

POLITICA DE DEZVOLTARE RURALĂ DURABILĂ A UNIUNII EUROPENE - O NOUĂ ABORDARE

MIHAI TALMACIU*

COSTICĂ MIHAI**

La politique du développement durable de l'Union Européenne - une nouvelle approche

Resumé

La question du développement rural durable prend une place de plus en plus grande dans le débat politique au niveau de l'UE. Dans les premières étapes d'évolution de l'UE aucune politique intégrée de développement rural durable n'a pas été mise en place à l'échelon européen. Conforme à la nouvelle orientation (L'Agenda 2000) l'espace rural devra remplir des fonctions plus complexes (économiques - production agricole, culturelles, des fonctions d'ordre écologique et récréatif) qui pourraient nécessiter l'adaptation de l'agriculture. En même temps, l'importance grandissante des activités d'ordre écologique et récréatif offrira des nouvelles directions de développement pour les fermiers et leurs familles.

Cuvinte cheie: dezvoltare rurală durabilă, politică agricolă comună, Agenda 2000, agromediu, spațiu rural.

Introducere

Importanța economică și politică a problematicii dezvoltării spațiului rural decurge din faptul că atât în România cât și în Uniunea Europeană zonele rurale ocupă aproape 90% din teritoriu și dețin circa 50% din totalul populației (în unele regiuni ponderea populației rurale depășește acest prag). Agricultură și silvicultură sunt cele două activități determinante pentru gestionarea terenurilor și a resurselor naturale din zonele rurale, oferind în același timp posibilități de diversificare economică a comunităților rurale.

Dacă într-o primă etapă de evoluție a UE spațiul rural a fost abordat din perspectiva dezvoltării activităților agricole în cadrul Politicii Agricole Comune, treptat ca rezultat al experienței acumulate de-a lungul anilor, politica de dezvoltare rurală a devenit o problemă distinctă, strâns legată de politica agricolă modernă. Inițial politica europeană de dezvoltare rurală a fost orientată, cu preponderență, spre zonele defavorizate din UE,

* Lector doctor la Universitatea „Alexandru Ioan Cuza” Iași, Facultatea de Economie și Administrarea Afacerilor

** Conferențiar doctor la Universitatea „Alexandru Ioan Cuza” Iași, Facultatea de Economie și Administrarea Afacerilor

Însă după 1990 aceasta a devenit „o politică autonomă abordată într-un concept de dezvoltare globală integrată, care cuprinde toate componentele vieții economice și sociale din aceste spații”. [Letiția Zăhiu, Anca Dachin, 2001, 295]

Măsurile de politică agricolă și de dezvoltare a spațiului rural au evoluat de la susținerea capitalului fizic (investiții) din exploatarea agricole și sectoarele din aval, la ajutoarele pentru transformare și comercializare - acordate în vederea integrării sectorului primar în lanțul alimentară, ameliorării structurilor agricole și creșterii competitivității acestui sector, pentru ca ulterior atenția să se îndrepte asupra capitalului uman - prin măsurile privind pensionarea anticipată și formarea profesională. Primul element teritorial fost adăugat în anii '70 prin desemnarea unor zone defavorizate care să beneficieze de o serie de măsuri speciale, cu scopul de a opri exodul rural care amenința zonele respective și de a conserva mediul și peisajul natural.

Politica europeană de dezvoltare rurală – spre o abordare integrată

Încă de la începutul anilor '90 a avut loc un proces de recunoaștere a importanței problemelor specifice ale zonelor rurale, ca urmare a crizei spațiului rural european generată de mai mulți factori: existența unor mari excedente agricole care a determinat criza agriculturii, exodul rural, mutațiile structurale din sectoarele din amonte și aval (procesul de concentrare a producției în industriile alimentare și în comerț și distribuție) și alți factori care au contribuit la marginalizarea ruralului. În urma tratatului de la Maastricht (1992) s-a creat o legătură între politica structurală agricolă și politica dezvoltării spațiului rural, în vederea sporirii competitivității zonelor rurale și evitării excluziei economice și sociale a acestora.

Un moment de referință în evoluția politicii de dezvoltare rurală a UE îl reprezintă adoptarea de către Parlamentul European, la Strasbourg în 1995, a „Cărții europene a Spațiului rural”. Aceasta a pus la punct un nou cadru de acțiune care să permită dezvoltarea echilibrată și armonioasă a regiunilor rurale și urbane, conservarea spațiului rural și menținerea și ameliorarea funcțiilor sale (economică, socială, culturală și ecologică).

În noiembrie 1996 a avut loc Conferința Europeană privind Dezvoltarea Rurală, în urma căreia a fost adoptată declarația finală de la Cork. Aceasta a definit ca obiective ale dezvoltării spațiului rural european: stoparea exodului rural, combaterea sărăciei, stimularea ocupării și a egalității șanselor, îmbunătățirea bunăstării în zonele rurale, alinierea la exigențele tot mai mari în ceea ce privește calitatea, sănătatea, siguranța și dezvoltarea personală. Declarația prezintă zece puncte cheie care permit o abordare integrată, multisectorială a problemei dezvoltării spațiului rural și care au fost luate în considerare în cadrul „Agendei 2000”. Acestea sunt următoarele:

- **preferința rurală** – ridicarea dezvoltării rurale la rang de prioritate a UE;
- **abordarea integrată** – politica de dezvoltare rurală trebuie să fie multidisciplinară în concepția sa, multisectorială în aplicare;
- **diversificarea** – sprijinirea diversificării activităților economice și sociale trebuie să favorizeze inițiativele private ale comunităților rurale;
- **durabilitatea** – dezvoltarea rurală trebuie să asigure durabilitatea calității mediului și protejarea peisajelor rurale (resurse naturale, biodiversitate, identitate culturală);
- **subsidiaritatea** – politicile de dezvoltare rurală să fie cât mai descentralizate;

- **simplificarea** – politica de dezvoltare rurală, mai ales componenta agricolă, să facă obiectul unei simplificări radicale în ceea ce privește legislația;
- **programarea** – dezvoltarea rurală să se bazeze pe proceduri coerente și transparente sub forma unui program unic de dezvoltare rurală pe regiune și a unui mecanism unic de dezvoltare rurală durabilă;
- **finanțarea** – încurajarea folosirii resurselor financiare locale pentru proiecte locale de dezvoltare rurală și realizarea unei sinergii între finanțarea publică și privată, pentru a reduce constrângerile financiare care apăsă întreprinderile mici și mijlocii;
- **gestionarea** – îmbunătățirea capacităților manageriale și eficacității autorităților regionale și locale;
- **evaluarea și cercetarea** – perfecționarea monitorizării, activităților de evaluare și analiză a rezultatelor pentru a asigura transparența procedurilor, a garanția buna utilizare a creditelor publice, a stimula cercetarea și inovarea etc.

În aceste condiții, Uniunea Europeană a pus la punct o serie de instrumente pentru atingerea unor obiective cum ar fi: restructurarea agricolă, dezvoltarea teritorială/locală și protejarea mediului. Acestea au fost transformate într-un cadru mai coerent prin încheierea acordului privind măsurile de reformă cuprinse în „Agenda 2000”. Politica de dezvoltare rurală a fost declarată ca fiind al doilea pilon al PAC (alături de primul pilon - politica de piață, figura 1).

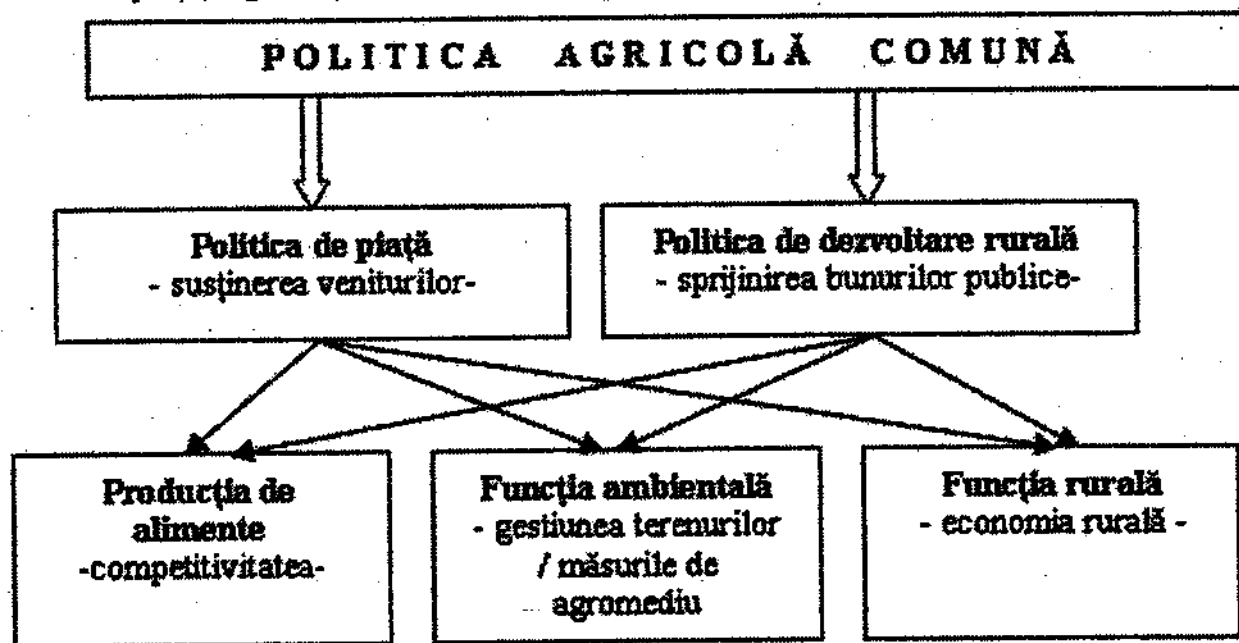


Fig. 1 Agricultura durabilă și dezvoltarea spațiului rural

Complementaritatea între cei doi piloni a fost accentuată prin reforma recentă a PAC (acordul din 2003) pusă în aplicare începând din 2005. Prin noile măsuri de reformă există posibilitatea transferării resurselor dinspre primul spre al doilea pilon al PAC. Resursele aferente primului pilon al PAC se concentrează spre acordarea unui ajutor de bază agricultorilor, care au libertatea de a produce pentru a răspunde cererii pe piață. Resursele aferente celui de-al doilea pilon sunt destinate susținerii agriculturii ca

furnizor de bunuri publice (ca urmare a funcțiilor rurale și de mediu pe care la îndeplinește), precum și a dezvoltării zonelor rurale.

În urma celei de-a doua conferințe europene privind dezvoltarea rurală, organizată la Salzburg în noiembrie 2003 au fost prezentate principalele domenii care vor fi luate în considerare în cadrul politicii de dezvoltare rurală a UE în perioada 2006-2013. Noua abordare a politicii de dezvoltare rurală a UE propusă de Comisia Europeană este una strategică și vizează întărirea și simplificarea punerii în aplicare a acesteia. Viitoarea politică de dezvoltare durabilă a zonelor rurale din UE se va baza pe un număr redus de obiective prioritare, grupate în trei axe principale: **Axa1- Competitivitatea sectoarelor agricol și silvic; Axa 2 – Gestiunea mediului / a terenurilor agricole și silvice; Axa3 – Economia rurală în sens larg.**

Măsurile de politică agrară aferente atingerii celor trei obiective prioritare au fost grupate în mai multe direcții principale și sunt prezentate în tabelul 1.

Competitivitatea celor două sectoare determinante pentru mediul rural rămâne un obiectiv important al politicii agricole și de dezvoltare rurală din următoarele motive: necesitatea restructurării sectorului agricol în vederea deschiderii piețelor și procesul de aderare a noilor state ce determină nevoia de restructurare a sectoarelor agricole. Zonele rurale din noile state membre și din cele candidate la aderare (România și Bulgaria) se caracterizează prin venituri ale locuitorilor din zonele rurale mai scăzute decât media UE, populație activă îmbătrânită și o dependență prea mare de sectorul primar.

Având în vedere potențialul agricol diferit al zonelor rurale din regiunile UE (în special din noile state membre) eficiența și competitivitatea rămân obiective prioritare și vizează atingerea unui echilibru între viabilitatea economică a exploatațiilor agricole, cerințele de protejare a mediului înconjurător (măsurile agroambientale) și componenta socială a dezvoltării rurale.

Gestionarea mediului /terenurilor agricole și silvice este un obiectiv care vizează participarea agriculturii și silviculturii la procesul de utilizare durabilă a terenurilor agricole și silvice și la îmbunătățirea condițiilor mediului înconjurător. Plățile prevăzute pentru atingerea acestui obiectiv vizează stimularea prestării unor servicii ambientale prin adoptarea unor măsuri de agroambientale în zonele rurale și printr-o bună gestionare a terenurilor.

În cadrul acestui obiectiv se includ și măsuri de prevenire a abandonării unor suprafețe agricole care prezintă handicapuri naturale sau rezultate din restricții ambientale (efectuarea unor plăți care să compenseze aceste neajunsuri).

Economia rurală în sens larg (axa 3) este un obiectiv prioritar ce vizează ridicarea calității vieții în zonele rurale și promovarea diversificării activităților economice desfășurate în acestea, astfel încât să se mențină atractivitatea anumitor regiuni, patrimoniul lor cultural și să se favorizeze legăturile dintre agricultură, silvicultură și alte sectoare ale economiei locale. Resursele financiare alocate pentru atingerea acestui obiectiv (dezvoltarea rurală în sens larg) au drept scop principal creșterea viabilității ruralului, prin menținerea și îmbunătățirea mediului social și economic (în special în regiunile rurale mai îndepărtate care se confruntă cu fenomenul depopulării și în zonele periurbane).

Tabel 1 Politica de dezvoltare rurală a UE propusă pentru perioada 2007 – 2013 -
sinteza obiectivelor prioritare și măsurilor de politică agrară

Obiectivul PDR	Direcții	Măsuri de politică agrară
Axa 1 Competitivitatea sectoarelor agricol și silvic	Capitalul uman	Acțiuni în direcția formării profesionale și facilitării accesului la informații
		Măsuri de favorizarea a tinerilor agricultori
		Stimularea pensionării anticipate
		Facilitarea utilizării serviciilor de consultanță (inclusiv privind respectarea normelor)
		Punerea la punct a unor servicii de ajutorare pentru gestionarea agricolă și servicii de consultanță pentru sectoarele agricol și forestier
	Capitalul fizic	Măsuri de finanțare a investițiilor agricole și silvice
		Transformarea și comercializarea produselor agricole
		Îmbunătățirea și dezvoltarea infrastructurii agricole și forestiere
		Restaurarea potențialului de producție al terenurilor
	Calitatea producției și produselor agricole	Acordarea unor ajutoare temporar pentru încadrarea în normele de calitate
Adoptarea unui regim de stimulare în favoarea ridicării calității alimentelor		
Promovarea calității alimentelor		
Axa 2 Gestionarea mediului/ a terenurilor agricole și silvice	Utilizarea durabilă a terenurilor agricole	Ajutoare pentru sprijinirea zonelor defavorizate de munte și a altor zone
		Sprijinirea zonelor agricole „Natura 2000”
		Măsuri privind agromediul și bunăstarea animalelor
		Ajutoare pentru efectuarea unor investiții neproductive
	Utilizarea durabilă a terenurilor forestiere	Măsuri de împădurire (terenuri agricole și neagricole)
		Sprijinirea dezvoltării agrosilviculturii
		Sprijinirea constituirii zonelor forestiere „Natura 2000”
		Acțiuni în direcția îmbunătățirii mediului forestier
		Restabilirea potențialului de producție forestieră
		Ajutoare pentru investiții neproductive
Axa 3 Economia rurală în sens larg	Calitatea vieții	Asigurarea unor servicii de bază pentru economia și populația rurală (stabilimente și infrastructură)
		Sprijinirea reînnoirii și dezvoltării satelor, protecția și conservarea patrimoniului rural
		Acțiuni de formare profesională a locuitorilor din zonele rurale
		Dezvoltarea capacităților pentru elaborarea și punerea în aplicare a strategiilor de dezvoltare locală
	Diversificare economică	Favorizarea diversificării economiei rurale prin includerea unor activități neagricole
		Acordarea de ajutoare pentru microîntreprinderi
		Încurajarea activităților turistice
		Conservarea și gestionarea patrimoniului natural

Pentru a mări atractivitatea zonelor rurale trebuie să se acționeze în următoarele direcții: creșterea calității vieții prin îmbunătățirea accesului la servicii, la infrastructura de bază și prin îmbunătățirea condițiilor de mediu; promovarea unei creșteri durabile și legat de aceasta oferirea unor noi posibilități de ocupare a forței de muncă (în principal pentru tineri și femei); îmbunătățirea accesului la tehnologiile moderne de informare și comunicare.

Punerea în aplicare a viitoarei politici de dezvoltare rurală a UE va fi realizată prin elaborarea unor strategii de dezvoltare locală. Acestea vor fi concepute fie printr-o strânsă colaborare între autoritățile naționale, regionale și locale, fie pe baza abordării „de jos în sus”, fie pe baza parteneriatelor orizontale, caracteristice Programului LEADER+ (alegerea celor mai bune planuri de dezvoltare locală elaborate de grupurile de acțiune locale, ce reprezintă parteneriate între sectorul public și sectorul privat).

Odată cu trasarea obiectivelor și măsurilor viitoarei politici de dezvoltare rurală durabilă a UE s-a propus și un nou proiect de regulament privind finanțarea PAC. Prin acesta se dorește plasarea dezvoltării rurale într-un cadru unic de finanțare și programare. Astfel, se are în vedere crearea, începând din anul 2007, a două noi fonduri specifice celor doi piloni ai PAC:

- Fondul European de Garantare Agricolă – pentru pilonul 1;
- Fondul European Agricol pentru Dezvoltare Rurală – pentru pilonul 2.

Alocarea resurselor prin intermediul celor două fonduri se va baza pe reguli diferite de finanțare. În timp ce finanțarea prin FEAG se bazează pe declarații lunare, finanțarea prin FEADR se bazează pe acordarea de „credite disociate” care cuprind prefinanțare, plăți intermediare și plăți finale (eșalonate pe mai mulți ani).

Conform documentelor elaborate de Comisia Europeană finanțarea totală pentru politica de dezvoltare rurală a UE prin intermediul FEADR în perioada 2007 – 2013 se va ridica la 96 miliarde euro (la prețurile constante din 2004). Astfel, finanțarea pentru UE-27 va crește de la circa 12,8 miliarde euro în 2007, la 14,2 miliarde euro în 2013 (în 2006 finanțarea UE-25 va fi ce circa 11,4 miliarde euro).

Ratele de cofinanțare ale UE sunt diferite în funcție de obiectivul prioritar la care se referă și de gradul de dezvoltare al regiunilor (exprimat prin mărimea PIB). Astfel, pentru axele 1 și 3 ratele de cofinanțare se vor situa între 20 și 50% (75% pentru regiunile în care PIB pe locuitor este sub 75% din media UE), iar pentru axa 3 și programul Leader+ rata este de 20-55% (80% pentru regiunile mai sus amintite).

Concluzii

Ca urmare a experienței acumulate și evoluției înregistrate în cei peste 40 de ani de existență, Uniunea Europeană a trecut la o nouă concepție privind politica de dezvoltare a spațiului rural. Noua abordare este una strategică și integrată, și se bazează pe îmbinarea a trei obiective prioritare: creșterea competitivității sectoarelor agricol și silvic, buna gestionare a terenurilor-obiective agroambientale, și dezvoltarea zonelor rurale în sens larg – creșterea calității vieții și diversificarea economică.

La conceperea noii politici de dezvoltare rurală a UE s-au avut în vedere problemele noilor state membre și cele ale statelor candidate (România și Bulgaria): problemele structurale, veniturile locuitorilor din zonele rurale mai scăzute decât media UE, populație activă îmbătrânită, nivelul redus de pregătire profesională a acesteia și o dependență prea mare de sectorul primar.

În ceea ce privește spațiul rural din România, au fost identificate și s-a acționat în patru direcții prioritare privind dezvoltarea rurală: dezvoltarea infrastructurii agroalimentare de prelucrare și comercializare, dezvoltarea infrastructurii rurale, diversificarea activităților economice și dezvoltarea resurselor umane. Punerea în aplicare a programului de pre-aderare și implementarea programelor de finanțare este îngreunată de lipsa instituțiilor și a capacității umane (specialiștii și personalul din administrația publică). În aceste condiții, România poate întâmpina dificultăți în procesul de integrare generate, pe de o parte, de competitivitatea scăzută a sectorului agroalimentar, iar pe de altă parte, de discrepanța prea mare care există între gradul de dezvoltare a spațiului rural din țara noastră și cel din UE.

Bibliografie

1. Pierre Antoine Barthelemy, Claude Vidal, *Les ruralités de L'Union Européene*, <http://www.europa.eu.int/comm/agriculture/envir>;
2. Letiția Zahiu, Anca Dachin, *Politici agroalimentare comparate*, Editura Economică, București 2001;
3. Commission Européenne – Agriculture et développement rural, *Aperçu de la mise en oeuvre de la politique de développement rural pendant la période de programmation 2000-2006*, <http://www.europa.eu.int/comm/agriculture>, 2003;
4. European Commission – Agriculture and rural development, *Rural development in the European Union*, <http://www.europa.eu.int/comm/agriculture>, 2003;
5. Commission Européenne – Agriculture et développement rural, *Des nouvelles perspectives pour le développement rural de l'UE*, <http://www.europa.eu.int/comm/agriculture>, 2004.