



CANCELARIA PRIMULUI MINISTRU

# Viziunea Guvernului României pentru dezvoltarea clasei de mijloc la sate



Autori:

**Niculina Tâlvar**

consilier al ministrului Agriculturii și Dezvoltării Rurale

**Daniela Giurca**

consilier, Compartimentul Înaltului Reprezentant  
pentru Dezvoltare Durabilă, Guvernul României

**Cristian Ghinea**

Consilier de Stat

**Tudor Rareș Pop**

consilier, Cancelaria Primului Ministru

Data:

**Luni, 21 martie 2016**

## REFORMA CIOLOȘ SE ÎNTOARCE ACASĂ

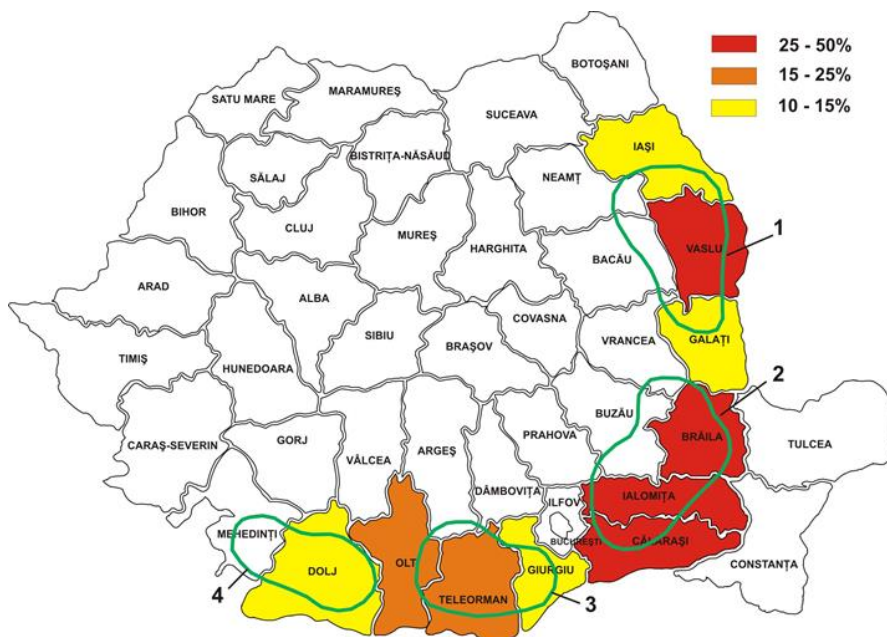
Sunt trei ani de când reforma demarată de comisarul european Dacian Cioloș a schimbat Politica Agricolă Comună (PAC). Reforma a creat un meniu de politici din care statele membre pot să aleagă pe cele mai potrivite nevoii fiecăruia, scopul comun fiind un mediu rural dezvoltat durabil.

Reforma Cioloș a creat pentru România oportunitatea de a orienta politicile agricole și de dezvoltare rurală spre agricultura de mijloc, spre crearea unei coloane vertebrale a satului bazată pe ferme medii și pe activități non-agricole prin care satul românesc să intre în modernitate. România a fructificat până acum doar parțial oportunitățile oferite de reforma Cioloș și nu a adăugat politici naționale de sprijin potrivite. Pachetul guvernamental "Clasa de Mijloc la Sate" vine să umple aceste goluri. Acest pachet de politici este consecința logică și fructificarea la nivel național a reformei PAC demarată, negociată și lansată de comisarul european Dacian Cioloș. Prin acest pachet, reforma Cioloș se întoarce acasă.

## DE CE "CLASA DE MIJLOC LA SATE"?

România rămâne țara celor două agriculturi: una foarte mică și fărâmițată, și o alta foarte mare și industrializată<sup>1</sup>. Academicianul Ioan Păun Otiman făcea în 2012 o constatare surprinzătoare: structura agrară contemporană a României seamănă destul de mult cu cea din România de dinainte de reforma agrară din 1921<sup>2</sup>. Este bine că România a dezvoltat o agricultură de înaltă productivitate, iar acest pachet de politici nu le afectează în niciun fel, ci doar vine să completeze un gol, la mijlocul segmentului social rural.

Fermele foarte mari nu răspund nevoilor sociale. O corelație nefericită se observă în acest sens între mărimea fermei și persistența sărăciei rurale: în zonele cu cele mai mari ferme din România sunt și zonele cu cele mai întinse pungi de sărăcie (vezi fig. 1).



**Figura 1. Harta distribuției marilor exploatații agricole (pondere exploatații peste 2 000 ha) și a zonelor de sărăcie rurală extremă.**

Sursa: preluat din lucrarea elaborată de P.I. Otiman (2012) "Structura agrară actuală a României - o mare (și nerezolvată) problemă socială și economică a țării", publicată în Revista IEA "Economie Agrară și Dezvoltare Rurală", Editura Academiei, 2012

<sup>1</sup> Lucian Luca, Cristian Ghinea (2008), Centrul Român de Politici Europene, Policy Memo nr. 4 (2008), "O țară și două agriculturi. România și Reforma Politicii Agricole Comune a UE"

<sup>2</sup> P. I. Otiman (2012) "Structura agrară actuală a României – o mare (și nerezolvată) problemă socială și economică a țării" în „Revista Română de Sociologie”, serie nouă, anul XXIII, nr. 5–6, p. 339–360

Agricultura de subzistență este principala sursă din care provin noile generații de persoane defavorizate. Sărăcia rurală afectează peste trei milioane de români într-o măsură mai mare sau mai mică. Guvernul condus de Dacian Cioloș a lansat de curând un pachet anti-sărăcie. În acest pachet se acordă o atenție specială sărăciei din mediul rural, ca problemă specifică ce necesită soluții dedicate. Prin acel pachet, statul român oferă, din bani europeni, o plasă socială de siguranță și o creștere a accesului la servicii publice pentru cei mai dezavantajați locuitori ai satelor.

Pachetul de politici "Clasa de Mijloc la Sate" vine să concretizeze inițiative deja demarate dar dispartate și propune politici noi care răspund unei nevoi identificate de strategiile elaborate în ultimii ani (vezi caseta), dar ignorate până acum la nivel de implementare și consecvență.

Prin acest pachet, propunem un plan care să:

- Umple golul de dezvoltare al satelor, prin impulsionearea dezvoltării unei clase de mijloc rurale
- Completeze măsurile anti-sărăcie rurală, oferind o șansă de creștere pentru fermierii de semi-subsistență și de consolidare pentru fermierii mijlocii.

**Problemele identificate de "Cadru național strategic pentru dezvoltarea durabilă a sectorului agroalimentar și a spațiului rural românesc în perioada 2014-2020-2030"**

"Agricultura românească s-a restructurat lent și nesemnificativ (...). Media suprafeței / exploatație a crescut în zece ani cu 0,35 ha (de la 3,1 ha în 2002 la 3,45 ha în 2010 - RGA, 2002 și 2010)".

"Fermele mici, sub 10 hectare, reprezintă 97,7% din numărul total de ferme și 39% din suprafața agricolă utilizată".

"Segmentul de ferme medii, între 10 și 100 de hectare, care reprezintă coloana vertebrală a agriculturii europene, are o pondere de 1,8% ca număr și 12,3% ca suprafață".

"Pe termen mediu, trebuie abordată diferențiat problema fermelor medii și mari, care sunt ferme profesionale și fac din agricultură un business și cea a fermelor mici care au un rol mai puțin important pe piețe, dar sunt importante în lumea rurală pentru că furnizează securitate alimentară și socială, contribuie la prezervarea mediului, prin folosirea unor metode de producție tradiționale, dar pot constitui baza de creștere pentru agricultura medie".

"Filierile agroalimentare nu funcționează satisfăcător, produsele alimentare românești nu ajung de la fermă la consumator. Gradul de traversare a filierelor de către produsele obținute în fermele autohtone este atât de redus pentru unele produse (de exemplu lapte, legume, fructe), încât aceste produse/ materii prime au ajuns să fie importate în mod sistematic pentru a acoperi cererea populației".

"Piețele locale aproape lipsesc din economia rurală, iar cele care există nu sunt reglementate corespunzător. Comerțul ambulant de pe marginea drumurilor, inclusiv amenajările ad-hoc din marile orașe au proliferat. Una din problemele grave este nefuncționalitatea piețelor agroalimentare. De aici specula, corupția, accesul greoi al producătorilor, prețuri deformate, importuri mai mari decât ar fi necesar etc".

"Susținerea și promovarea lanțurilor scurte de comercializare prin PNDR 2014-2020 ar contrabalansa practic puterea comercială a marilor lanțuri de magazine și ar contribui la echilibrarea pieței".

"Gradul de organizare al producătorilor este extrem de scăzut, sub 1% (...). Ar fi nevoie de politici fiscale adecvate pentru fermierii care sunt organizați în grupuri de producători, de ex: cote reduse de TVA pentru comercializarea în comun a producției sau pentru achiziționarea inputurilor agricole".

"Promovarea pe piața internă și externă a combinării produselor (pachetelor) turistice, agro-turistice și eco-turistice cu promovarea produselor ecologice, cu produse tradiționale sau produse care încep să fie recunoscute pentru calitate (ex. vin, miere etc.)"

Selecție din "Cadru Național Strategic pentru Dezvoltarea Durabilă a Sectorului Agroalimentar și a Spațiului Rural în Perioada 2014 - 2020 - 2030", elaborată de Comisia Prezidențială pentru Politici Publice de Dezvoltare a Agriculturii din cadrul Președinției, coordonatori Valeriu Steriu și Ioan Paun Otiman, Editura Academiei Române, 2013

## PROFILUL FERMIERULUI DIN CLASA DE MIJLOC

UNDE VREM SĂ AJUNGEM	SITUAȚIA ACTUALĂ	EXEMPLE DIN ACEST PACHET CARE RĂSPUND NEVOII
Fermierul are toate mijloacele necesare să-și întrețină familia (câștigă din agricultură comparabil cu valoarea medie a altor ramuri economice).	73% dintre fermieri trăiesc în exploatații de subzistență, 97% din totalul de 3.000.000 de fermieri nu sunt eligibili în Programul Național de Dezvoltare Rurală, așa cum a fost aprobat de fostul guvern.	Un Plan Național de Dezvoltare Rurală mai accesibil micilor fermieri și micului întreprinzător: Coborârea pragului de eligibilitate de la 8000 euro producție standard <sup>3</sup> la 4000 de euro, lărgind baza potențialilor beneficiari de la 61 mii la 374 mii. Măsuri specifice din PNDR: 6.3. Sprijin pentru dezvoltarea fermelor mici. 6.2. Start-up non agricol.
Membrii familiei sunt angajați formal în fermă (normă întreagă și jumătate de normă) sau raportează venituri din fermă care aduc asigurări sociale și medicale.	Cei mai mulți lucrează într-o economie de tip informal, nu au asigurări medicale.	Angajarea membrilor familiei la ferme proprii (mai ales tinerii din categoria vulnerabilă 16 – 24 de ani).  Măsuri pentru schimbarea de generații în agricultură.
Fermierul este membru într-o asociație prin care achiziționează input-uri agricole (semințe, îngrășăminte) și prin care vinde producția sau o procesează pentru a-i crește valoarea.	1% dintre fermieri sunt membri ai unei asociații (față de peste 50% media UE și peste 90% în statele cele mai dezvoltate).  Studiile arată că reticenta la asociere nu este cauzată în așa de mare măsură de mentalitate, cât de alegerile economice pe care oamenii sunt obligați să le facă: nu se asociază dacă asta înseamnă dublă impozitare.	Măsuri de stimulare a asocierii pentru ieșirea pe piață:  a) Eliminarea dublei impozitări și alte politici fiscale.  Măsuri specifice din PNDR: b) 9.1. Grupuri de producători. c) 16.4 Cooperarea pe lanțuri scurte – încurajarea asocierilor care vând local produse cu valoare adăugată.  Informare și formare profesională, consiliere, adaptată nevoilor fermierilor mici și medii.
Fermierul are acces la credite pentru dezvoltare și co-finanțare, la dobânzi echivalente cu celelalte ramuri economice. Instrumente de microcreditare pentru micii fermieri.	Lipsește instrumentele financiare dedicate fermelor mici și medii și/sau dobânzile practicate sunt prohibitive (cei mai mici / săraci producători din România plătesc cele mai mari dobânzi pentru credite operaționale).	Instrumente financiare: Grant + credit pentru: cofinanțarea proiectelor din PNDR la dobânzi avantajoase. creditarea unor proiecte ce nu pot fi finanțate din PNDR (din cauza pragului de eligibilitate sau din cauza epuizării fondurilor alocate) la dobânzi avantajoase. micro-creditare din fonduri naționale pentru fermele de subzistență.
Fermierul are condiții și servicii apropiate de cele oferite de mediul urban (școala, servicii de sănătate etc).	Marginalizarea și lipsa accesului la servicii de bază precum educația și sănătatea afectează semnificativ calitatea vieții în mediul rural și reduc șansele de ieșire din sărăcie.	Centre suport pentru servicii adresate populației rurale și mic urbane.  Corelarea cu dimensiunea rurală a Pachetului Anti-sărăcie asumat de guvernul Cioloș, care vizează creșterea accesului la servicii medicale și de educație în zona rurală.

<sup>3</sup> Producția standard (PS) a unui produs agricol (vegetal sau animal) este valoarea medie monetară a producției agricole la prețul de la poarta fermei, în euro pe hectar sau pe cap de animal. Un coeficient regional pentru fiecare produs este aplicat ca o valoare medie pe o perioadă de referință (cinci ani). Suma tuturor producțiilor standard pe hectar de cultură și pe cap de animal pentru o fermă este o măsură a dimensiunii economice, exprimată în euro.

**PENTRU CINE ESTE ACEST PACHET DE POLITICI? 10 CAZURI REALE.**

Propunerea "Clasa de Mijloc la Sate" cuprinde trei categorii de politici:

- De **Creștere** – pentru micii agricultori / locuitori ai satelor prinși în activități non-agricole de mici dimensiuni.
- De **Consolidare** – pentru cei deja intrați în clasa de mijloc
- Privind **Comunitatea** – măsuri de dezvoltare a satului ca o comunitate activă, solidară și cu acces la sănătate și educație apropiat de standardele urbane.

Pentru exemplificare, măsurile de Creștere se adresează cazurilor de mai jos, reale, culese din cercetările de teren ale autorilor. Este vorba despre fermieri care au potențial de creștere, dar sunt neeligibili în acest moment pentru că pică sub pragul de 8000 Euro producție standard (PS) stabilit de fostul guvern pentru Programul Național de Dezvoltare Rurală:

1. Fermă de capre: 2 ha de lucernă, 5 ha de pășune și 50 de capre – 7574 de Euro PS
2. Fermă apicolă: 80 de stupi - 4000 de Euro PS
3. Fermă care cultivă legume în câmp (varză, ardei, conopidă, tomate, etc.) pe 1 ha - 7914 Euro PS
4. Fermă care deține 3 ha de teren arabil pe care dorește să înființeze o plantație de nuci - 4660 Euro PS
5. Fermă care cultivă mazăre, fasole boabe pe o suprafață de 9 ha - 4392 Euro PS.

În mod similar, prezentăm exemple reale de fermieri deja aflați în categoria de mijloc, pentru care acest Pachet propune măsuri de Consolidare, în special prin investiții și asociere.

**6) FERMĂ ZOOTEHNICĂ ȘI DE PROCESARE A LAPTELUI (50.132 EURO PS)**

Are 24 de vaci de lapte, 40 de porci, 30 de oi. Procesează laptele în fermă. Are o sală certificată sanitar veterinar pentru prepararea și stocarea preparatelor din lapte (brânză proaspătă, smântână și caș maturat). Deține 12 ha de teren agricol pentru furaje. Suprafața de teren este insuficientă pentru producerea furajelor, motiv pentru care cumpără diferența. Are tractor, cositoare. Se întrajutorează cu alți fermieri pentru lucrările agricole.

Fiica fermierului este beneficiară a măsurii 112 pentru instalarea tânărului fermier din PNDR 2007 - 2014. Soția se ocupă de procesarea laptelui. Valorificarea produselor din fermă se face la sfârșit de săptămână. Este mulțumit de prețul obținut. Calitatea produselor este apreciată de consumatori, pe care i-a fidelizat. Fiul fermierului urmează liceul agricol și intenționează să lucreze în ferma tatălui său.

#### 7) FERMĂ HORTICOLĂ (41.958 EURO PS)

Fermierul are specializare în horticultură (studii medii) și a învățat de la bunicul lui să altoiască. Lucrează în agricultură din anul 1991, împreună cu soția, care se ocupă de legumicultură în câmp. El se ocupă de pepinieră (produce puieți). Au cinci copii, din care unul este student, iar cel mai mic este în clasa 0. Dețin 22 ha teren agricol, din care cultivă 7,6 ha, diferența de 14,4 ha este în conservare deoarece calitatea solului este foarte slabă. Cultivă 0,2 ha de legume în spațiu protejat și 3 ha pentru horticultură (0,5 ha pentru producerea de puieți pentru vânzare, iar 2,5 ha plantații mamă).

#### 8) FERMĂ FAMILIALĂ – PATRU FAMILII CARE LUCREAZĂ CA O ASOCIAȚIE (91.728 EURO PS)

Șeful fermei familiale are studii medii agricole. După 1990 s-a ocupat de morărit și brutărie timp de 10 ani, dar a renunțat. Acum mai deține o moară pentru grâu și două mori pentru prepararea furajelor din gospodăria proprie. A accesat măsura 141 – ”sprijin pentru fermele de semi-subsistență” – din PNDR 2007 - 2013, a primit 1500 euro, dar a renunțat la proiect din cauza birocrăției.

Deține: porci, vaci de lapte și oi:

- 100 de porci – vinde în viu cu 5 lei/kg la diverși afaceriști
- 17 vaci (12 în lactație - 130 litri lapte/zi). Are aparat de muls. Valorifică laptele cu 0,5 lei pe litru lapte crud.
- 50 de oi

Toată familia lucrează cele 50 ha teren agricol, din care 6 ha arendate. Dețin toată gama de mașini agricole.

Familia și-a împărțit activitățile (lucrează ca într-o asociație): șeful fermei se ocupă de vaci, soția are grijă de porci, unul dintre fii se ocupă de cultura mare, iar un alt fiu se ocupă de mori.

#### 9) FERMĂ DE CREȘTERE A OILOR (41241 EURO PS)

Fermierul deține peste 300 de oi - vinde laptele cu 2,7 lei/l, iar după 1 august face brânză pe care o vinde direct la consumator cu 15 lei/kg. Lucrează 30 ha teren agricol, din care 3 ha în proprietate și 27 ha în arendă. Are toată gama de mașini agricole + combină autopropulsată de recoltat + culegător de porumb. Are propria rețea de comercializare (clienți) pentru miei și brânză pe care le vinde la poarta fermei.

#### 10) FERMĂ DE VACI DE LAPTE – TÂNĂR FERMIER INSTALAT CU SPRIJIN PRIN MĂSURA 112 PNDR.

Ferma de vaci de lapte 21 capete + 12 viței. Vinde laptele cu 0,68-0,79 lei/l.

Lucrează 12,5 ha teren agricol, din care 5 ha proprietate și 7,5 ha în arendă. Pășunează vacile pe islazul comunei.

**ȘAPTE DIRECȚII STRATEGICE PROPUSE DE PACHETUL "CLASA DE MIJLOC LA SATE":**

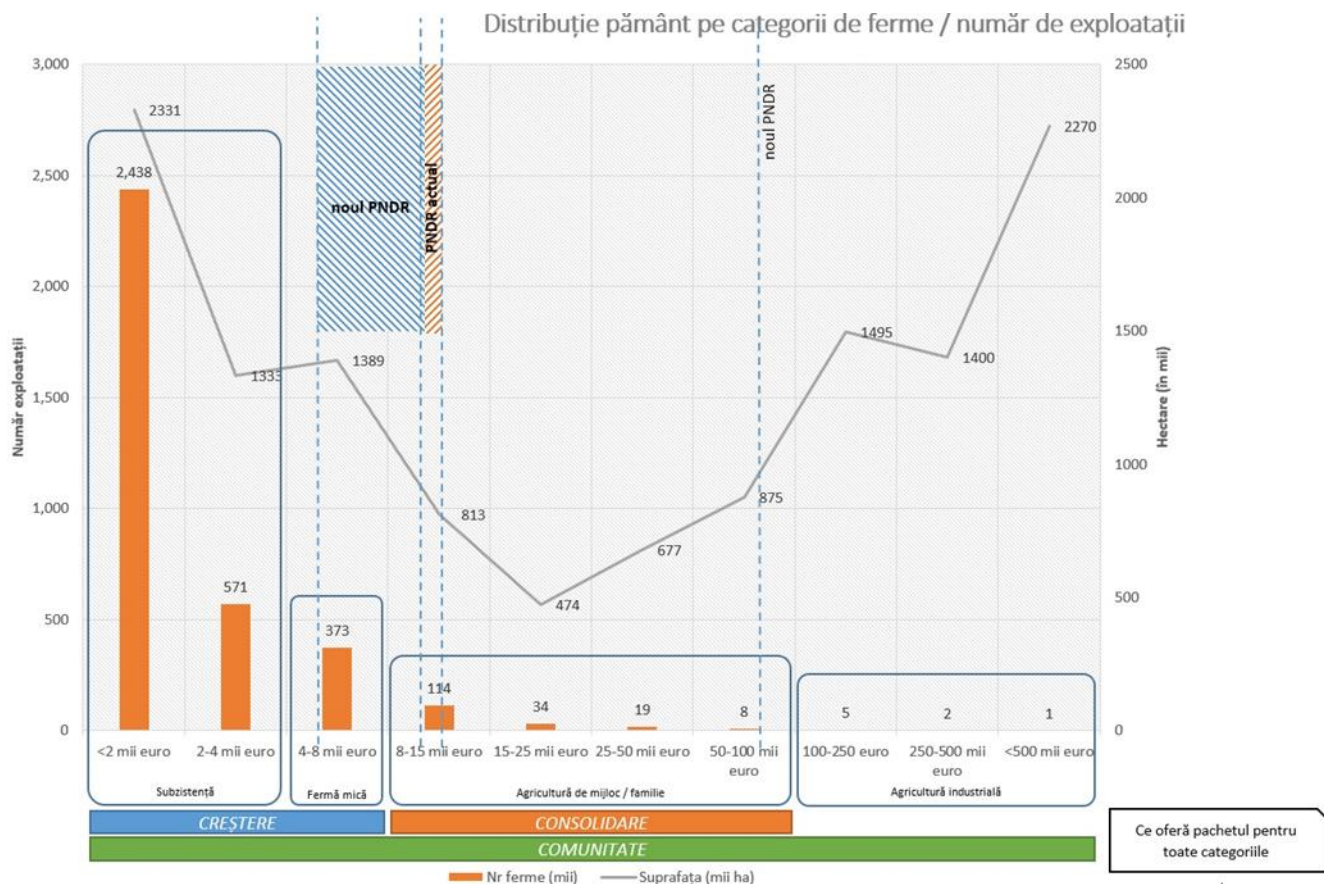
**I. UN PLAN NAȚIONAL DE DEZVOLTARE RURALĂ MAI ACCESIBIL MICILOR FERMIERI ȘI MICULUI ÎNTREPRINZĂTOR**

97% dintre gospodăriile rămân în afara PNDR-ului (vezi figura 2) din cauza pragului ridicat de eligibilitate (8000 Euro PS). Dintre ei, 73% trăiesc în subzistență. Pentru a deschide PNDR-ul, o soluție cu efect imediat este coborârea pragului de eligibilitate la valoarea de 4000 de euro PS și lărgirea bazei potențialilor beneficiari de la 61 mii la 374 mii.

Guvernul actual va demara procedura de schimbare a PNDR, care trebuie agreată în Comitetul de Monitorizare și cu Comisia Europeană. Ghidurile măsurilor aferente vor fi lansate în condițiile curente de eligibilitate (pentru a nu întârzia lansarea), dar următoarele runde de finanțare se vor desfășura cu noile condiții de eligibilitate (în toamna 2016).

Simplificarea ghidurilor de finanțare și "tăierea" hârtiilor care îngreunează procesul de accesare a fondurilor europene reprezintă o prioritate în noua viziune pentru clasa de mijloc. Printre exemple se numără eliminarea condiției ca exploatarea să-și mențină criteriul de selecție referitor la dimensiunea economică, extinderea sprijinului către mai multe categorii de asocieri agricole sau clarificarea aspectelor legate de înființare versus modernizare.

**Figura 2. Tabloul structural al agriculturii românești și impactul propunerilor**



Sursa datelor: prelucrare după EUROSTAT

---

## II. SCHIMBAREA DE GENERAȚII ÎN AGRICULTURĂ ȘI UN NOU ROL PENTRU FERMA DE FAMILIE

O serie de măsuri cu multiple beneficii pentru agricultura de mijloc: reducerea vârstei medii a fermierilor activi, îmbunătățirea managementului, transferul intergenerațional și facilitarea comasării terenurilor în favoarea altor membri ai comunității. Concret, se traduce în beneficii de ordin financiar precum creșterea veniturilor fermei din activități agricole, economic, stimulează ieșirea din economia informală și pregătirea profesională - absolvenții de studii în domeniul agricol și agroalimentar primesc punctaje mai mari.

Ferma de familie, așa cum este în prezent definită de OUG 43/2013, este mai degrabă o barieră birocratică decât o oportunitate reală. Ferma de familie trebuie definită legal în mod flexibil, trebuie să aducă avantaje fiscale și de reglementare și trebuie să fie un obiectiv de politică publică: ferma de familie este nucleul clasei de mijloc din agricultură.

Redefinirea conceptului de "fermă de familie" cuprinde și modificarea limitei superioare de accesibilitate la o valoare de 100.000 euro / an și posibilități de angajare formală a membrilor de familie la propria fermă (pentru a beneficia de asigurări sociale și de sănătate).

---

## III. ASOCIEREA PENTRU INTRAREA PE PIAȚĂ – CHEIA PENTRU DEZVOLTARE

Asocierea ca instrument principal de transformare a peisajului economic rural în care micii producători locali ies pe piață sub umbrela unei organizații cu management profesionist și putere de desfacere pe lanțuri scurte sau lungi. Printre beneficii se numără cooperarea între actori locali în scopul comercializării, realizarea de parteneriate cu ONG-uri și autorități publice, o mai bună integrare pe piață a producătorilor locali.

---

## IV. INVESTIȚII ÎN MEDIUL RURAL

Măsurile de investiții din PNDR vizează atât fermierii individuali cât și comunitatea. Acest guvern își asumă prin pachetul lansat acum o serie de ținte concrete pentru anul 2016 și pregătirea proiectelor pentru un impact maxim la finalizarea Programului, în 2023. Măsurile pentru ferme sunt orientate pe categorii, de la fermele mici (15.000 Euro / per fermă) la proiectele de investiții pentru fermele mijlocii (maxim 200.000 euro) care vor permite modernizarea producției și orientarea spre piețele de desfacere de la orașe.

---

## V. ACCESUL FERMIERILOR LA CREDITE IEFTINE ȘI GARANTARE

Instrumente financiare dedicate dezvoltării rurale desfășurate pe mai multe direcții de suport – micro-credite, co-finanțare și garantare - a fermierilor din PNDR, cât și din afara lui. Totodată, propunem un fond de micro-credite din fonduri naționale, dedicat fermierilor care nu sunt eligibili din PNDR (sub 4000 Euro PS), pentru a le da șansa creșterii.

---

## VI. DEZVOLTAREA ECONOMIEI RURALE PRIN ECO ȘI AGROTURISM

Clarificarea și relaxarea cadrului legal pentru încurajarea antreprenorialului rural de mici dimensiuni. În funcție de specificul local, se dorește adaptarea legislației pentru a permite consumul de produse din gospodărie în lanțul eco și agro turistic. Preluarea la nivel de politică publică a bunelor practici de eco-turism certificat, prin dezvoltarea organismelor de management al destinației. Autoritățile locale și afacerile de mici dimensiuni vor fi cointeresate în folosirea potențialului cultural și natural al zonelor protejate.



---

## VII. O NOUĂ MISIUNE PENTRU GRUPURILE DE ACȚIUNE LOCALĂ

În noua direcție se înscriu și centrele suport pentru servicii adresate populației rurale și mic urbane alături de rețele și clustere orientate către sprijinul pentru cooperarea orizontală și verticală între actorii din mediul rural și mic urban. Totodată, GAL-urile își păstrează rolul clasic de motor al comunității rurale în programul LEADER, având în vedere perspective și abordări care să dezvolte comunitatea prin proiecte atipice, complementare PNDR.

*Autorii mulțumesc pentru contribuții, idei și comentarii următoarelor persoane: Cecilia Alexandri, Lucian Luca, Cornelia Alboiu (Institutul de Economie Agrară, Academia Română), Alexandra Toderiță (Centrul Român de Politici Europene), Alexandru Potor (Federația Națională a Grupurilor de Acțiune Locală), Tiberiu Cazacioc și Teodor Frolu, (Asociația Ivan Patzaikin), Andrei Blumer (Asociația de Ecoturism din România). Editare, copertă și paginare: Răzvan Daraban*