

PROGRAMUL SAPARD ȘI POLITICA DE DEZVOLTARE RURALĂ

Diana ALEXANDRU

*Universitatea "Babeș-Bolyai" Cluj - Napoca, Facultatea de Geografie,
str. Clinicilor 5-7, 400006, Cluj - Napoca, România*

Abstract.- Sapard Programme and rural development policy.

The financial help offered to the European Union accessing countries represents a subject of great interest, firstly due to the quantity of individually attributed funds, and secondly, due to the manner these funds are distributed according to national territorial necessities. The statistical analysis of financial data synthetically reflects the practical results registered in the territory. Essentially to be mentioned here is the ratio each economic sub-sector of activity benefits of, directly correlated to priorities established by the national rural development plan, at a regional and county level, priorities that would become possible directions of long and medium term rural development. The development of local infrastructure represented a priority proved by the level of initiative shown by the local administrations for the modernization of roads, the construction of water networks, water sewage and sewerage systems. Though this priority had an advantage even from the beginning by receiving half of the non-refundable funds that rural development programme was allocated, they succeeded to entirely absorb the funds allocated to this sector in a short time.

Cuvinte cheie: programe, dezvoltare, rural, absorbție financiară

1. Introducere

Reflectarea teritorială a unor fonduri financiare oferite pe o perioadă limitată de timp, exprimă la rândul ei trăsăturile definiției ale populației care locuiește în acel spațiu. În acest caz, populația ca beneficiar, sub toate

formele de prezentare pornind de la persoana fizică autorizată până la instituțiile administrative locale devine factorul dezvoltării economice rurale actuale, numai prin ceea ce se numește simțul proprietății, al inovației și al antreprenoriatului. Nivelul de educație al beneficiarilor prezintă de asemenea importanță în direcția progresului. Pentru ca spațiul rural să devină funcțional și competitiv din punct de vedere economic, sunt necesare și, mai ales, inevitabile anumite modificări structurale. În acest caz se va lua în studiu perioada de pre-aderare la Uniunea Europeană, timp în care România a beneficiat de un ajutor financiar nerambursabil de redresare a agriculturii, ca și activitate dominantă a spațiului rural și, în cadrul căreia, este angajată o mare parte din populația activă.

Obiectivele acestui studiu se concentrează asupra ilustrării dezvoltării rurale într-o manieră idealistă prin prisma raportării directe la alocările financiare nerambursabile de care a beneficiat România, rezultatele reflectând valori proporționale între interesul manifestat în dezvoltarea și fortificarea anumitor activități agricole și absorbția fondurilor alocate.

2. Politica de dezvoltare rurală și Programul SAPARD

În contextul socio-economic și politic contemporan politica de dezvoltare a tuturor sectoarelor de activitate în care este angrenată componenta umană reprezintă mijlocul de bază al creșterii economice concomitent cu tendința de echilibrare și aliniere a dezechilibrelor economice și sociale la nivel european, intraregional și interregional.

Studiul asupra spațiului rural românesc, în mod decisiv conturat de aplicabilitatea, condițiile favorabile și funcționalitatea programului cu finanțare europeană SAPARD, încearcă să evidențieze adoptarea și integrarea Politicii Agricole Comune în politica națională de dezvoltare rurală, a gradului de încadrare a specificului în contextul reglementărilor europene în concordanță și intercondiționare cu politicile conexe ale Uniunii Europene; intercondiționare datorată complexității structurale a spațiului rural, implicând rolul decisiv al fiecăreia dintre componentele sale funcționale.

Alocarea de resurse financiare consistente pentru aplicarea acestei politici de dezvoltare rurală, și, implicit, spațiului rural încă din perioada de preaderare, denotă prioritizarea manifestată de comunitatea europeană în privința acestuia datorită proporției teritoriale pe care o deține la nivel

național. Distribuirea ajutorului financiar se reflectă procentual în cadrul structurii programului SAPARD, acesta suprapunându-se fidel componentelor spațiului în cauză, axele prioritare, măsurile și submăsurile aferente prin intermediul cărora se finanțează proiectele declarate eligibile corespunzându-le în mare măsură: dezvoltarea durabilă a unui sector agro-alimentar competitiv și a economiei rurale, pregătirea resurselor umane prin îmbunătățirea instruirii profesionale a producătorilor agricoli, creșterea standardului de viață în spațiul rural prin îmbunătățirea și dezvoltarea infrastructurilor sociale și a celor necesare planificării unei agriculturi durabile.

Anterior planificării unei strategii de dezvoltare s-au realizat studii complexe asupra spațiului național, în care s-au evidențiat problemele majore existente în cazul spațiului rural, s-au stabilit zonele defavorizate care reprezentau și prioritatea dezvoltării ulterioare. În urma delimitării problemelor structurale în teritoriu s-au stabilit axele prioritare de dezvoltare conform cărora programul Sapard își formula măsurile corespondente prin intermediul cărora se finanțau proiecte de investiții:

Axa prioritară 1 – îmbunătățirea accesului la piețe și a competitivității produselor agricole prelucrate. Obiectivele stabilite prin intermediul acestei axe prioritare au dorit a se realiza prin două măsuri. Sprijinul acordat prin măsura 1.1 a fost destinat să îmbunătățească performanțele producției agroalimentare din punct de vedere al standardelor de calitate și al diversificării gamei sortimentale a produselor prelucrate, în scopul de a înlătura unele disfuncționalități ce se manifestă pe piețele specifice ale acestora. Prioritățile constau în îmbunătățirea procesării și marketing-ului în următoarele sectoare: lapte și produse lactate; carne și produse din carne; legume, fructe și cartofi; vinificație, pește, produse piscicole și plante textile. Prin măsura 1.2 s-au finanțat cu rambursare integrală de fonduri înființarea de laboratoare fitosanitare și veterinarie pentru o mai bună supervizare a procesului de producție în privința calității produselor și a asigurării securității alimentare a populației autohtone și, implicit a celei europene. S-a reglementat înființarea a două laboratoare în fiecare regiune de dezvoltare și mai ales pentru acoperirea zonelor turistice din țară.

Axa prioritară 2 – îmbunătățirea infrastructurilor pentru dezvoltare rurală și agricultură. Obiectivele stabilite s-au concretizat în crearea a două măsuri deosebit de importante: prima, pentru dezvoltarea infrastructurii

rurale de drumuri, alimentare cu apă potabilă, canalizare și stații de epurare; a doua își îndreaptă atenția către valorificarea resurselor de apă în scop agricol.

Axa prioritară 3 – dezvoltarea economiei rurale. Una din cele mai complexe axe care implică atât componenta teritorială în relație cu cea umană în scopul îmbunătățirii productivității terenurilor agricole în procesul de exploatare vegetală și zootehnică. În cadrul acestei axe prioritare s-au inclus două dintre măsurile care au înregistrat o evoluție echilibrată între ele respectiv măsura 3.1 și măsura 3.4. Prima dintre acestea s-a axat pe investițiile în exploatarea agricole, în timp ce a doua s-a concretizat în finanțarea proiectelor pentru diversificarea activităților alternative aducătoare de venituri multiple în spațiul rural.

Axa prioritară 4 – dezvoltarea resurselor umane. Fenomenul dezvoltării, iar în mod specific cel al dezvoltării rurale evoluează în funcție de componenta umană. Astfel, dezvoltarea socială a locuitorilor spațiului în cauză în ceea ce privește gradul de educație, specializarea în domenii variate de activitate, accesul la informație determină gradul de evoluție a fiecărei așezări umane.

Tabel nr. 1. Situația alocărilor financiare în cazul unui proiect finanțat prin Sapard, situat în zone calamitate/ necalamitate (Sursa datelor: Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale).

Mă-sura	Valori totale eligibile ale proiectelor (Euro)	Ajuto-rul public acordat	Ajutorul public acordat calamitat	Gradul de intervenție		
				Teritoriu	Contri-buția UE	Buget nați-onal
1.1	30.000 - 4.000.000	50%	75%	Necalamitat	75%	25%
				Calamitat	85%	15%
2.1	100.000 - 1.000.000	100%	100%	Necalamitat	75%	25%
				Calamitat	85%	15%
3.1	5.000 - 500.000	50%	75%	Necalamitat	75%	25%
				Calamitat	85%	15%
3.4	5.000 - 200.000	50%	75%	Necalamitat	75%	25%
				Calamitat	85%	15%
1.2.	50.000 - 2.000.000	100%	100%	Necalamitat	75%	25%
				Calamitat	75%	25%

Tabelul nr. 2 . Absorbția financiară cantitativă și temporală în cadrul regiunilor de dezvoltare (Euro) (Sursa datelor: Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale)

Mă-sura	An	Regiunea							
		Nord-Est	Sud-Est	Sud	Sud-Vest	Vest	Nord-Vest	Centru	Ilfov
11	2002	5293864	803859	1968618	424492	0	3409085	5094444	0
11	2003	3929691	6900745	7325069	4899084	897454	736391	4115298	1359952
11	2004	537850	5937871	5033029	2528918	4248673	1722916	7032409	3901380
11	2005	21256754	19571282	17496885	8096156	10619072	7703537	23194452	10698299
11	2006	15724919	21016880	26583761	9751520	25717375	12893463	24700845	6443234
21	2002	145919943	76562298	80646058	56307602	34435135	30833680	29373950	4154744
21	2003	0	0	0	0	0	0	0	0
21	2004	0	0	0	0	0	0	0	0
21	2005	0	0	0	0	0	0	0	0
21	2006	19283344	17217658	43902514	19989849	9711196	18462683	21342269	1985879
31	2002	0	0	0	0	0	0	0	0
31	2003	0	0	247973	0	1017735	0	0	0
31	2004	4597532	4557182	3182908	1270043	3659353	4446412	1181058	409514
31	2005	6228750	11743446	16275049	3979984	8065425	7882369	5809789	1161240
31	2006	25931016	31059916	33202884	11986804	14129871	14790199	14044340	1347198
34	2002	0	0	0	0	0	0	0	0
34	2003	0	0	0	0	342141	0	0	0
34	2004	1825453	836228	784115	508588	733507	879921	1952832.89	8260
34	2005	4852713	1444288	1893041	3993647	2187692	4234009	10058633	345655
34	2006	6759859	2137460	2279012	3194238	2929199	4278581	13359494	104807

Toate statele candidate la statutul de membru al Uniunii Europene sau deja membre au beneficiat și încă beneficiază de acest tip de ajutor comunitar, diferențele constând în nivelul de adaptare a statului sau a spațiului în cauză la normele de funcționare a politicilor și a mijloacelor de

finanțare corespondente. Necesitățile și echivalentul ajutorului financiar se stabilesc în concordanță cu expunerea neajunsurilor celorlalte sectoare din lista de priorități. Alocările financiare se distribuie proporțional cu disfuncționalitățile prezentate de un sector rural cât și cu importanța pe care o deține acesta, stabilită prin Planul Național pentru Agricultură și Dezvoltare Rurală, și nu în ultimul rând în funcție de potențialul de dezvoltare (mediu favorabil investițiilor) și posibilitatea valorificării durabile a acestui potențial (tabelul 1).

Concomitent cu stabilirea mutuală a sistemului de priorități și arealele defavorizate (aflate într-o situație critică) ale statului aderant împreună cu instituțiile europene în cazul aceleiași arii de preocupări, formularea principiilor de acțiune asupra acestor priorități sub îndrumarea, monitorizarea și coordonarea Comisiei Europene, instituțiile publice naționale au încercat să-și constituie sistemul propriu de aplicare a politicii de dezvoltare.

Trebuie menționat că valorile totale eligibile ale proiectelor decise prin regulamentul funcționării programului Sapard prezintă unele specificități conform submăsurilor. Astfel în cadrul măsurii 3.1, pentru submăsura înființării sau modernizării fermelor de creștere a animalelor și păsărilor, valoarea unui proiect eligibil poate ajunge la 2.000.000 Euro numai în cazul în care obiectivul final este implementarea acquis-ului comunitar, după realizarea investiției. În cazul măsurii 3.4, submăsura Acvacultura proiectele declarate eligibile pentru finanțare pot ajunge la valoare de 500 000 Euro în scopul de a promova activitățile specifice de cultivare, creștere și prelucrare a produselor piscicole.

Ajutorul public acordat se diferențiază în funcție de câțiva factori. În primul rând, ajutorul public este în valoare de 100% numai în cazul proiectelor neaducătoare de venituri după realizarea investiției. În al doilea rând ajutorul financiar este influențat și de locația unde este amplasat proiectul, în două direcții: prima, în cazul măsurii 1.1, submăsura zahăr și semințe oleaginoase unde contribuția publică este de 30%; a doua, în cazul măsurii 3.1, unde există câteva mențiuni pentru diferite categorii de aspecte care influențează nivelul de intervenție financiară: *locația*-spațiul montan (60% contribuție publică), *vârsta*- sub 40 de ani (55% contribuție publică), *vârsta și locația*- sub 40 de ani în spațiul montan (65% contribuție publică).

Politicile noi de promovare a spațiului rural includ în primul rând măsuri de îmbunătățire a calității și cantității resursei umane care formează

procentual și proporțional jumătate din suportul fizic de implementare a unui proiect de dezvoltare, condiție în care cealaltă jumătate este reprezentată de infrastructura fizică existentă care presupune măsuri de ameliorare dependente în mare măsură de factorul financiar.

Măsurile programului SAPARD, urmăresc în primul rând facilitarea implementării acquis-ului comunitar, vizând diminuarea unor neajunsuri care caracterizează agricultura din România, înainte de aderarea ei la Uniunea Europeană. Acestea nu au fost acreditate în același timp, ci diferențiat, (tabelul 2). Astfel măsurile 1.1 și 2.1 au fost declarate eligibile și au creat posibilitatea de investiții în domeniul prelucrării și comercializării produselor agricole și piscicole, dar și investiții în infrastructură (modernizare drumurilor comunale, modernizarea și construcția de rețele de alimentare cu apă potabilă, canalizare și stații de epurare în localități rurale).

Ulterior, în anul 2003 s-au acreditat măsurile prin intermediul cărora se acorda finanțare pentru proiectele de investiții în exploatații agricole - măsura 3.1, și respectiv măsura 3.4 prin care se încuraja dezvoltarea activităților multiple și aducătoare de venituri alternative locuitorilor din spațiul rural.

Luând în calcul prioritățile stabilite prin Planul Național de Dezvoltare Rurală care să fie atinse prin măsura 1.1 a prelucrării produselor agricole și piscicole, și mai ținând cont și de gradul de adaptabilitate al locuitorilor spațiului rural din regiunile de dezvoltare analizate, se vor putea observa câteva din rezultatele unei analize cantitative a datelor publice, raportate la alocările financiare, în urma cărora au rezultat diferențieri privind preferabilitatea către anumite activități în cadrul măsurilor.

Infrastructura tehnică reprezintă suportul dezvoltării oricăror activități întreprinse de locuitorii spațiului rural. Având în vedere starea deosebit de precară a drumurilor locale, și că dezvoltarea se bazează pe relații de colaborare – comunicare - transfer de informații, de materii prime și finite- între locații aflate la distanțe variabile se poate observa interesul deosebit manifestat de administrațiile locale pentru îmbunătățirea acestora.

Pentru o analiză corectă și obiectivă se sugerează omiterea aspectului infrastructurii, acesta beneficiind de rezultate pozitive în toate regiunile de dezvoltare, dar pentru a sublinia gradul de dezvoltare rurală în ceea ce privesc activitățile agricole și neagricole preponderente rezultate în urma raportării la fondurile financiare absorbite, considerăm echitabil să evidențiem proiectele de investiții din cadrul măsurilor 1.1, 3.1 și 3.4.

3. Raportul dezvoltare rurală – absorbție financiară

Analiza fenomenului financiar și de dezvoltare manifestat în perioada de pre-aderare pe teritoriul întregului teritoriu românesc nu s-ar putea evidenția într-un mod complex fără a așeza în paralel fiecare regiune de dezvoltare ca entitate separată în procesul de absorbție a alocațiilor financiare, reflectând secționară dezvoltarea rurală prin prisma fiecăreia dintre ele. Studiind absorbția financiară în ansamblu se observă participarea activă a populației, și mai ales a administrațiilor locale, în realizarea de lucrări de modernizare și construcție a rețelelor de drumuri, alimentare cu apă și canalizare, proiecte de investiții care au utilizat aproximativ 54% din fondurile alocate, în cadrul măsurii 2.1. La nivel regional situația se prezintă similar în regiunile de dezvoltare Nord-Vest, Sud Muntenia și Sud-Est proiectele de investiții din fiecare dintre acestea reușind să atingă valori în jurul a 50%, în timp ce regiunea București Ilfov înregistrează cea mai redusă activitate.

Dacă, în cazul rezultatelor la nivel național, scoatem din calcul fondurile financiare absorbite în cadrul măsurii 2.1 în valoare de 54%, și ne raportăm doar la restul de 46% din buget, reprezentând totalul investițiilor de 100% în dezvoltarea activităților economice în spațiul rural, considerăm că, la o evaluare sintetică, derivă o proporționalitate în cazul exploatării resurselor măsurilor 1.1 și 3.1, fiecare însumând un procent de 43% din total, restul de aproximativ 13% fiind reprezentat de tendința manifestată către activitățile economice alternative, în mod preponderent în cazul serviciilor turistice, în cadrul măsurii 3.4. Inițial, există o discrepanță între valorile procentuale în privința valorilor financiare înregistrate dar, calculând după valoarea proiectelor de investiții care variază de la o măsură la alta, datorită puterii financiare a tipului de beneficiar, ne oferă oportunitatea de a face prezumția că, în ciuda valorilor ridicate înregistrate de înființarea și modernizarea IMM-urilor și a centrelor de colectare și depozitare a produselor agricole, având alocate bugete necesare cu valori ridicate și ca beneficiari societăți comerciale, numărul proiectelor este implicit mai redus.

În același timp, explicația pentru procentul egal de investiții în cadrul măsurii 3.1, pentru care beneficiarii activi sunt reprezentați proporțional de persoane fizice autorizate, asociații familiale și, mai rar

grupuri de producători, ca și în cazul măsurii 3.4 care înregistrează un procent cu mult mai redus din buget, ar fi costul ridicat al echipamentului tehnologic necesar exploatărilor agricole. De aici, și prezumția că, în cazul unui număr aproape echivalent de proiecte de investiții în activități de exploatare clasică agricolă cu cel al proiectelor de investiții în unități de cazare turiști și alte tipuri de activități și ferme cifrele financiare diferă ajungându-se la un decalaj abrupt între valorile procentuale.

În cazul măsurii 1.1 se observă distinct ponderea majoră a investițiilor în Regiunea de Dezvoltare București Ilfov, cu 70% din investiții în sectorul prelucrării produselor agroalimentare, urmată îndeaproape de Regiunea de Dezvoltare Nord-Est cu valoarea de 48%, fapt care ilustrează o evoluție pozitivă în cadrul IMM-urilor în ceea ce privește regiunea Nord-Est, și o dezvoltare fluentă și în creștere a Sectorului Agricol Ilfov. În cadrul celorlalte regiuni ponderea investițiilor în cadrul acestei măsuri este echilibrată situându-se în jurul valorii de 30%.

În ceea ce privește măsura 3.1 prin intermediul căreia s-au finanțat proiecte de investiții privind modernizarea exploatațiilor agricole, pomicole și viticole, înființarea de ferme vegetale, zootehnice și mixte, valoarea cea mai redusă a investițiilor se înregistrează în regiunile de dezvoltare București Ilfov și Nord-Est cu un procent de 9% din investiții, iar cea mai mare pondere o dețin regiunile Sud Muntenia, Vest și Nord-Vest cu 22%, 23% și respectiv 24% din investiții.

Activitățile economice alternative în spațiul rural, reprezentate de măsura 3.4, preiau la rândul lor o parte din alocările financiare astfel înregistrându-se proiecte de investiții în cadrul tuturor regiunilor de dezvoltare, poziția inferioară fiind ocupată de regiunea Sectorului Agricol Ilfov, cu investiții în valoare de 1% și Regiunea SV Oltenia cu 2%. Valori ridicate ale investițiilor sunt înregistrate în regiunile Centru și Nord-Vest, celelalte structuri regionale situându-se în jurul valorilor de 2-3%.

4. Concluzii

Dacă propunerea și implementarea unui program financiar de susținere a dezvoltării rurale a avut scopul de a demara un proces integrativ de dezvoltare economică a spațiului suport al României, gradul de inițiativă este ilustrat elocvent prin ponderea investițiilor în cadrul măsurilor programului SAPARD, la nivelul regiunilor de dezvoltare. Nici pe departe a

fi finalizat, procesul de dezvoltare continuă și în prezent, intrând într-o nouă etapă, coordonată prin intermediul Planului Național de Dezvoltare 2007-2013, la finele căreia prognozăm o absorbție echivalentă a fondurilor în cazul modernizării infrastructurii locale, dar cu posibile modificări de raporturi în cazul celorlalte tipuri de investiții.

BIBLIOGRAFIE

- * * * *Ghidul solicitantului, Măsura 1.1, 1.2, 2.1, 3.1, 3.4*, Agenția Sapard, <http://www.sapard.ro/modules/freecontent/index.php?id=4>
- * * * *Council Regulation No 1268/1999 of 21 June 1999 on Community support for pre-accession measures for agriculture and rural development in the applicant countries of central and eastern Europe in the pre-accession period*, in Official Journal of the European Communities, L, 161/87, http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/1999/l_161/l_16119990626en00870093.pdf#search.
- * ** *Evaluarea Programului Sapard la mijlocul perioadei de implementare 2000 – 2003, Raport final*, România, Ministerul Integrării Europene.
- * * * (2007), *Programul Național de Dezvoltare Rurală 2007 – 2013*, Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale, București.
- * * * *Actualizarea evaluării intermediare a programului special de pre-aderare pentru agricultură și dezvoltare rurală în România, pe perioada 2000 – 2005*, februarie 2005.