperare” 4.31 „Funcționarea Grupurilor de Acțiune Locală, dobândirea de competențe și animarea teritoriului” 4.31.1 „Construcție parteneriate public–private” 4.31.2 „Funcționarea Grupurilor de Acțiune Locală dobândirea de competențe și animarea teritoriului”
	511 „Asistență tehnică” 611 „Plăți complementare directe”

Sursă: MADR, 2011, p. 11.

Axa 1, are ca obiectiv general „creșterea competitivității sectoarelor agroalimentar și forestier”, urmărind pentru aceasta trei direcții de acțiune: îmbunătățirea competitivității fermelor (măsurile 121, 141, 112 și 113), dezvoltarea sectorului de prelucrare și procesare (măsurile 122, 123, 125, 142) și dezvoltarea resurselor umane active în cadrul sectoarelor de activitate agricol și forestier prin programe de formare profesională, informare și consiliere (măsurile 111, 143) (MADR, 2011). Obiectivul general al axei 2 vizează îmbunătățirea mediului și spațiului rural și se urmărește a fi atins prin: susținerea exploatării terenurilor în zonele defavorizate (măsurile 211 și 2012), conservarea resurselor și ariilor naturale (măsura 214) și promovarea unui management eficient al suprafețelor împădurite (măsura 221) (MADR, 2011). Axa 3 are ca obiectiv „diversificarea economiei rurale și creșterea nivelului calității vieții la sate”. Pentru atingerea acestui deziderat sunt urmărite trei tipuri de ținte: „dezvoltarea sectorului nonagricol” (prin măsurile 312 și 313), „modernizarea infrastructurii rurale” (măsurile 322 și 313) și „dezvoltarea competențelor de organizare și management a spațiilor rurale în rândul actorilor implicați” (măsura 341) (MADR, 2011). În fine, axa 4 (LEADER) urmărește „îmbunătățirea guvernancei locale și promovarea potențialului endogen al spațiului rural” (MADR, 2011), fiind pusă în practică în vederea încurajării constituirii și funcționării grupurilor de inițiativă locală (GAL). Măsurile implementate prin intermediul LEADER promovează atingerea a două obiective strategice, și anume (MADR, 2011): „încurajarea potențialului endogen de dezvoltare al spațiilor rurale” (ce este vizat prin intermediul măsurilor 41 și 421) și „îmbunătățirea guvernancei locale” (obiectiv ce trebuie atins prin implementarea măsurilor 431.1 și 431.2).

Derularea măsurilor PNDR a presupus dezvoltarea unor organisme specializate și adoptarea unor proceduri clare în ceea ce privește depunerea, evaluarea, contractarea și implementarea măsurilor de sprijin. În România, Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale (MADR) reprezintă instituția responsabilă de implementarea PAC, în timp ce Agenția de Plăți și Intervenții în Agricultură (APIA) este autoritatea care gestionează plățile directe derulate prin pilonul I, iar Direcția Generală pentru Dezvoltare Rurală (DGDR) și Agenția de Plăți pentru Dezvoltare Rurală și Pescuit (APDRP) constituie cele două organisme ce au în atribuție gestionarea fondurilor destinate dezvoltării rurale (așa numitul pilon II al politicii agricole comune). La nivel teritorial, cele două agenții de plăți sunt reprezentate prin 41 de centre județene (în cazul APIA) și opt centre regionale și 41 de oficii județene (pentru APDRP). Sistemul extins de agenții și centre regionale și județene, precum și suprapunerile acestora pe anumite atribuții pot reprezenta surse de probleme în implementarea politicilor PAC (Weneger și alții, 2011). De altfel, în ciuda existenței unui sistem extins de instituții implicate în managementul fondurilor adresate sectorului agricol și dezvoltării rurale, evidențele empirice arată o hiperburocratizare a deciziilor, care, în fapt, influențează negativ implementarea politicilor (Weneger și alții, 2011).

**IMPLEMENTAREA POLITICII AGRICOLE COMUNE ÎN ROMÂNIA,
PRIN INTERMEDIUL PROGRAMULUI NAȚIONAL DE DEZVOLTARE RURALĂ**

În momentul de față, este prematur să putem cuantifica efectul alocării financiare 2007–2013, însă putem identifica elemente care să prefigureze impactul acestor fonduri pentru mediul rural românesc. Discuțiile în acest sens pleacă de la modul în care au fost împărțite sumele nerambursabile FEADR aflate la dispoziția României pe măsuri, și de la datele preliminare ce arată situația contractelor de finanțare semnate și a plăților ce au fost deja efectuate (MADR, 2013). Astfel, datele raportate de către Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale arată niveluri diferite de contractare a fondurilor comunitare pentru măsurile prevăzute prin PNDR, ce variază de la 25% până la aproape 100% (Tabelul nr. 2). Până în martie 2013, prin PNDR au fost semnate contracte de finanțare în valoare de 5,7 miliarde de euro, în timp ce cuantumul sumelor deja plătite de către APIA și APDRP se situează la 4,8 miliarde de euro, incluzând aici și plățile efectuate prin programele de asistență tehnică, schemele de ajutoare de stat și plățile complementare directe. Astfel, la începutul anului 2013, sumele totale plătite prin PNDR către beneficiarii direcți din România se apropie de pragul de 50% din cuantumul sumelor alocate, existând, astfel, premisa ca până în 2015 (ultimul an în care pot fi implementate proiecte în baza actualei programări financiare), cuantumul absorbției fondurilor disponibile să fie satisfăcător. Față de alocarea financiară inițială din 2007, în ultimii ani au fost operate mici modificările anumitor măsuri. În același timp, o serie de măsuri au fost lansate ulterior datelor programate inițial, odată cu dezvoltarea capacității instituționale de implementare a acestora (precum măsura 113 „Pensionarea timpurie a fermierilor și lucrătorilor agricoli”, măsura 114 „Utilizarea serviciilor de consiliere”, sau măsura 223 „Prima împădurire a terenurilor non-agricole”).

Tabelul nr. 2

**Situația pe sesiuni a proiectelor în cadrul PNDR înregistrate
în tabele de monitorizare, la data de 21. 03. 2013 (sume în euro)**

Măsură	Contribuție publică (FEADR + buget)	Nr. proiecte depuse	Nr. proiecte selectate	Valoare proiecte selectate	Nr. contracte încheiate	Valoare contracte încheiate	Plăți efectuate
111 „Formare profesională, informare și difuzare de cunoștințe”	119 mil				23	16 mil	12 mil
112 „Instalarea tinerilor fermieri”	337 mil	22 494	9 760	218 mil	9 522	211 mil	149 mil
121 „Modernizarea exploatațiilor agricole”	913 mil	7 851	2 333	966 mil	1 995	756 mil	427 mil
122 „Îmbunătățirea valorii economice a pădurii”		20	18	2,5 mil	18	2,5 mil	–
123 „Creșterea valorii adăugate a produselor agricole și forestiere”	999 mil	1 762	751	758 mil	572	543 mil	216 mil

Schema SX 13/123A/2008 „Stimularea IMM-urilor care procesează produse agricole”		247	215	101 mil	151	60 mil	48 mil
Schema SX 28/123F/2008 „Stimularea microîntreprinderilor în vederea prelucrării primare a produselor forestiere”		177	157	67 mil	87	33 mil	26 mil
Schema N578/2009 „Stimularea dezvoltării regionale prin realizarea de investiții pentru procesarea produselor agricole și forestiere în vederea obținerii de produse neagricole”		453	232	176 mil	202	144 mil	30 mil
125 „Îmbunătățirea și dezvoltarea infrastructurii agricole și silvice”	483 mil	1 701	465	524 mil	462	511 mil	85 mil
141 „Sprijinirea fermelor agricole de semisubzistență”	476 mil	88 846	48 512	363 mil	46 872	352 mil	141 mil
142 „Înființarea grupurilor de producători”	138 mil	60	49	8,3 mil	42	6,7 mil	1 mil
143 „Furnizarea de servicii de consiliere și consultanță pentru agricultori”	158 mil				7	12 mil	3,3 mil
211 „Sprijin pentru zonele montane defavorizate”	607 mil						513 mil
212 „Sprijin pentru zonele defavorizate, altele decât cele montane”	493 mil						275 mil
214 „Plăți pentru agro-mediul”	996 mil						956 mil
221 „Prima împădurire a terenurilor agricole”		52	37	3,6 mil	27	3,1 mil	–
312 „Sprijin pentru crearea și dezvoltarea de microîntreprinderi”	358 mil	9.499	3265	400 mil	2.838	348 mil	205 mil
313 „Încurajarea activităților turistice”	543 mil	3.703	1.292	217 mil	955	154 mil	41 mil
322 „Renovarea și dezvoltarea satelor”	1570	3.225	799	1 887 mil	789	1 710 mil	1 014 mil
4.1 „Implementarea strategiilor de dezvoltare rurală”	235 mil	606	229	6,2 mil	229	6,2 mil	0 185 mil
431.1 „Sprijin financiar pentru pregătirea dosarelor pentru selecția GAL”		112	111	4,8 mil	109	5,9 mil	4,8 mil
431.2 „Funcționarea GAL, dobândirea de competențe și animarea teritoriului”					139	59,8 mil	5,3 mil
Schemele de garantare pentru sectorul agricol și IMM-uri					2	220 mil	220 mil
511 „Asistență tehnică”	376 mil				15	5,9 mil	4,2 mil
611 „Plăți complementare directe”	625 mil						395 mil
TOTAL contribuție publică (FEADR + buget de stat)	10 097 mil	140 808	68 225	5 708 mil	65 127	5 196 mil	4 810 mil

Sursă: MADR, 2013, <http://www.mad.ro/docs/dezvoltare-rurala/proiecte-depuse/2013/situatia-proiectelor-depuse-21032013.pdf>.

Cea mai mare parte a liniilor de finanțare deschise înregistra, la începutul anului 2013, un nivel de contractare situat între 60% și 80% din totalul sumelor disponibile pentru intervalul 2007–2013, iar datele privind totalul sumelor deja plătite către beneficiari arăta că aproape jumătate din fondurile alocate pentru această

programare financiară au intrat deja în conturile acestora. Datele comparative surprind, însă, dezechilibre importante, atât între nivelurile de contractare consemnate pe cele patru axe ale PNDR, cât și între măsurile aceluiași axe. Astfel, axa 1 dedicată îmbunătățirii competitivității sectoarelor agricol și forestier, se evidențiază prin cele mai ridicate valori ale contractării, în timp ce axa 4 (*LEADER*) cunoștea un nivel al contractării de sub 30%.

Pe linii de finanțare, se constată că pentru măsurile 322 (*renovarea satelor*), 125 (*îmbunătățirea infrastructurii agricole și silvice*), 312 (*sprijinirea pentru crearea și dezvoltarea de microîntreprinderi*) și 214 (*plăți pentru agro-mediu*), valoarea proiectelor selectate pentru finanțare a atins (sau depășit ca urmare a realocărilor de resurse) sumele programate prin alocarea financiară. Succesul acestor măsuri se explică, în primul rând, prin specificul beneficiarilor direcți, reprezentați, în primul rând, de autorități locale, societăți comerciale sau antreprenori din rural și prin modul în care s-a desfășurat procesul de selecție și contractare a proiectelor depuse. Astfel, dacă ne referim la măsura 322 trebuie să avem în vedere faptul că această linie de finanțare reprezintă principalul instrument pe care autoritățile locale din rural l-au avut la dispoziție pentru finanțare proiectelor de dezvoltare a infrastructurii și a sistemelor de utilități publice, în condițiile în care în marea majoritate a cazurilor, veniturile bugetare proprii și sumele alocate de la bugetul central nu permit derularea unor investiții de asemenea amploare. În acest fel, interesul pentru sumele disponibile prin 322 a fost de nivel maxim, cele mai multe dintre administrațiile locale depunând cereri în vederea accesării resurselor disponibile. Din cele 3 250 de aplicații, 799 au fost selectate pentru finanțare, pe baza unui set de criterii care favorizează localitățile cu nivel ridicat sau mediu de sărăcie, deficit în zona infrastructurii publice, ce nu beneficiaseră anterior de finanțare similară și care au reușit să depună cereri de finanțare complexe, care să asigure integrarea regională a localităților și valorificarea specificului local.

Celelalte două măsuri identificate a fi înregistrat rate de contractare apropiate de totalul disponibil pentru programarea 2007–2013 (*măsura 125 și măsura 312*), se adresează mediului de afaceri și antreprenoriatului rural, urmărind creșterea nivelului infrastructurii agricole și silvice și dezvoltarea sectorului microîntreprinderilor ce-și desfășoară activitatea la sate. Pe măsura 125 („*Îmbunătățirea și dezvoltarea infrastructurii agricole și silvice*”) au fost depuse 1 701 cereri de finanțare, dintre care au fost selectate pentru implementare puțin peste 25%, care au acoperit întreaga sumă disponibilă. Măsura 125 se adresează proprietarilor de terenuri și păduri, organizațiilor acestora, asociațiilor de dezvoltare intercomunitară și Regiei Naționale a Pădurilor, fiind organizată în trei sublinii dedicate unor scopuri bine definite:

- submăsura 125a „*Îmbunătățirea infrastructurii legate de dezvoltarea și adaptarea agriculturii*;
- submăsura 125b „*Îmbunătățirea și dezvoltarea infrastructurii legate de dezvoltarea și adaptarea silviculturii*”;
- submăsura 125c „*Lucrări de refacere și modernizare a infrastructurii de prevenire și protecție împotriva inundațiilor*”.

Măsura 125 prevede investiții în sisteme de irigații și alte forme de îmbunătățire funciară, precum și în modernizarea drumurilor de acces la terenurile agricole și suprafețele împădurite. Sprijinul public acordat proiectelor selectate pentru finanțare prin această măsură poate merge până la 100% (în cazul investițiilor ce deserveșc comunități extinse), în timp ce plafonul pentru proiectele cu impact comunitar mai redus a fost stabilit la 75% din totalul cheltuielilor prevăzute. Suma maximă ce poate fi contractată în cadrul acestei măsuri a fost stabilită la 1,5 milioane de euro, iar datele raportate de Ministerul Agriculturii arată că valoarea medie a proiectelor alese pentru finanțare a depășit cu puțin pragul de 1 milion de euro.

Ce-a de-a treia linie de finanțare la nivelul căreia valoarea proiectelor selectate atinge cuantumul alocat pentru intervalul 2007–2013, *măsura 312 „Sprijin pentru crearea și dezvoltarea de microîntreprinderi”*, are ca beneficiari societățile comerciale înregistrate în mediul rural și persoanele fizice interesate de demararea unor activități antreprenoriale. Prin implementarea acestei măsuri se urmărește sprijinirea inițiativelor non-agricole, în vederea dezvoltării activităților de profil și a creșterii numărului de locuri de muncă desemnate la nivelul localităților rurale. Până la începutul anului 2013, au fost selectate spre finanțare un număr de 3 265 de proiecte, din totalul celor peste 9 500 de solicitări primite pe această linie. Pentru măsura 312, valoarea finanțării nerambursabile este de maximul 85% din totalul cheltuielilor prevăzute în proiect, beneficiarul trebuind să facă dovada, înainte de începerea implementării acestuia, că poate asigura cofinanțarea aferentă cererii înaintate către APDRP în vederea aprobării proiectului. Valoarea maximă a sprijinului financiar este plafonată la valoarea de 50 de mii de euro/proiect în cazul în care aplicantul este o persoană fizică autorizată să desfășoare activități economice, 100 de mii de euro/proiect dacă solicitantul este o micro-întreprindere ce-și desfășoară activitatea în sectorul de transport sau 200 de mii de euro/cerere de finanțare, în cazul proiectelor ce sunt implementate de către alte tipuri de microîntreprinderi. Cheltuielile eligibile pentru această măsură vizează o paletă largă de investiții în activități nonagricole, în dezvoltarea activităților meșteșugărești și în asigurarea unor servicii pentru populația rurală, prin care se urmărește sprijinirea unei game largi de inițiative antreprenoriale menite să diversifice economia rurală (excepțiile, reprezentate de lista de investiții ce nu pot fi finanțate prin măsura 322 fiind destul de restrânsă).

De cealaltă parte, pentru un număr de cinci măsuri, datele arată o situație defavorabilă, reprezentată de niveluri ale contractării situate sub pragul de 50%, în timp ce valoarea sumelor deja alocate către beneficiari este de doar câteva procente. În această categorie intră: măsura 111 (*„Formare profesională, informare și difuzare de cunoștințe”*), măsura 142 (*„Înființarea grupurilor de producători”*), măsura 143 (*„Furnizarea de servicii de consiliere și de consultanță pentru agricultori”*), măsura 313 (*„Încurajarea activităților turistice”*) și măsura 511 (*„Asistență tehnică”*). În aceste cazuri, calendarul de implementare a programelor de finanțare a fost influențat negativ atât prin disfuncțiile apărute la nivelul capacității de management a instituțiilor contractoare, cât și prin hotărârile luate la nivelul acestora, în ceea ce

privește prioritățile programului de lansare a măsurilor PNDR. Pe baza elementelor prezentate mai sus, problema principală în ceea ce privește absorbția fondurilor publice disponibile prin PNDR nu pare a se situa la nivelul etapei de selecție și contractare a proiectelor, ci în ceea ce privește riscurile implicate de procesul de verificare, monitorizare și efectuare a plăților aferente. Este de așteptat ca lipsa de expertiză în implementarea unor astfel de proiecte, atât a organismelor contractante, cât și a beneficiarilor direcți, să ducă, în unele cazuri, la apariția unor blocaje în mecanismele de realizare a activităților propuse sau a celor de rambursare a cheltuielilor prevăzute.

Mutând discuția din sfera procedurilor formale în ceea ce privește accesarea și cheltuirea sumelor programate prin PNDR către zona concretă a impactului acestor alocări financiare asupra configurației socioeconomice a mediului rural se evidențiază o serie de puncte sensibile, ce semnalează probleme interne, generate de viziunea ce ghidează măsurile intervenționiste de acest tip. Acest aspect, oarecum inerent oricărui tip de intervenție prin politici și programe publice, naște o serie de întrebări legate de cât de adecvate sunt aceste măsuri de finanțare la specificul societății și economiei rurale, și ce efect pot avea acestea, în contextul dat. În mod evident, modul de implementare și impactul PAC diferă semnificativ între statele membre ale Uniunii. Studiile de acest tip (Giurcă și alții, 2012; Șerban și Juravle, 2012; Wegener și alții, 2011; Jensen și alții, 2009) evidențiază aspecte legate atât de diferențele consemnate la nivelul implementării măsurilor PAC, cât și de viziunile strategice diferite ce se întâlnesc la nivelul celor 27 de țări membre. Una dintre dimensiunile principale, care constituie baza diferențierilor ce apar în ceea ce privește rezultatele politicilor agricole comune, are la bază deosebirile structurale ce se înregistrează între spațiile rurale și sectoarele agricole din statele ce au aparținut *blocului comunist* și statele din Europa de Vest. Măsurile ce sunt reunite în PAC vizează dezvoltarea sectorului agricol și a spațiilor rurale plecând de la modelul societăților din vestul continentului, considerând că statele ce au aderat la Uniune în ultimul deceniu se vor transforma incremental prin implementarea ansamblului PAC. Problema principală ce apare din această viziune este aceea că, pentru țările cu sector agricol subdezvoltat, în care practicile de profil păstrează încă un caracter tradițional (precum este și cazul României), aplicarea acestui model de intervenție întâlnește bariere ce vin dinspre structura internă a sectorului agricol și a coordonatelor spațiilor rurale. Apare, astfel, un „conflict” între specificul ruralului și presiunea pentru schimbare venită dinspre politicile promovate în acord cu cadrul comunitar de intervenție în acest sector. Succesul implementării PAC în România, măsurat dincolo de rata de accesare a fondurilor disponibile sau de atingerea obiectivelor asumate prin documentul programatic ce stă la baza implementării Politicii Agricole Comune (PNDR, 2012), vizează transformarea sectorului agricol și a spațiilor rurale în așa fel încât diferența dintre coordonatele acestora înregistrate în țara noastră și cele consemnate în statele dezvoltate din Europa de Vest să se reducă.

Creșterea competitivității sectorului agricol românesc se poate realiza, în viziunea PNDR 2007–2013, printr-un demers integrat, care combină susținerea modernizării fermelor și stimularea IMM-urilor ce activează în zona industriei agro-alimentare cu realizarea de investiții în infrastructura publică adresată acestor tipuri de facilități, cu implementarea de programe de susținere a tinerilor fermieri și cu asigurarea atingerii unui nivel optim de formare profesională a persoanelor ce activează în acest sector. Aproape jumătate din suma disponibilă pe axa 1 a PNDR („*Îmbunătățirea competitivității sectorului agricol și forestier*”) a fost direcționată pentru modernizarea fermelor și creșterea valorii adăugate a produselor agricole. Astfel, fermierii au la dispoziție, prin măsura 121, peste 1 miliard de euro pentru derularea de investiții în modernizarea exploatațiilor. Valoarea finanțată standard reprezintă 40% din totalul investițiilor programate, putând crește până la 70%, în cazul în care beneficiarul este un tânăr agricultor (cu vârsta de maxim 40 de ani) și proiectul este implementat într-o zonă cu handicap natural. Cu toate acestea, chiar dacă un ajutor nerambursabil în cuantum de 40–70% din totalul investiției poate părea tentant, în realitate, problemele de asigurare a cofinanțării restrâng destul de mult plaja posibililor beneficiari.

Astfel, prin modul în care au fost elaborate procedurile privind standardele de eligibilitate, măsura 121 pare, mai degrabă, adresată susținerii aceluia segment de producători agricoli care deja au un nivel relativ ridicat de competitivitate și care, pe baza resurselor proprii, pot contribui cu mare parte a cheltuielilor asumate. Cu alte cuvinte, această măsură pare a se adresa mai mult sectorului agricol mare, nefiind adecvată, în schimb, producătorilor mici și medii, pentru care asigurarea cofinanțării constituie o barieră foarte importantă. O situație similară se înregistrează și în cazul aplicațiilor realizate pe măsura 123 adresată sprijinirii IMM-urilor cu activitate agricolă (buget total: 1 miliard de euro). Și în acest caz, cuantumul cofinanțării (ce variază între 50% și 80%) reprezintă o problemă greu de depășit pentru categoria micilor procesatori. Pe această bază, se desprinde concluzia conform căreia aceste două măsuri la care am făcut referință nu oferă sprijin concret pentru dezvoltarea activității fermierilor și societăților comerciale din categoria mediană și din cele inferioare, ci susține doar *vârful*, adică doar acea categorie de fermieri și societăți comerciale din sectorul agricol care au deja un nivel ridicat de dezvoltare. Spre comparație, sectorului micilor fermieri și persoanelor ce doresc să înceapă activitatea în agricultură le-au fost direcționate semnificativ mai puține resurse publice. Pentru susținerea fermelor de semisubzistență și în vederea integrării acestora în circuitul economic au fost direcționate aproape 500 de milioane de euro (în baza măsurii 141), în timp ce pentru instalarea tinerilor fermieri au fost distribuite 337 de milioane (prin măsura 112). Cu toate acestea, pe baza coordonatelor pe care le înregistrează sectorul agricol în România, cele două măsuri menționate anterior au adunat numărul cel mai mare de aplicații (peste 110 mii din totalul celor 140 de mii de aplicații înregistrate până la începutul anului 2013 la nivelul tuturor măsurilor PNDR). Pe baza acestui fapt, considerăm că axa 1 a PNDR încurajează, mai degrabă, consolidarea activității producătorilor agricoli și societăților comerciale consacrați, asigurând resurse insuficiente pentru segmentul micilor producători, ce doresc să se extindă și să rupă,

astfel, orice legătură cu agricultura tradițională. Pe această bază, putem concluziona că mare parte din fondurile disponibile pentru dezvoltarea sectorului agricol sunt direcționate către susținerea și dezvoltarea sectorului competitiv, în timp ce măsurile de sprijinire a dezvoltării noilor inițiative și a susținerii producției realizate la nivelul micilor exploatații familiale, sunt mult mai slab reprezentate.

În același fel, sprijinul financiar destinat dezvoltării rurale (reunit în axele 3 și 4 ale PNDR) este direcționat către categorii specifice de beneficiari. Astfel, pe măsura 312, destinată sprijinirii inițiativelor privind crearea și dezvoltarea de microîntreprinderi, a fost prevăzută alocarea a 400 de milioane de euro către microîntreprinderi și persoane fizice interesate de dezvoltarea unor inițiative productive menite să contribuie la creșterea numărului de locuri de muncă din mediul rural. Prin această măsură sunt finanțate realizarea de investiții în patru sectoare de activitate: facilități non-agricole, activități meșteșugărești, furnizarea de servicii pentru populația rurală, producția de energie regenerabilă. În selectarea aplicațiilor, criteriile luate în calcul favorizează proiectele depuse de antreprenorii tineri (maxim 40 de ani), care propun să creeze microîntreprinderi (excluzând din această categorie pe cele din sectorul agricol) și care reușesc să creeze mai mult de un loc de muncă la 25 de mii de euro investiți. Practic, grila de punctaj defavorizează orice inițiativă derulată de persoane cu vârstă de peste 40 de ani (pe acest criteriu fiind acordate 20 din cele 100 de puncte în cadrul procesului de evaluare), creând o diferențiere artificială, cu impact negativ asupra competitivității proiectelor. În același fel, măsura 313, ce este adresată susținerii activităților turistice derulate în localitățile rurale, prevede o serie de constrângeri pentru categoriile de posibili beneficiari prin care plaja activităților ce pot obține finanțare se restrânge considerabil (între acestea, cea mai importantă vizează asigurarea cofinanțării, în cuantum de 50% din valoarea proiectului pentru inițiativele antreprenoriale).

O situație mai specială, în cadrul măsurilor destinate dezvoltării rurale, se înregistrează pe axa 4 (*LEADER*), ce are ca obiectiv demararea și funcționarea inițiativelor de dezvoltare locală, prin constituirea *GAL*-urilor. Spre deosebire de celelalte axe ale PNDR, în care procesul de implementare a programelor de dezvoltare este unul de sus în jos, adică strategiile elaborate la nivel central, sunt aplicate uniform la nivel național, axa *LEADER* propune o abordare inversă, prin care factorii locali să fie cei ce stabilesc și pun în practică inițiativele de dezvoltare. Chiar dacă în statele Vest-europene, programul *LEADER* s-a dovedit a fi de real succes, implementarea sa în România este destul de anevoioasă, în bună măsură și din cauza lipsei unei tradiții de acest tip. De altfel, și datele financiare privind absorbția sumelor disponibile prin PNDR plasează această axă financiară pe ultima poziție în ceea ce privește valoarea proiectelor selectate și sumele deja plătite.

CONCLUZII

În contextul coordonatelor sistemului agricol românesc, dominat de modelul agriculturii tradiționale, ansamblul de măsuri de intervenție reunite în *Politica Agricolă Comună (PAC)* se pot dovedi a nu fi în totalitate adecvate realității

economice existente. Astfel, apare o relație de incongruență între coordonatele sistemului agricol fragmentat și orientat, în bună măsură, spre autoconsumul familial și mecanismele de susținere financiară a fermierilor descrise prin PAC. Putem vorbi despre inadvertența înregistrată între alocarea de resurse, destinată în principal către consolidarea poziției pe piață a fermierilor, așa cum prevăd cele mai multe dintre programele de finanțare europeană a acestui sector, și realitatea ruralului românesc, în care micile exploatații țărănești se află în zona de subzistență sau semi-subzistență, fiind foarte departe de a atinge competitivitatea fermelor din vechile state membre ale Uniunii. Acest lucru se traduce prin obiective distincte pentru sectoarele agricole din vestul continentului și cel existent în România, în primul caz urmărindu-se consolidarea poziției existente pe piață, pe când, în cazul țării noastre, creșterea nivelului de integrare în circuitele economice a exploatațiilor agricole reprezintă obiectivul principal (Șerban și Juravle, 2012).

După cum arată și studii anterioare (Șerban și Juravle, 2012), evaluarea impactului măsurilor prevăzute în Planul Național de Dezvoltare Rurală relevă, mai degrabă, o situație nesatisfăcătoare atât în ceea ce privește adecvarea alocărilor de resurse la realitatea românească, dar și în ceea ce privește nivelul contractării pe anumite linii de finanțare. Excepțiile întâlnite în ceea ce privește atragerea și cheltuirea fondurilor alocate vizează, în special, sumele destinate infrastructurii rurale și cele destinate susținerii activității fermelor și realizării de investiții în sectorul microîntreprinderilor.

Pentru România, bugetul alocat prin PAC pentru perioada 2014–2020 este de 17,5 miliarde de euro, sensibil mai mare decât sumele alocate pentru intervalul 2007–2013, de aceea este de maximă importanță ca în stabilirea coordonatelor de alocare financiară pentru următorii ani să se țină cont de problemele întâmpinate în perioada actuală. De eficientizarea procesului de implementare a fondurilor destinate susținerii sectorului agricol și dezvoltării spațiilor rurale depinde, în mare măsură, atingerea obiectivelor privind transformarea mediului rural și reducerea decalajelor înregistrate atât intern, la nivel de regiuni și comunități, cât și în raport cu statele dezvoltate din vestul continentului european.

În concluzie, dezideratul dezvoltării mediului rural românesc nu poate fi atins fără concentrarea eforturilor în vederea găsirii celor mai bune metode de sprijinire a transformării lumii satului. Este nevoie de un efort susținut al factorilor de decizie de la nivel central și local, dar și de implicarea comunităților. PNDR reprezintă, indubitabil, unul dintre principalele instrumente de producere a schimbării sociale proiectate, având în spate o viziune intervenționistă clară. Însă, pentru determinarea unor transformări de substanță este nevoie, pe de-o parte, de o mai bună adecvare a măsurilor de sprijin financiar la realitatea românească și, pe de altă parte, de reformarea organizării proprietății funciare și creșterea atractivității investiționale a zonelor rurale. Astfel, doar armonizând programele de intervenție financiară cu structura funciară și climatul economic al zonelor rurale pot fi produse schimbări de substanță care să asigure baze solide pentru a putea vorbi despre un mediu rural dezvoltat.

Listă acronime:

APIA – Agenția de Plăți și Intervenții în Agricultură.
 APDPR – Agenția de plăți pentru Dezvoltare Rurală și Pescuit.
 DGDR – Direcția Generală pentru Dezvoltare Rurală și Pescuit.
 FEADR – Fondul European Agricol pentru Dezvoltare Rurală.
 LEADER (*lies entre actions de développement de l'économie rurale*) – axa 4 a PNDR.
 PAC – Politica Agricolă Comună.
 PNDR – Programul Național de Dezvoltare Rurală
 UDE – unitatea de dimensiune economică

BIBLIOGRAFIE

1. Alexandri, C., Luca, L., *Romania and CAP reform*, în „Agricultural Economics and Rural Development”, nr. 3–4, 2008, pp. 161–180.
2. Davidova, S., Fredriksson, L., Bailey, A., *Subsistence and semi-subsistence farming in selected EU new member states*, în „Agricultural Economics”, nr. 40, 2009, pp. 733–744.
3. Davis, J., *Rural non-farm livelihoods in transition economies: emerging issues and policies*, în „Journal of Agricultural and Development Economics”, vol. 3, nr. 2, 2006, pp. 180–224.
4. Farcacs, C., *Focusing Rural Development in Central and Eastern European Countries*, în „Studies in Agricultural Economics”, nr. 111, 2010, pp. 5–22.
5. Fraser, E., Stinger, L., *Explaining agricultural collapse: Macro-forces, micro-crises and the emergence of land use vulnerability in southern Romania*, în „Global Environmental Change”, nr. 19, 2009, pp. 45–53.
6. Giurcă, D., Alexandri, C., Rusu, M., *Reforma Politicii Agricole Comune în contextul perspectivei bugetare post-2013*, București, Institutul European din România, 2012.
7. Giurcă, D., *Semi-Subsistence Farming – Prospects for the Small Romanian Farmer to Choose between a “Way of Living” or Efficiency*, în „Agricultural Economics and Rural Development”, anul V, nr. 3–4, 2008, pp. 215–230.
8. Jensen, M. S., Lind, K. M., Kobbe, H., *Enlargement of the European Union and Agricultural Policy Reform*, în „Journal of European Integration”, vol. 31, nr. 3, 2009, pp. 329–348.
9. Kerekés, K., Pakucs, B., Szocs, E., Veres, E., Vincze, M., *Dezvoltare rurală. Ocuparea forței de muncă în mediul rural*, Cluj-Napoca, Editura Accent, 2010.
10. Marchiș, G., *Trends in European CAP: New opportunities for Romania*, în „Economics, Management and Financial Markets”, vol. 6, nr. 1, 2011, pp. 680–686.
11. Marquardt, D., Wegener, S., Möllers, J., *Does the EU LEADER Instrument Support Endogenous Development and New Models of Governance in Romania: Experiences from Elaborating an MCDA Based Regional Development Concept*, în „International Journal of Rural Management”, nr. 6, 2010, pp. 193–241.
12. Mărginean, I., *Condițiile de viață ale populației din mediul rural*, în „Calitatea Vieții”, nr. 1–2, 2006, pp. 153–170.
13. Mihalache, F., *Coordinates of the budgets of revenues and expenditures of the rural localities*, în „Journal of Community Practices”, nr. 1, 2013, pp. 129–146
14. Mihalache, F., Croitoru, A., *Mediul rural românesc: evoluții și involuții Schimbare socială și antreprenoriat*, București, Editura Expert, 2011.
15. Otiman, P. I., *Dezvoltarea rurală și agricultura: oportunități de atenuare a crizei economico-financiare și de reluare a creșterii economice*, în „Economie agrară și dezvoltare rurală”, vol. 5, nr. 3, 2008, pp. 247–277.
16. Sandu, D., *România rurală neagricolă*, în „Sociologie Românească”, vol. 3, nr. 4, 2005, pp. 76–108.
17. Șerban, A., Juravle (Gasler), A., *Ruralul românesc în contextul strategiilor europene de dezvoltare*, în „Revista Română de Sociologie”, nr. 3–4, 2012, pp. 265–281.

18. Vidal, R. V. V., *Rural development within the EU LEADER+ programme: new tools and technologies*, în „AI & Society”, nr. 23, 2009, pp. 575–602.

19. Wegener, S., Labra, K., Petrick, M., Marquardt, D., Theesfeld, I., Buchenrieder, G., *Adminstrating the Common Agricultural Policy in Bulgaria and Romania: obstacles to accountability and administrative capacity*, în „International Review of Administrative Science”, vol. 77, nr. 3, 2011, pp. 583–603.

20. *** MADR, *Raport final de evaluare intermediară a PNDR*, 2011, disponibil online la http://europeaeu/agriculture/rurdev/countries/ro/mte-rep-ro_ropdf.

21. *** MADR, Direcția Generală de Dezvoltare Rurală, *Situația pe sesiuni a proiectelor în cadrul PNDR înregistrate în tabele de monitorizare la data de 21.03 .2013*, disponibil online la <http://www.madro/docs/dezvoltare-rurala/proiecte-depuse/2013/situatia-proiectelor-depuse-21032013pdf>.

22. *** PNDR, *Programul Național de Dezvoltare Rurală 2007–2013, versiunea consolidată decembrie 2012*, 2013, disponibil online la http://www.madr.ro/pages/dezvoltare_rurala/pndr-v.8-22martie-2012.pdf.

The Romanian rural areas are facing three major problems: underdevelopment of the non-agricultural activities in the rural economy; widespread of the traditional agriculture and the low level of productivity of the rural activities; underdevelopment of most of the rural communities. The Romanian strategy for Rural Development is based on National Rural Development Programme (NRDP). In the period 2007–2013 Romania has a budget of 10 billion euros for financing the agricultural sector and the rural development programs.

This article is focused on the analysis of the financial intervention in the Romanian rural areas, through NRDP policy, as part of the European Common Agricultural Policy (CAP). The paper has two main objectives: to explore the main problems NPRD occurs and to discuss about its matching to the socio-economic reality of Romania. This paper consists in a desk-research, using secondary analysis on statistical reports and official documents as the methodological background. In this way, the main data sources for the analyses are: Ministry of Agriculture and Rural Development, *Interim report of National Rural Development Programme (2011)*; Ministry of Agriculture and Rural Development – General Directorate for Rural Development, *The situation of the NPRD projects, recorded in monitoring tables on the date of March 21, 2013*; *The National Rural Development Programme 2007–2013 (consolidated version, December, 2012)*.

Available data show important differences among NRDP measures: some of them have a good situation, but parts of them are delayed. In the same time, we observed some important differences between the coordinates of National Program for Rural Development and the coordinates of the rural areas. This aspect seems to be a very difficult one. Our findings, in line with previous studies, show that there is not a perfect match between the financial support programmed and the Romanian rural reality. To maximize the impact of the support, Romanian authorities have to reconsider some aspects of the financial schemes for the next period of intervention: 2014–2020.

Keywords: rural development, Common Agricultural Policy, National Rural Development Programme.

Primit: 18.03.2013

Acceptat: 14.05.2013

Redactor: Ioan Mărginean