German-Moldovan Agricultural Policy Dialogue (APD)

With support from

Federal Ministry of Food and Agriculture

by decision of the German Bundestag

Expunere scurtă asupra Politicii Agricole Comune a UE

Experiențele statelor membre ale UE cu privire la implementarea Politicii Agricole Comune: Lecții de învățat pentru Republica Moldova în calea sa spre UE

A Digest on the EU Common Agricultural Policy

Experiences from the EU Member States on the implementation of the Common Agricultural Policy: Drawing lessons for the Republic of Moldova on their path into the EU

REZUMAT DE POLITICI | POLICY BRIEF

APD MOLDOVA

No. 01 | JUN 2024



Prefață

Dialogul Moldo-German privind Politicile în Agricultură (APD Moldova) este un proiect de asistență tehnică de 3 ani, finanțat de Ministerul Federal German al Alimentației și Agriculturii (BMEL), care are ca scop sprijinirea Ministerului Agriculturii și Industriei Alimentare (MAIA) și administrației agricole pe calea către Uniunea Europeană (UE). Acordul de Implementare a Proiectului APD Moldova a fost semnat de MAIA și GFA Consulting Group LTD (Agent General al BMEL pentru Programe de Cooperare Bilaterală) la 6 octombrie 2023, iar activitatea de asistență a fost inițiată în noiembrie 2023. Proiectul APD Moldova joacă rolul unui punct de legătură între cele două ministere și are sediul în cadrul MAIA. Proiectul gestionează 27 de activități diferite care se axează pe Politica Agricolă Comună (PAC), cerințele UE privind siguranța alimentară și Politica comună în domeniul pescuitului (CPF). Aceste activități urmăresc promovarea dialogului și împărtășirea experiențelor statelor membre ale UE cu Republica Moldova cu privire la integrarea în UE, contribuie la dezvoltarea capacităților în administrația agricolă (MAIA, AIPA și ANSA), sporirea gradului de cunoaștere cu privire la agenda UE și permit o tranziție mai lină în implementarea capitolelor 11 (agricultură și dezvoltare rurală), 12 (siguranța alimentelor) și 13 (pescuit) din corpul legislativ al UE (*acquis-ul comunitar*).

În ceea ce privește împărtășirea cunoștințelor și promovarea învățării reciproce, în cadrul Proiectului APD Moldova în următorii 3 ani se vor elabora cel puțin 5 note de politici pe teme legate de UE, în materie de politici de agricultură și dezvoltare rurală, siguranța alimentelor sau pescuit. Această primă expunere scurtă a politicii se concentrează pe Politica Agricolă Comună a UE (capitolul 11 din acquis), existând și unele intersectări cu alte capitole.

Foreword

The *German-Moldovan Agricultural Policy Dialogue* (APD Moldova) is a 3-year technical assistance project funded by the German Federal Ministry of Food and Agriculture (BMEL) that aims at supporting the Moldovan Ministry of Agriculture and Food Industry (MAIA) and its agriculture administration on their path into the European Union (EU). The Implementation Agreement for the APD Moldova Project was signed by the MAIA and the GFA Consulting Group LTD (General Agent of the BMEL for Programs of Bilateral Cooperation) on October 6, 2023, and has started its support in November 2023. Functioning as a hub between two Ministries, the APD Moldova Project has its office within the MAIA and manages 27 different activities that focus on the EU Common Agricultural Policy (CAP), EU Food Safety requirements, and the EU Common Fisheries Policy (CFP). These activities aim at promoting a dialogue between and share experiences of EU member states and Moldova on EU integration, help build capacities in the agriculture administration (MAIA, AIPA, and ANSA), raise awareness on the EU agenda, and enable a smoother transition on the implementation of Chapters 11 (agriculture and rural development), 12 (food safety), and 13 (fisheries) of the EU body of law (*acquis communautaire*).

As to share knowledge and promote mutual learning, the APD Moldova Project will draft at least 5 policy briefs on EU related topics pertaining to agriculture and rural development, food safety, or fisheries policy in the next 3 years. This first policy brief focuses on the EU Common Agricultural Policy (Chapter 11 of the acquis) while some interfaces exist with other chapters.

DATE DE CONTACT

Hans Kordik, *Lider de echipă/ Team Leader*
hans.kordik@apd-moldova.de

Nicolae Malic, *lider adjunct de echipă/ Deputy Team Leader*
nicolae.malic@apd-moldova.de

website: www.apd-moldova.de

Parteneri de Consorțiu/ Consortium Partners

GFA CONSULTING GROUP
General Agent BMEL
Berlin Office

Berlin Economics
Economic Consultancy

DLG International

Cuprins

Acronime 4
Rezumat 5
1. Introducere 10
2. Experiența statelor membre ale UE în implementarea PAC 13
2.1. Opțiunile de politici au impact asupra rezultatelor 16
2.2. PAC ajunge la foarte mulți beneficiari, dar cu limitări 22
2.3. Fermierii din UE trebuie să respecte un set de reguli 24
2.4. Pentru absorbția fondurilor UE este necesar un Plan Strategic Național PAC 28
2.5. Realizarea PAC necesită structuri instituționale și administrative complexe 30
3. Lecții de învățat pentru Moldova 33
3.1. Consolidarea capacităților instituționale trebuie începută devreme 35
3.2. Dezvoltarea unei administrații agricole conduse de cunoștințe și bazată pe date 37
3.3. Angajamente de siguranță alimentară, bunăstare a animalelor și standarde de mediu 38
3.4. Regândirea scopului sprijinului public în agricultură 40
3.5. Implementarea măsurilor pieței unice pentru stabilitate și promovare 42
Mulțumiri și declinarea răspunderii 43

Table of Contents

Acronyms
Executive Summary
1. Introduction
2. Experiences from EU Member States on CAP implementation
2.1. Policy choices impact outcomes
2.2. The CAP reaches far and wide with limitations
2.3. EU farmers must respect a set of rules
2.4. A National CAP Strategic Plan is required to absorb EU funds
2.5. The delivery of the CAP calls for complex institutional and administrative structures
3. Drawing lessons for Moldova
3.1. Strengthening institutional capacity starts early
3.2. Develop a knowledge-driven, data-based agriculture administration
3.3. Commit to food safety, animal welfare and environmental standards
3.4. Re-thinking the purpose of public support in agriculture
3.5. Implementing common market measures for stability and promotion
Acknowledgements and Disclaimer

Acronime

AIPA	Agenția pentru Intervenție și Plăți pentru Agricultură
AKIS	Sistemul de Cunoștințe și Inovații în Agricultură
ANSA	Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor
APD	Dialogul Moldo-German privind Politicile în Agricultură
BMEL	Ministerul Federal German pentru Alimentație și Agricultură
PAC	Politica Agricolă Comună
PCP	Politica Comună pentru Pescuit
DG AGRI	Directoratul General pentru Agricultură și Dezvoltare Rurală
DG SANTE	Directoratul General pentru Sănătate și Siguranță Alimentară
PD	Plăți Directe
FEGA	Fondul European de Garantare în Agricultură
FEADR	Fondul European pentru Agricultură și Dezvoltare Rurală
CE	Comisia Europeană
ENPARD	Programul European de Vecinătate pentru Agricultură și Dezvoltare Rurală
UE	Uniunea Europeană
UE-27	27 State member ale Uniunii Europene
FSDN	Rețeaua de Date privind Durabilitatea Agricolă
GAECs	Bunele Condiții Agricole și de Mediu
PIB	Produsul intern brut
IACS	Sistemul Integrat de Administrare și Control
IPARD	Instrumentul de Asistență de preaderare pentru Agricultură și Dezvoltare Rurală
MAIA	Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare
CFM	Cadrul Financiar Multianual
SNDAR	Strategia națională de dezvoltare agricolă și rurală
PNS	Planul Național Strategic
DR	Dezvoltare Rurală
SMRs	Cerințe Statutare de Management
SPS	Standarde Sanitare și Fitosanitare
TRQ	Contingente Tarifare
WTO	Organizația Internațională a Comerțului

Acronyms

AIPA	Agency for Payments and Interventions in Agriculture
AKIS	Agriculture Knowledge and Innovation System
ANSA	National Food Safety Agency
APD	German-Moldovan Agricultural Policy Dialogue
BMEL	German Federal Ministry of Food and Agriculture
CAP	Common Agricultural Policy
CFP	Common Fisheries Policy
DG AGRI	General Directorate for Agriculture and Rural Development
DG SANTE	General Directorate for Health and Food Safety
DP	Direct Payments
EAGF	European Agriculture Guarantee Fund
EAFRD	European Agriculture Fund for Rural Development
EC	European Commission
ENPARD	European Neighbourhood Programme for Agriculture and Rural Development
EU	European Union
EU-27	27 European Union Member States
FSDN	Farm Sustainability Data Network
GAECs	Good Agricultural and Environmental Conditions
GDP	Gross Domestic Product
IACS	Integrated Administration and Control System
IPARD	Instrument for Pre-accession Assistance on Agriculture and Rural Development
MAIA	Ministry of Agriculture and Food Industry
MFF	Multiannual Financial Framework
NSARD	National Strategy for Agriculture and Rural Development
NSP	National Strategic Plan
RD	Rural Development
SMRs	Statutory Management Requirements
SPS	Sanitary and Phytosanitary Standards
TRQ	Tariff Rate Quotas
WTO	World Trade Organisation

Rezumat

Calitatea de stat membru al UE deschide noi oportunități financiare și de piață. Agricultura constituie unul dintre cele mai importante sectoare de creștere a economiei Moldovei și ar trebui să beneficieze semnificativ după aderarea la UE. Perspectivele de aderare la UE îmbunătățesc oportunitățile, oferind acces la o piață unică cu peste 500 de milioane de consumatori și la o pondere substanțială din fondurile UE, care sunt destinate sprijinirii sectorului agriculturii și dezvoltării rurale din Moldova. Însă, în implementarea *Politicii Agricole Comune (PAC)* a UE, sectorul agricol al Republicii Moldova se confruntă cu provocări, deoarece o mare parte din corpul legislativ al UE, așa-numitul *„acquis comunitar"* (*acquis*) abordează cu strictețe siguranța alimentelor și a hranei pentru animale, standardele fitosanitare (SPS), precum și cerințele de bunăstare a animalelor și de mediu, ceea ce poate împiedica obținerea fondurilor din bugetul UE și poate reduce perspectivele comerciale.

Pregătirea pentru aderarea la UE este o sarcină dificilă, necesită timp și poate pune presiuni asupra bugetului. În calea sa spre aderarea la UE, Moldova trebuie să transpună *acquis-ul* UE și să construiască o economie de piață funcțională, care ar putea rezista concurenței pe piața unică a UE. Odată cu pregătirile pentru aderarea la UE, pe agenda prioritară se va situa tot mai mult alinierea urgentă și deplină la corpul legislativ al UE. În special, se cere ca sectorul agricol al Republicii Moldova să-și alinieze politica agricolă națională și administrația publică la PAC și vor exista provocări din cauza volumului legislației, complexității instrumentelor disponibile, capacităților actuale slabe și ajustărilor instituționale necesare.

Implementarea PAC va conduce la o schimbare de paradigmă în structura actuală a subvențiilor. În cadrul PAC, sprijinul de bază pentru venituri se acordă prin plăți directe, care sunt, în general, decuplate de tipul și volumul producției. Întrucât agricultura în UE sprijină bunuri publice, precum standar-

Executive Summary

EU membership opens new financial and market opportunities. Agriculture constitutes one of the most important growth sectors of the Moldovan economy and should benefit significantly following EU accession. The prospects of EU membership improve the outlook, with access to a single market with over 500 million consumers and a substantial share of EU funds that flow into supporting the agriculture and rural development sector of Moldova. But with implementation of the *EU's Common Agricultural Policy (CAP)*, the agriculture sector of Moldova faces challenges, as a large part of the EU's body of law, the so called "*acquis communautaire*" (*acquis*) addresses stringent food and feed safety, sanitary and phytosanitary (SPS) standards, as well as animal welfare and environmental requirements that can prevent inflows from the EU budget and hamper trade prospects.

Preparing for EU accession is a challenging feat, takes time and can burden the budget. On its path towards EU accession, Moldova must transpose the EU *acquis* and build a functioning market economy that can withstand competition on the EU single market. With the preparations toward EU accession on the priority agenda, the urgency towards full alignment with the EU's body of law will only grow. In particular, the agriculture sector of Moldova is challenged to align its national agriculture policy and public administration with CAP due to the volume of legislation, the complexity of available instruments, the current weak capacity, and the required institutional adjustments.

The implementation of the CAP will result in a paradigm-shift in the current subsidy architecture. Under the CAP, basic income support is awarded through direct payments which are generally decoupled from the type and amount of production. As agriculture in the EU supports public goods, such as environmental standards or animal welfare, the receipt of direct payments de-

dele de mediu sau bunăstarea animalelor, primirea plăților directe depinde de un set de reguli, pe care fermierii trebuie să le respecte. Sprijinul agricol în Moldova se axează pe granturi de investiții și e acordat prin o combinație de instrumente, care se aseamănă doar marginal cu cel al PAC a UE. Măsurile de sprijin public din cadrul *Strategiei Naționale pentru Agricultură și Dezvoltare Rurală (SNADR)* 2023-2030 și Fondului național de dezvoltare a agriculturii și mediului rural ajung doar la o parte limitată dintre fermierii din Moldova. Până acum, s-a acordat relativ puțină atenție schimbărilor climatice, iar măsurile agroecologice joacă un rol subordonat în sistemul de subvenții. Sprijinul pentru agricultură în Moldova pierde, de asemenea, oportunitatea de a lega primirea plăților cu îmbunătățirea standardelor de siguranță a alimentelor și a hranei pentru animale.

pend on a set or rules that farmers need to abide to. Agricultural support in Moldova in centred around investment grants and comes in a mix that only marginally resembles that of the EU CAP. The public support measures under the *National Strategy for Agriculture and Rural Development (NSARD) 2023-2030* and its National Fund for Agriculture and Rural Development reach a fraction of farmers in Moldova. So far, relatively little attention has been given to climate change, and agri-environmental measures play a subordinate role in the subsidy system. Agriculture support in Moldova is also missing out on the opportunity to link the receipt of payments to improving food and feed safety standards.



Pentru acordarea sprijinului PAC sunt necesare structuri instituționale și administrative noi. În ceea ce privește instituțiile, *Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare (MAIA)* va trebui să creeze o nouă structură operațională, care ar facilita accesul și asigura absorbția fondurilor UE. Deși *Agenția de Intervenție și Plăți pentru Agricultură (AIPA)* din Moldova se aseamănă prin natura sa cu definiția UE a unei administrații de plăți în agricultură, va fi necesară acreditarea unei *Agenții de Plăți* de sine stătătoare pentru a oferi diferite forme de măsuri de sprijin pentru agricultură și dezvoltarea rurală finanțate de Uniunea Europeană. Pe lângă această cerință instituțională, Moldova va trebui să instituie un *Sistem Integrat de Administrare și Control (IACS)* care ar integra registrul fermelor, identificarea și înregistrarea animalelor și registrul de identificare a terenurilor și sistemul de inspecții în câmp, pentru a administra toate formele de măsuri de sprijin ale PAC.

Experiențele statelor membre ale UE în implementarea PAC oferă perspective importante, care pot ghida pregătirea Moldovei pentru aderarea la UE. Pe baza experiențelor aderărilor recente la UE, pregătirile sunt inițiate de guvern, dar la fel afectează sectorul privat și necesită implicarea activă a acestuia. Implementarea PAC are un impact pozitiv asupra performanței sectorului agricol, a administrării acestuia și asupra bunurilor publice, indiferent de apartenența la UE. Întrucât punerea în aplicare a PAC necesită timp și pune presiuni asupra bugetului, acțiunile prioritare ulterioare se bazează pe următorii factori determinanți-cheie: (i) timpul necesar pentru implementarea acesteia, (ii) relevanța pentru absorbția fondurilor UE, (iii) probabilitatea că cerințele UE vor rămâne neschimbate și (iv) impactul asupra performanței agricole și a administrării agriculturii.

Pregătirile pentru aderarea la UE ar trebui să cuprindă un set de acțiuni prioritare în sectorul agricol. Aici se reliefează patru recomandări generale:

(i.) **Constituirea din timp a capacităților instituționale** – crearea structurilor instituționale pentru managementul strategic și operațional al PAC necesită timp și resurse. Deși nu toate schimbările instituționale sunt obligatorii în cadrul acquis-ului UE, consolidarea timpurie a capacităților

The delivery of CAP support calls for new institutional and administrative structures. In terms of institutions, the *Ministry of Agriculture and Food Industry (MAIA)* will have to establish a new operational structure to access and secure the absorption of EU funds. While the Moldovan *Agency for Intervention and Payments in Agriculture* (*AIPA*) resembles in nature the EU definition of an agriculture payment administration, the accreditation of a full-fledged *Paying Agency* will be required to deliver various forms of agricultural and rural development support measures funded by the EU. In addition to this institutional requirement, Moldova will have to establish the *Integrated Administration and Control System (IACS)* that integrates a farm registry, the identification and registration of livestock, the land parcel identification registry, and a field inspection system to administer all forms of CAP support measures.

Experiences from the EU Member States on the implementation of the CAP provide important insights that can guide Moldova's preparedness for EU accession. Drawing from experiences of recent accessions into the EU, preparations are initiated by the government but also affect and require the active involvement of the private sector. The implementation of the CAP has a positive impact on the performance of the agriculture sector, its administration, and on public goods, regardless of EU membership. As the implementation of the CAP takes time and burdens the budget, the subsequent priority actions build on the following key determinants: (i) the time needed for its implementation, (ii) the relevance for absorbtion of EU funds, (iii) the likelihood of unchanged EU requirements, and (iv) the impact on the agricultural performance and its administration.

Preparations for EU accession should follow a set of priority actions in the agriculture sector. Four overall recommendations stand out:

(i.) **Build institutional capacity early** – the establishment of institutional structures for strategic and operational management of the CAP requires time and resources. While not all institutional changes are mandatory under the EU acquis, early capacity building of the following institutions

următoarelor instituții are efecte pozitive asupra prestării de servicii și asupra performanței sectorului agricol:

a. Restructurarea *Ministerului Agriculturii și Industriei Alimentare (MAIA)* în conformitate cu agenda UE, extinzând în același timp capacitățile atât de necesare în materie de resurse umane;

b. Înființarea unei *Autorități de Management* în cadrul MAIA pentru coordonarea programării strategice a PAC, comunicarea politicilor părților interesate din agricultură și dezvoltarea rurală și îndeplinirea obligațiilor de raportare către instituțiile europene;

c. Dezvoltarea în continuare a *Agenției de Intervenție și Plăți pentru Agricultură (AIPA)* ca aceasta să devină o *Agenție de Plăți* acreditată; și

d. Implementarea actualei Legi privind organizarea și funcționarea Camerei Agricole pentru a răspunde cerințelor UE în materie de *Servicii de Consultanță Agricolă* și *Sistem de Cunoștințe și Inovare în Agricultură (AKIS).*

(ii.) **Dezvoltarea unei administrații Agricole conduse de cunoștințe, bazate pe date** – datele credibile nu sunt necesare doar atunci când se încep negocierile cu Comisia Europeană, ci sunt și de o importanță vitală pentru formularea politicilor bazate pe dovezi. Informațiile privind piața agricolă sunt, de asemenea, o condiție prealabilă pentru luarea deciziilor de afaceri de-a lungul lanțului valoric al agriculturii. Pe lângă efectuarea unui *Recensământ Agricol Național în Republica Moldova*, următoarele două cerințe ale UE pot sprijini construirea unui hub amplu de date agricole:

a. *Sistemul integrat de administrare și control (IACS)* cu registrele sale ale fermelor, terenurilor și animalelor necesită timp și resurse, dar acesta oferă date valoroase pentru sectorul public și privat; și

b. *Rețeaua de Date privind Sustenabilitatea Fermelor (FSDN)* oferă date economice, de mediu și sociale pe baza unui număr reprezentativ de ferme selectate în mod aleatoriu, care ar reprezenta populația totală a fermelor, ceea ce va permite analiza impactului variabilelor asupra evoluției veniturilor.

has positive spillovers for service-delivery and the performance of the agriculture sector:

a. Restructure the *Ministry of Agriculture and Food Industry (MAIA)* in alignment with the EU agenda while expanding the much-needed capacity in human resources;

b. Establish a *Managing Authority* within the MAIA to coordinate strategic programming of the CAP, communicate policies to the agriculture and rural development stakeholders, and fullfil the reporting obligations to the European institutions;

c. Further the development of the *Agency for Intervention and Payments in Agriculture (AIPA)* towards an accredited *Paying Agency*;

d. Implement the current Law on the Organization and Functioning of the *Chamber of Agriculture* to respond to the EU requirements for *Farm Advisory Services* and the *Agriculture Knowledge and Innovation System (AKIS)*; and

e. Build e-governance and digitalization for increased efficiency in payments administration

(ii.) **Develop a knowledge-driven, data-based agriculture administration** – credible data is not only needed when starting negotiations with the European Commission but also of paramount importance for evidence-based policy formulation. Agriculture market information is also a prerequisite for business decisions along the agriculture value chain. Beyond conducting a *national agricultural census in Moldova*, the following two EU requirements can support building a broad agriculture datahub:

a. The *Integrated Administration and Control System (IACS)* with its farm, land, and animal registers take time and resources but deliver valuable data for the public and private sector; and

b. The *Farm Sustainability Data Network (FSDN)* provides economic, environmental, and social data from a selected representative sample of farms that represent the total farm population, enabling to analyze the impact of variables on the income developments.

(iii.) **Angajamentul de a respecta standardele UE poate îmbunătăți accesul mai rapid la piața unică a UE –** experiența aderărilor recente la UE au arătat că investițiile timpurii în standarde de siguranță a alimentelor și a hranei pentru animale, standarde veterinare, fitosanitare, de bunăstare a animalelor și de mediu consumă mai puține resurse comparativ cu costurile mai mari de adaptare post-aderare și contribuie la accesul mai rapid la piața unică a UE. Includerea mai devreme a acestor standarde ca o condiție pentru primirea subvențiilor pentru agricultură reprezintă o pârghie ideală și îi pregătește pe fermieri pentru cerințele stricte ale PAC.

(iv.) ***Regândirea focalizării politicilor* și scopului sprijinului public pentru agricultură** – lecțiile învățate arată că țările cu potențial agricol similar și structuri agricole comparabile au suferit din cauza indeterminării în a alege între consolidarea competitivității, creșterea productivității sau urmărirea obiectivelor de venit. Înainte de a lansa programarea strategică a PAC, Moldova ar beneficia de inițierea unui proces incluziv și participativ, care să conducă la un set de decizii timpurii privind (i) modul în care sectorul agricol ar trebui să-și atingă avantajul competitiv, (ii) de ce va beneficia populația fermelor prin sprijinul PAC și (iii) care ar fi echilibrul între deservirea multor fermieri prin plăți directe sau investiții selectate pentru a contribui la formarea de capital în agricultură.

(iii.) **Committing to EU standards can improve earlier access to the EU single market** – experiences of recent EU accessions have shown that early investments in food and feed safety, veterinary, phytosanitary, animal welfare, and environmental standards are less resource-intensive compared to higher post-accession adaptation costs and help access the EU single market faster. Including these standards as a condition for the receipt of agriculture subsidies early are an ideal leverage and prepare farmers for stringent requirements under the CAP.

(iv.) ***Rethink the policy focus* and purpose of public support in agriculture** – lessons learned show that countries with similar agriculture potential and comparable farm structures suffered from indecision in choosing between strengthening competitiveness, increasing productivity, or following income objectives. Before launching the CAP strategic programming, Moldova would benefit from initiating an inclusive and participatory process that leads to a set of early decision on (i) how the agriculture sector should achieve its competitive advantage, (ii) what will be the farm population benefitting from CAP support, and (iii) what the tradeoffs are between servicing many farmers with direct payments versus selected investments to build capital formation in agriculture.



Introducere

1

Introduction

Odată cu inițierea de către Republica Moldova a procesului de aderare la UE, sectorul agriculturii și dezvoltării rurale se află la o răscruce în dezvoltarea sa. În principiu, perspectiva de a face parte din UE îmbunătățește viitorul sectorului agricol. Aderarea la UE deschide oportunități considerabile de piață și financiare pentru sectorul agricol, care includ accesul liber la o piață cu peste 500 de milioane de consumatori, o mai mare libertate de circulație a capitalului și a forței de muncă. Însă agricultura UE impune, de asemenea, și standarde stricte de producție și siguranță. Deoarece sectorul agroalimentar din Moldova constituie aproape 45% din valoarea totală a exporturilor, deja în prezent el reprezintă industria dominantă în comerțul Moldovei. În practică, în procesul de preaderare și pregătire pentru a deveni stat mebru a UE, pentru a beneficia de piețele mai mari ale UE și de sprijinul bugetar din partea UE, Moldova trebuie să-și asume angajamentul de a realiza ajustări semnificative în politica agricolă și administrația publică.

În calea sa spre aderarea la UE, Moldova va trebui să adopte corpul de legislație al UE (*acquis-ul*). În particular pentru agricultură și dezvoltare rurală, Moldova va trebui să implementeze Politica Agricolă Comună (PAC) a UE. Deși PAC se bazează pe valori comune, definește obiectivele generale pentru statele sale membre și oferă acces la un cadru financiar larg, există multe obligații și restricții, care trebuie respectate, oferind totuși suficientă flexibilitate pentru Moldova pentru a-și aborda nevoile sectoriale și obiectivele strategice.

Moldova încă nu a participat la o asistența de preaderare mai reglementată. Alte țări candidate sau potențial candidate la UE beneficiază de programul *Instrumentul de asistență pentru preaderare pentru agricultură și dezvoltare rurală* (IPARD), care le ajută cu reforme politice și economice și le pregătește pentru drepturile și obligațiile care apar odată cu aderarea la UE. În ceea ce privește agricultura, IPARD ajută la alinierea politicii agricole și încurajează dezvoltarea instituțională timpurie pentru a le apropia de cerințele PAC. În pe-

With the Republic of Moldova embracing EU accession, the agriculture and rural development sector reaches a crossroad in its development. In principle, the prospect of being part of the EU improves the outlook of the agriculture sector. EU membership opens considerable market and financial opportunities for the agriculture sector, which includes free access to a market with over 500 million consumers, greater freedom of movement of capital and labour. But EU agriculture also imposes stringent production and safety standards. With nearly 45% of the overall export value, the agri-food sector is already today the dominant industry in Moldova's trade. In practice, during the pre-accession process and in preparation of the EU membership, Moldova must commit to significant adjustments in agriculture policy and public administration.

On its path towards EU accession, Moldova will need to adopt the corpus of EU legislation (*acquis*). For agriculture and rural development in particular, Moldova will have to implement the EU Common Agricultural Policy (CAP). While the CAP builds on common values, defines the overarching objectives for its Member States, and provides access to a broad financial framework, there are many obligations and restrictions to adhere to, while still providing sufficient flexibility for Moldova to address their sectoral needs and strategic objectives.

Moldova has yet to participate in more regulated pre-accession assistance. Other EU candidate countries benefit through the *Instrument for Pre-Accession Assistance on Agriculture and Rural Development* (IPARD) program, helping them with political and economic reforms and preparing them for the rights and obligations that come with EU membership. In terms of agriculture, IPARD helps to align agriculture policy and fosters early institution-building to bring them closer to CAP requirements. In 2015-2018, Moldova benefitted

rioada 2015-2018, Moldova a beneficiat de Programul European de Vecinătate pentru Agricultură și Dezvoltare Rurală (ENPARD). De la încheierea Acordului de Asociere[1] în 2014, UE a finanțat trei programe guvernamentale de sprijin (Twinning) și multe misiuni TAIEX (asistență tehnică). În plus, discuțiile privind crearea unui nou sprijin bugetar al UE de care să beneficieze și sectorul agricol în cadrul programului indicativ multianual pentru Moldova sunt în desfășurare.

Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare **(MAIA) a realizat deja unele progrese în ajustarea cadrului său de politici și instituțional din agricultură la provocările *acquis*-ului UE.** În special, *Strategia Națională pentru Agricultură și Dezvoltare Rurală* (SNARD) 2023-2030 este cadrul general de politici, care este parțial aliniat la PAC. MAIA a lansat procesul de screening pentru a se familiariza cu cele peste 1000 acte acte normative ale UE parte a capitolelor 11 (agricultură și dezvoltare rurală), 12 (siguranță alimentară) și 13 (pescuit) din acquis. MAIA a întreprins, de asemenea, primii pași în transpunerea legislației UE în cea națională. Adăugător, MAIA a făcut primii pași pentru a răspunde cerințelor instituționale prin înființarea *Agenției de Intervenție și Plăți pentru Agricultură* (AIPA), care va funcționa ca organism de prestare a serviciilor pentru măsurile de sprijin în agricultură. Ca un alt pas spre înființarea unui Serviciu de Consultanță Agricolă, MAIA a progresat în dezvoltarea bazei legislative cu privire la Camera Agricolă în care fermierii din Moldova vor avea obligatoriu calitatea de membru. Deși nu este direct afiliată la MAIA, *Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor* (ANSA) va funcționa ca organism de reglementare privind siguranța alimentelor și a hranei pentru animale, cerințele veterinare și fitosanitare conform *acquis*-ului.

Deși s-au înregistrat unele progrese, sunt necesare acțiuni mai semnificative pentru a alinia politicile la PAC și pentru a face aranjamente instituționale. Mai presus de toate, MAIA va trebui să-și reproiecteze structura sprijinului agriculturii și dezvoltării rurale pentru a se alinia mai îndeaproape la obiectivele definite în cadrul PAC reformate 2023-2027. Aceasta va cere adaptarea la schimbările climatice, promovarea dezvoltării durabile, protejarea biodiversității, răspunsul la cerințele societății privind alimentele și sănătatea și promovarea cunoștințelor, inovației și digitalizării în agricultură, ca să numim doar câteva. Câteva condiționalități pentru sprijinul PAC, care au implicații semnificative asupra fermierilor, cum ar fi punerea în aplicare a Directivei pri-

[1] Acordul de Asociere între Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de o parte, și Republica Moldova, pe de altă parte, Jurnalul Oficial al UE, 30 august 2014.

from the European Neighbourhood Program for Agriculture and Rural Development (ENPARD). Since the conclusion of the *Association Agreement*[1] in 2014, the EU has funded three governmental support programs (Twinning) and many TAIEX (technical assistance) missions. In addition, discussions in designing a new EU budget support benefitting also the agriculture sector under the multi-annual indicative program for Moldova are ongoing.

The *Ministry of Agriculture and Food Industry* **(MAIA) has already made some progress in adapting its policy and institutional framework for agriculture to the challenges of the EU *acquis*.** In particular, the *National Strategy on Agriculture and Rural Development (NSARD) 2023-2030* is the overarching policy framework, which is partially aligned with the CAP. The MAIA has launched its screening process to familiarize itself with the over 1,000 pieces of EU legislation under the Chapters 11 (agriculture and rural development), 12 (food safety), and 13 (fisheries) of the acquis. The MAIA has also taken first steps in transposing EU into national legislation. In addition, the MAIA has taken first steps to address the institutional requirements by establishing the *Agency for Interventions and Payments in Agriculture* (AIPA), which will function as the service-delivery body for agriculture support measures. As another step towards establishing a Farm Advisory Services, the MAIA has progressed in developing the legislative base for a Chamber of Agriculture with mandatory membership of Moldova's farmers. While not directly affiliated with the MAIA, the *National Agency for Food Safety* (ANSA) will enforce the regulations on food and feed safety, veterinary and phytosanitary requirements under the *acquis*.

While some progress has been made, more significant actions are required to align policies with the CAP and make institutional arrangements. Above all, the MAIA will need to redesign its architecture for agriculture and rural development support to closer align with the objectives defined under the reformed CAP 2023-2027. This will require to adhere to climate change, foster sustainable development, protect biodiversity, respond to societal demands on food and health, and promote knowledge, innovation, and digitalization in agriculture, among others. Several conditionalities for CAP support that have

[1] Association Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community and their Member States, of the one part, and the Republic of Moldova, or the other part, Official Journal of the EU, August 30, 2014.

vind nitrații[2], nu au fost încă lansate. Va trebui de lucrat în continuare la formularea țintelor cuantificabile și a indicatorilor măsurabili, ceea ce va duce la un cadru de monitorizare și evaluare pentru formularea politicilor bazate pe dovezi și cerințe de raportare. Pe lângă progresele în înființarea unei agenții de sine stătătoare acreditate, care ar autoriza, contabiliza și oferi subvenții pentru agricultură și dezvoltare rurală finanțate de UE, proiectarea și implementarea unui *Sistem Integrat de Administrare și Control* (IACS) va fi, de asemenea, o condiție prealabilă pentru absorbția de fonduri PAC din partea UE. Împreună cu IACS, ar fi benefic de a dezvolta o *Rețea de Date privind Sustenabilitatea Fermelor* (FSDN), dar și de a constitui un centru de date pentru monitorizare și evaluare, precum și pentru a elabora politici bazate pe dovezi.

Este necesară o abordare mai activă și de perspectivă pentru a valorifica oportunitățile PAC. Republica Moldova ar trebui să acorde prioritate alinierii politicii sale agricole și de dezvoltare rurală la PAC înainte de aderare. Experiența aderărilor recente la UE arată că pregătirea timpurie îmbunătățește prosperitatea și competitivitatea sectorului agricol pe piața unică a UE. Și, din contra, agricultura s-a confruntat cu mai multe dificultăți în acele statele membre ale UE, care s-au bazat pe niveluri mai ridicate, post-aderare, de sprijin financiar pentru agricultură, ca bază pentru creștere, mai degrabă decât pe combinarea acestui sprijin cu o reformă structurală. Deși există un anumit grad de incertitudine legat de situația geopolitică, sectorul agricol al Republicii Moldova se află într-un punct central al dezvoltării sale și el ar trebui să profite de oportunitatea actuală pentru a realiza o tranziție lină către implementarea PAC și a altor politici și cerințe sectoriale, care guvernează sectorul agricol, pentru a-și realiza potențialul de creștere în cadrul UE.

Această Notă de politici este structurată în 2 părți. Întrucât cunoștințele despre PAC sunt încă limitate în Moldova, prima parte a documentului de politică își propune să ofere o imagine de ansamblu asupra obiectivelor, instrumentelor și cerințelor instituționale ale PAC, încercând în același timp să arate libertatea pe care o au statele membre cu privire la implementarea acesteia. Partea a 2-a se referă la Republica Moldova și ce lecții pot fi învățate în perioada de preaderare la UE.

[2] Directiva privind nitrații cere statelor membre ale UE să monitorizeze calitatea apelor și să identifice zonele, în care au loc scurgeri de ape poluate sau cu risc de poluare.

significant implications on farmers, such as the implementation of the Nitrates Directive[2] has yet to launched. Defining quantifiable targets and measurable indicators will still need to be established, resulting in a monitoring and evaluation framework for evidence-based policy formulation and reporting requirements. Besides progressing on the establishment of a full-fledged accredited Paying Agency to authorize, account and execute EU-funded agriculture and rural development subsidies, the design and implementation of the *Integrated Administration and Control System* (IACS) will also be a prerequisite to absorb EU CAP support. Together with IACS, the development of the required *Farm Sustainability Data Network* (FSDN) would be beneficial as to build a data hub for monitoring and evaluation, as well as for evidence-based policy development.

A more pro-active, forward-looking approach is needed to leverage the opportunity of the CAP. The Republic of Moldova should prioritize aligning its agriculture and rural development policy with the CAP prior to accession. Experiences of recent EU accessions show that early preparedness improves prosperity and the competitiveness of the agriculture sector in an EU single market. In contrast, agriculture has struggled more in EU Member States that relied on higher, post-accession levels of financial support for agriculture as the basis for growth rather than combining it with structural reform. With a certain degree of uncertainty pertaining to the geopolitical situation, the agriculture sector of Moldova is at a pivotal point in its development, and it should use the current window of opportunity to transition smoothly towards implementation of the CAP and other sectoral policies and requirements governing the agriculture sector, to realize its growth potential within the EU.

This policy brief is structured in 2 parts. As knowledge on the CAP is still limited in Moldova, the first part of the policy brief aims at giving an overview on the objective, instruments and institutional requirements of the CAP, while trying to show the freedom that Member States have on its implementation. The 2nd part of the policy brief turns towards the Republic of Moldova and what lessons can be drawn during the EU pre-accession period.

[2] The Nitrates Directive requires EU member states to monitor the quality of waters and to identify areas that drain into polluted waters or at risk of pollution.

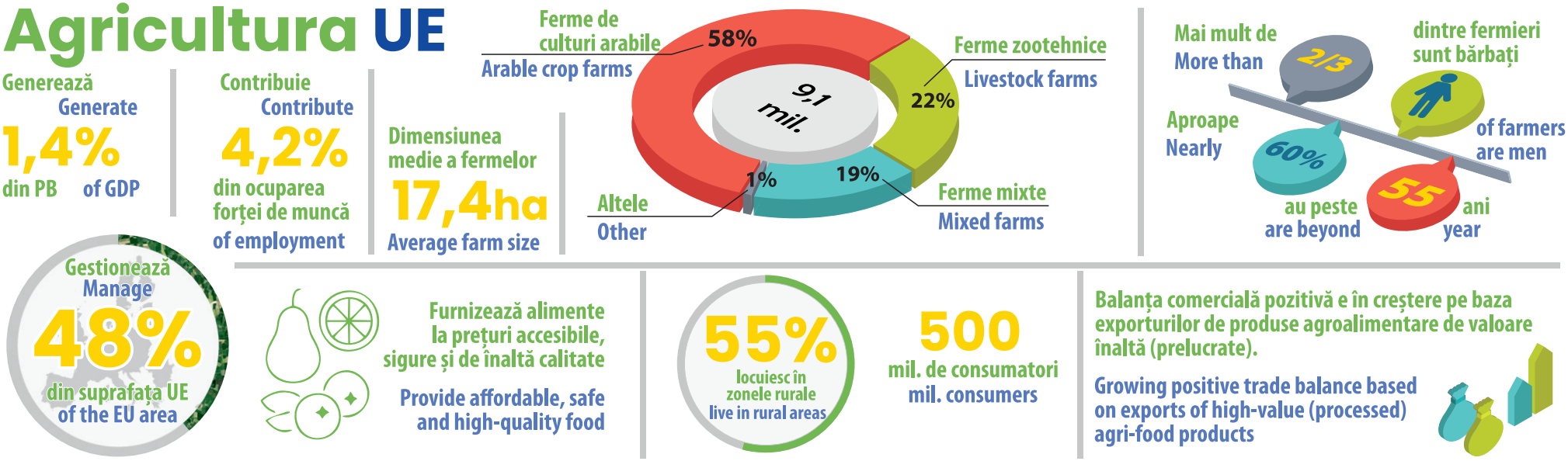
Experiența statelor membre ale UE în implementarea PAC

2

Experiences from EU Member States on CAP implementation

Sectorul agricol este mic, dar vital pentru economia UE. Ca pondere din PIB, agricultura din UE este mică, iar impactul său asupra economiei generale este în scădere. Aceste tendințe reflectă procesul normal din țările cu transformări structurale, în care agricultura pierde din importanță în comparație cu sectoarele de producție și servicii. Totuși, agricultura și industria agroalimentară asigură peste 44 de milioane de locuri de muncă în UE. Sectorul agriculturii ca atare oferă locuri de muncă pentru aproximativ o zecime din totalul forței de muncă din UE. Cea mai mare parte a forței de muncă din agricultură este forța de muncă de tip familial, deoarece UE este dominată de 9,1 milioane de ferme familiale. În general, UE este unul dintre principalii producători și exportatori de produse agroalimentare din lume.

The agriculture sector is small but vital to the EU economy. As a share of GDP, agriculture in the EU is small and its impact in the overall economy is declining. These trends reflect the normal process in countries of structural transformation, where agriculture loses weight compared with the manufacturing and services sectors. Still, agriculture and the agri-food industry provide for over 44 million jobs in the EU. The agriculture sector by itself provides work to about one tenth of the total workforce in the EU. Most of the workforce in EU agriculture is dominated by 9.1 million family farms. All in all, the EU is one of the world's leading producers and exporters of agri-food products.



Sursă / Source: Eurostat

PAC oferă un cadru de politici cuprinzător și resurse financiare semnificative. La aderarea la UE, noile state membre trebuie să adere la PAC, renunțând la politicile agricole naționale și trebuie să înceapă implementarea PAC. Deși PAC este una dintre cele mai vechi și complexe politici comune, ea oferă statelor membre multă libertate de a alege dintr-o gamă largă de instrumente de politici a PAC (**Caseta 1**). Însă modelarea performanței sectorului agricol include și îndeplinirea cerințelor în ceea ce privește mediul, siguranța alimentelor și a hranei pentru animale, bunăstarea animalelor etc. În cadrul PAC, statele membre își asumă întreaga responsabilitate în procesul de programare, inclusiv privind propriile alegeri de politici, dar și în ceea ce privește aranjamentele lor instituționale și administrative pentru implementare. La rândul său, PAC oferă oportunități semnificative de finanțare celor 27 de state membre (UE-27) cu o finanțare de 53 de miliarde de euro pe an. De fapt, în urma actualului *Cadru financiar multianual* (CFM) 2021-2027, intrările pentru sectorul agriculturii și dezvoltării rurale sunt pe al doilea loc în buget ca mărime și se ridică la aproximativ 30% din bugetul UE.

Caseta 1: Evoluția PAC

PAC este una dintre cele mai vechi politici comune ale UE. Ea a fost inițiată prin Tratatul de la Roma în 1957 iar, ca răspuns la penuria alimentară din timpul celui de-al Doilea Război Mondial, Politica Agricolă Comună (PAC) a fost lansată în 1962 de către cele șase state membre fondatoare[3] ale UE cu obiectivul de a (i) spori productivitatea agricolă, (ii) asigura un standard de trai echitabil pentru fermieri, (iii) garanta aprovizionarea, (iv) stabiliza piețele, (v) asigura accesibilitatea aprovizionării și (vi) armoniza concurența în statele sale membre.

De-a lungul timpului PAC a fost modificată prin orientarea spre piață, angajamentele OMC și îmbunătățirea sustenabilității mediului. În ultimii 62 de ani, PAC a fost reformată de peste șase ori. Întrucât UE s-a

[3] În anul 1951, Belgia, Franța, Germania, Italia, Luxemburg și Țările de Jos au fondat Comunitatea Europeană a Cărbunelui și Oțelului, care a devenit *Comunitatea Economică Europeană* în 1958, iar în 1993 denumirea a fost schimbată în *Uniunea Europeană*.

The CAP provides a comprehensive policy framework and significant financial resources. Upon joining the EU, the new Member States must adhere to the CAP, giving up their national agricultural policies and start implementing the CAP. While the CAP is one of the oldest and complex common policies, it provides its Member States with much freedom in choosing out of a wide range of CAP policy instruments (**Box 1**). But shaping the performance of the agriculture sector also includes fulfilling requirements in terms of the environment, food and feed safety, animal welfare, etc. Within the CAP, Member States take full responsibility in the programming process including their own policy choices, but also in their institutional and administrative arrangements for implementation. In turn, the CAP provides significant funding opportunities to its 27 Member States (EU-27) with Euro 53 billion per year in funding. In fact, following the current *Multiannual Financial Framework* (MFF) 2021-2027, the inflows for the agriculture and rural development sector are the second largest budget item and amount to around 30% of the EU budget.

Box 1: Evolution of the CAP

The CAP is one of the oldest common policies of the EU. Initiated through the *Treaty of Rome* in 1957 and as a response to food shortages from World War II, the Common Agricultural Policy (CAP) was launched in 1962 by the six founding EU Member States[3] with the objective of (i) increasing agricultural productivity, (ii) ensuring a fair standard of living for farmers, (iii) guaranteeing supply, (iv) stabilising markets, (v) affordability in supply, and (vi) harmonising competition across its member states.

Market orientation, WTO-commitments, and enhancing environmental sustainability have shaped the CAP over time. During the last 62 years, the CAP has been reformed over a half dozen times. As the EU was

[3] In 1951, Belgium, France, Germany, Italy, Luxembourg, and the Netherlands founded the European Coal and Steel Community, which became the *European Economic Community* in 1958, and the name changed to the *European Union* in 1993.

confruntat cu supraproducție la sfârșitul anilor 1980, trecerea de la sprijinirea pieței și a prețurilor la introducerea plăților directe (de venit) către fermieri a făcut obiectul *reformei McSharry din 1992*. Odată cu *Agenda 2000*, politica de dezvoltare rurală a fost introdusă ca cel de-al Doilea pilon al PAC, iar sustenabilitatea de mediu a fost consolidată în continuare ca răspuns la așteptările tot mai mari din partea societății din afara sectorului agricol. În urma *Acordului privind agricultura* în cadrul Organizației Mondiale a Comerțului (OMC) privind reducerea sprijinului pieței interne, *Reforma Fischler din 2003* a realizat tranziția la plăți „decuplate", care sunt acordate independent de tipul și volumul producției. Această schemă de plăți unice a legat plățile de fermierul care respectă cerințele de mediu dar și alte cerințe stabilite la nivelul UE și la nivelul statelor membre.

PAC de astăzi este mai echitabilă, mai ecologică și mai orientată spre performanță. PAC reformată recent sporește subsidiaritatea, permițând fiecărui stat membru să își formuleze Planul Strategic Național (PSN) pentru perioada 2023-2027 pe baza nevoilor sectoriale și structurat în jurul a nouă obiective specifice și unui obiectiv transversal. În timp ce aceste obiective sunt centrate în jurul ambițiilor *Pactului ecologic al UE și ale Strategiei de la fermă la furculiță*, noua PAC urmărește obiective mai pronunțate de mediu și climatice. Noua PAC este, de asemenea, mai orientată spre rezultate, cu ținte și indicatori, care trebuie monitorizați și evaluați pentru a măsura performanța măsurilor de sprijin programate.

Aderarea la UE ridică așteptări mari în țările viitoare membre ale UE. Noile state membre percep adesea sprijinul financiar al UE ca fiind generos și capabil să rezolve probleme adânc înrădăcinate din sectorul agriculturii și dezvoltării rurale. Însă, experiența aderărilor recente sugerează că noile state membre supraestimează rolul și importanța sprijinului financiar al UE în rezolvarea constrângerilor din calea dezvoltării și competitivității sectorului agricol. Există mai multe limitări și condiții prealabile pentru utilizarea fondurilor UE, pe care noile state membre trebuie să le recunoască și să le îndeplinească în măsură deplină. În continuarea acestei secțiuni se împărtășesc unele experiențe ale statelor membre ale UE cu privire la oportunitățile și cerințele implementării PAC.

confronted with overproduction by the late 1980's, the shift from market and price support to the introduction of direct (income) payments to farmers was subject of the *McSharry Reform 1992*. With the *Agenda 2000*, rural development policy was introduced as the 2nd pillar of the CAP and environmental sustainability was further strengthened as a response to the growing expectations from the society outside the agriculture sector. Following the *Agreement on Agriculture* under the World Trade Organization (WTO) to reduce domestic market support, the *Fischler Reform 2003* transitioned towards "decoupled" payments, which are granted independent of the type and volume of production. This single payment scheme however linked payments to farmers respecting environmental and other requirements set at EU and national level.

Today's CAP is fairer, greener, and more performance oriented. The recent reformed CAP increases subsidiarity, enabling each member state to formulate its National Strategic Plan (NSP) for the period 2023-2027 based on the sectoral needs and structured around nine specific and one cross-cutting objectives. While these objectives are centred around the ambitions of the EU *Green Deal* and *Farm-to-Fork Strategy*, the new CAP follows more pronounced environmental and climate objectives. The new CAP is also more results-oriented with targets and indicators to be monitored and evaluated as to measure the performance of the programmed support measures.

EU accession raises high expectations in prospective countries. New Member States often perceive the EU financial support as generous and capable of solving deep-rooted problems in the agriculture and rural development sector. However, experiences from recent accessions suggest that new Member States over-estimate the role and significance of EU financial support to resolving constraints to agriculture sector development and competitiveness. There are several limitations and prerequisites to the use of EU-funds that new Member States need to fully acknowledge and meet. The remainder of this section shares some experiences of EU Member States on the opportunities and requirements of CAP-implementation.

Opțiunile de politici au impact asupra rezultatelor

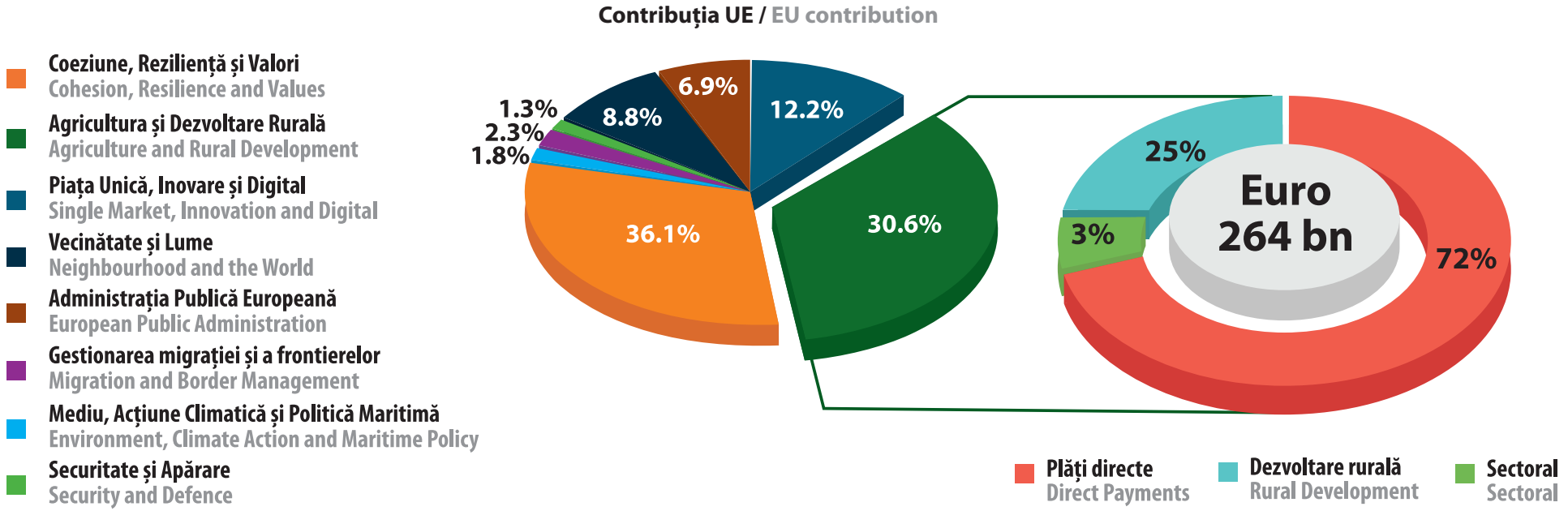
2.1

Policy choices impact outcomes

Aderarea la UE deschide oportunități financiare considerabile pentru sectorul agricol. Pe baza Cadrului Financiar Multianual (CFM) pentru perioada 2021-2027, cea mai mare parte din bugetul PAC finanțat de UE se referă la plăți directe (72%), care fac parte din Pilonul I, iar 25% sunt alocate Politicii UE de dezvoltare rurală (Pilonul II) (**Figura 1a**).

EU membership opens considerable financial opportunities for the agriculture sector. Based on the Multiannual Financial Framework (MFF) for the period 2021-2027, the lion's share of the EU-funded CAP budget applies to direct payments (72%), which is also referred to Pillar I, and 25% is allocated to the EU rural development policy (Pillar II) (**Figure 1a**).

Fig. 1 a: Distribuția alocațiilor financiare în cadrul PAC / Distribution of financial allocations under the CAP



Sursă: Comisia Europeană, cartografierea Planurilor Strategice PAC, iunie 2023./ Source: European Commission, Mapping of CAP Strategic Plans, June 2023.

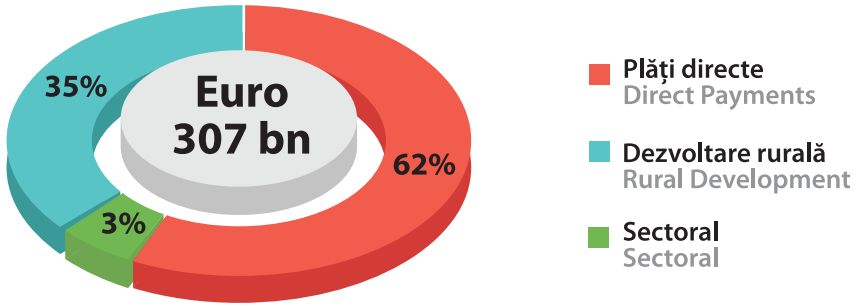
Acești doi piloni sunt finanțați prin două fonduri europene separate: (i) Fondul European de Garantare pentru Agricultură (FEGA) pentru plăți directe (PD) și măsuri sectoriale (piață) și (ii) Fondul European Agricol pentru Dezvoltare Rurală (FEADR) pentru măsuri de politici de dezvoltare rurală (DR) (**Caseta 2**).

Pentru noul ciclu de programare PAC 2023-2027, bugetul UE se ridică la 264 de miliarde de euro. Deoarece programele de dezvoltare rurală sunt cofinanțate, adăugarea sumei de 43 de miliarde de euro în contribuții naționale la cota finanțată de UE se ridică la 307 de miliarde de euro în cheltuielile totale pentru agricultură în perioada 2023-2027 (**Figura 1b**).

These two pillars are financed through two separate European funds: (i) the European Agriculture Guarantee Fund (EAGF) for direct payments (DP) and sectoral (market) measures, and (ii) the European Agriculture Fund for Rural Development (EAFRD) for rural development (RD) policy measures (**Box 2**).

For the new CAP programming cycle 2023-2027, the EU budget accrues to Euro 264 billion. As rural development programs are co-financed, adding Euro 43 billion in national contributions to the EU-funded share amounts to Euro 307 billion in total spending on agriculture during the period 2023-2027 (**Figure 1b**).

Fig. 1 b: Distribuția alocațiilor financiare în cadrul PAC / Distribution of financial allocations under the CAP inclusiv cofinanțarea statelor / incl. national co-financing



Sursă: Comisia Europeană, cartografierea Planurilor Strategice PAC, iunie 2023./ Source: European Commission, Mapping of CAP Strategic Plans, June 2023.

Caseta 2: Cei doi piloni egali ai PAC în perspectivă

Bugetul PAC este format din 2 piloni. Pilonul I constă în (i) plăți directe, care urmăresc obiectivele privind veniturile agricole și (ii) măsuri sectoriale, care ajută la stabilizarea piețelor, împreună reprezentând trei sferturi din bugetul PAC. Sfertul rămas din bugetul PAC sprijină politica de dezvoltare

Box 2: The CAP twin pillars in perspective

The CAP budget consists of 2 pillars. Pillar I consists of (i) direct payments, which follow farm income objectives, and (ii) sectoral measures that help stabilize markets, both account for three-quarters of the CAP budget. The remaining quarter of the CAP budget supports rural development

rurală (Pilonul II), care contribuie la performanța economică, socială și de mediu a zonelor rurale. Plățile directe din cadrul Pilonului I sunt finanțate integral de UE prin Fondul European de Garantare pentru Agricultură (FEGA). Măsurile de dezvoltare rurală din cadrul Pilonului II sunt cofinanțate de către UE din Fondul European Agricol pentru Dezvoltare Rurală (FEADR).

Pe parcursul timpului, cei 2 piloni au suferit diferite evoluții. Plățile directe au fost introduse cu mai bine de 30 de ani în urmă și au fost introduse în urma Reformei McSharry din 1992, prin care s-au inițiat plăți directe pentru culturi arabile, bovine și ovine, pentru a compensa reducerea prețurilor instituționale, permițând UE să fie mai competitivă în piața globală. Inițial, plățile directe erau legate de tipul și volumul producției. Întrucât aceste plăți directe „cuplate" au condus la denaturări pe piața internă, prin Reforma Fischler din 2003 s-a introdus sprijinul „decuplat", adică plăți directe acordate independent de tipul și volumul producției. În aceste plăți, factorul decisiv este mărimea terenului agricol eligibil, pe care beneficiarul îl administrează în fiecare an, independent de tipul de proprietate. În timp ce Reforma McSharry a introdus măsuri de mediu ca sprijin asociat, Agenda 2000 a fost cea care a stabilit Dezvoltarea Rurală ca al 2-lea pilon al PAC și, astfel, a consolidat concentrarea pe mediu în sprijinul pentru agricultură.

Cei doi piloni de astăzi includ un set de opțiuni de scheme obligatorii și voluntare. În urma reformei recente a PAC, Pilonul I (plăți directe) este împărțit în 6 scheme, iar Pilonul II (dezvoltare rurală) - în 8 scheme. Pentru unele scheme, statele membre au obligația de a limita o parte din pachetul financiar al pilonului la un anumit sistem. Alte scheme sunt de natură voluntară, cum ar fi sprijinul cuplat pentru venit, care, în cazul utilizării lui, ar trebui să urmărească obiectivul de consolidare a competitivității, sustenabilității sau calității unui sector aflat în dificultate. În urma depunerii Planurilor Strategice Naționale de către statele membre, ponderea planificată în cadrul fiecărui pilon arată relevanța sprijinului pentru venitul de bază și a eco-schemelor în cadrul Pilonului I, dar și a sprijinului pentru mediu și acțiuni climatice, precum și a sprijinului pentru investiții în dezvoltarea rurală **(Figura 2 a) și b)**).

policy (Pillar II), which contributes to the economic, social, and environmental performance of rural areas. Direct payments under Pillar I are fully EU-financed through the European Agriculture Guarantee Fund (EAGF). Rural development measures under Pillar II are discrete EU co-financed from the European Agriculture Fund for Rural Development (EAFRD).

The 2 pillars have undergone different historical developments. Direct payments were introduced more than 30 years ago, and received exposure following the *McSharry* Reform 1992, which initiated direct payments for arable crops, cattle, and sheep, as to compensate for the reduction of institutional prices enabling the EU to be more competitive on the global market. Initially, the direct payments were linked to the type and amount of production. As these "coupled" direct payments led to distortions on the domestic market, the *Fischler Reform* 2003 introduced "decoupled" support that is, direct payments granted independent of the type and amount of production. Decisive is the amount of eligible farmland that the beneficiary is managing each year, independent of ownership. While the *McSharry Reform* introduced environmental measures as accompanying support, it was the *Agenda 2000*, which established Rural Development as the 2nd Pillar of the CAP and thus, strengthened the environmental focus in agricultural support.

Today's 2 pillars include a menu of mandatory and voluntary schemes. Following the recent CAP reform, Pillar I (direct payments) is broken down in 6 schemes and Pillar II (rural development) in 8 schemes. For some schemes, there is an obligation of Member States to ring-fence a share of the pillar's financial envelope to a specific scheme. Other schemes are voluntary in nature, such as coupled income support, which in case of their use, should follow the objective of strengthening competitiveness, sustainability, or quality of a sector in difficulty. Following the submission of National Strategic Plans by the Member States, the planned weight within each pillar shows the relevance of basic income support and eco-schemes within Pillar I, and support for environment and climate action as well investment support within rural development **(Figure 2 a) and b))**.

Fig. 2 a): Ponderea alocațiilor financiare planificate pentru plăți directe (%)
Share of planned financial allocations for **direct payments** (%)

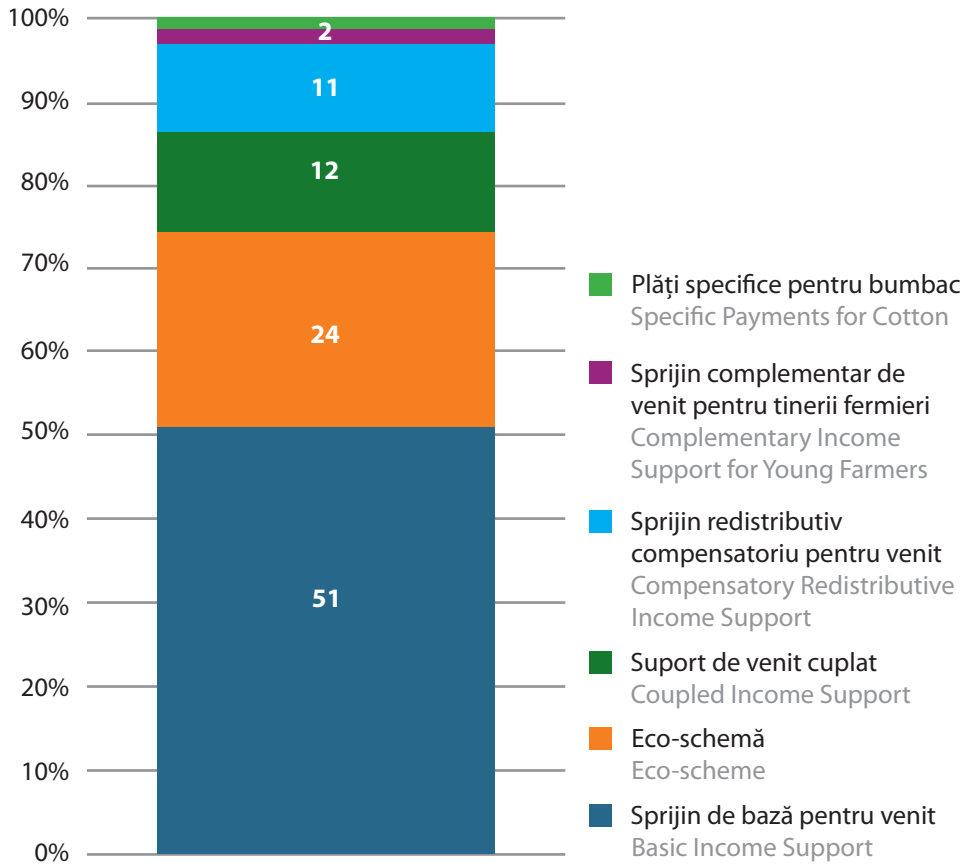
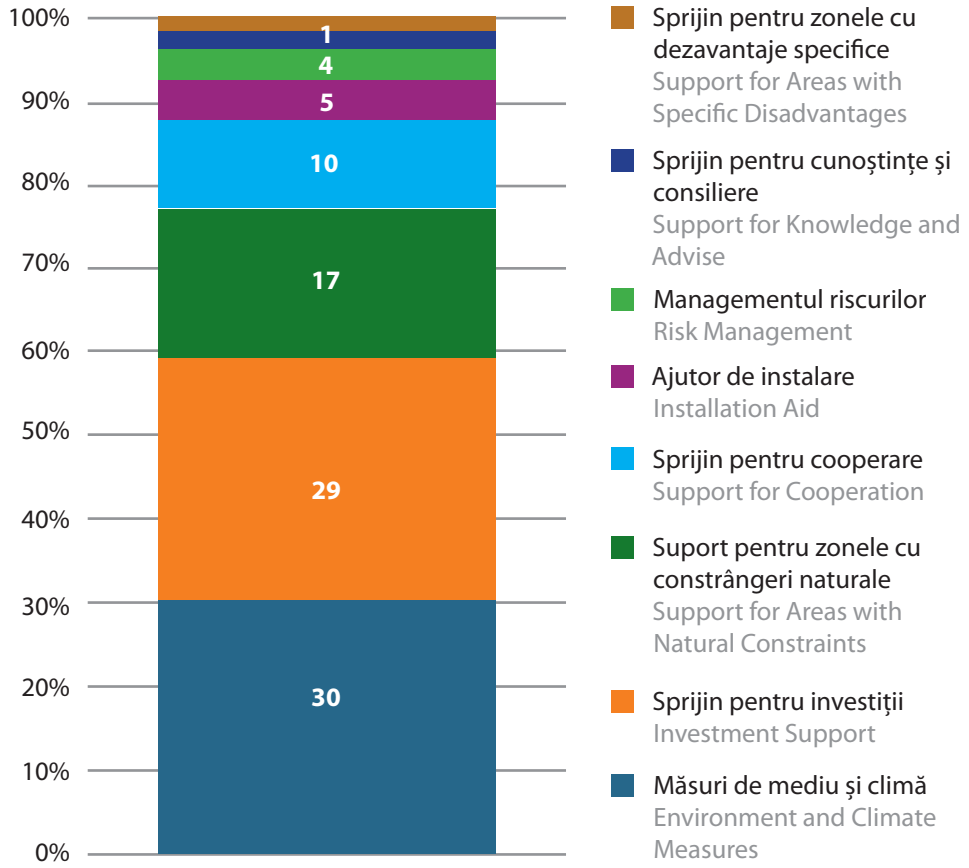


Fig. 2 b): Ponderea alocațiilor financiare planificate pentru dezvoltare rurală (%)
Share of planned financial allocations for **rural development** (%)

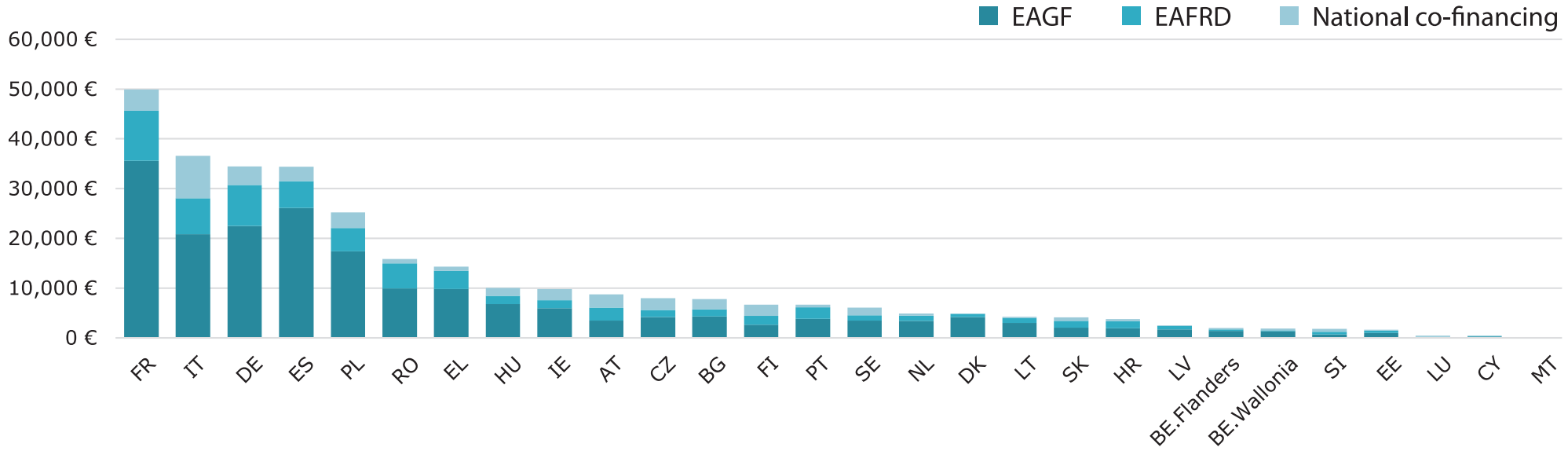


Sursă: Comisia Europeană, cartografierea Planurilor Strategice PAC, iunie 2023. / Source: European Commission, Mapping of CAP Strategic Plans, June 2023.

Volumul alocațiilor bugetare în cadrul PAC respectă mărimea geografică a statelor membre. Pachetul financiar al ambilor piloni face parte din negocierile dintre țara candidată individuală (statul membru) și Comisia Europeană. Deși nu a existat niciodată o „formulă obiectivă", alocațiile Pilonului I se bazează pe date de referință istorice (suprafață, producție, șeptel de animale); alocațiile Pilonului II, pe de altă parte, se bazează pe ajustări structurale specifice unității administrative, orientarea politicilor și nevoile de dezvoltare rurală. În general, volumul alocărilor bugetare ale UE pentru agricultură și dezvoltare rurală se corelează în cea mai mare parte cu mărimea geografică a statului membru (**Figura 3**). Drept urmare, statele membre ale UE mai mari, precum Franța, Italia, Germania, Spania și Polonia primesc cele mai mari alocații financiare, în timp ce Malta, Cipru, Luxemburg, Estonia și Slovenia obțin cele mai mici sume.

The volume of CAP budget allocations respects the geographical size of Member States. The financial envelope of both pillars is part of negotiations between the individual candidate country (Member State) and the European Commission. While there has never been an "objective formula", Pillar I allocations are based on historical reference data (area, yields, number of livestock), Pillar II allocations on the other hand are built on county-specific structural adjustments, policy orientation, and rural development needs. Overall, the volume of the EU budget allocations for agriculture and rural development mostly correlates with the geographical size of the member state (**Figure 3**). As a result, the larger EU Member States of France, Italy, Germany, Spain, and Poland receive the highest financial allocations, while Malta, Cyprus, Luxembourg, Estonia, and Slovenia the lowest.

Figura 3: Alocațiile financiare din bugetul PAC 2023-2027 pe stat membru (milioane de euro)
Financial allocations of CAP budget 2023-2027 by Member State (million Euro)



Sursă: Comisia Europeană, cartografierea Planurilor Strategice PAC, iunie 2023. / Source: European Commission, Mapping of CAP Strategic Plans, June 2023.

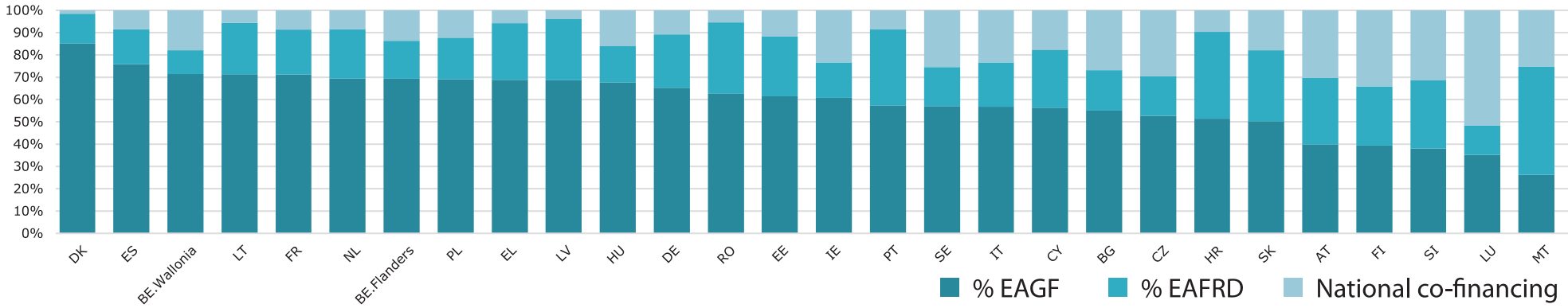
Statele membre pot decide între a urma obiectivul de venit sau de consolidare a competitivității

Alocațiile bugetare PAC diferă în ceea ce privește intensitatea finanțării. În timp ce 72% din bugetul UE este alocat plăților directe și 25% sprijinului pentru dezvoltare rurală, există variații semnificative de intensitate între statele membre în ceea ce privește utilizarea celor doi piloni. În timp ce Danemarca folosește 85% din sprijinul pentru agricultură și dezvoltare rurală pentru plăți directe, Malta a alocat cea mai mare parte a sprijinului pentru agricultură dezvoltării rurale (**Figura 4**). Motivațiile din spatele acestor abordări diferite au mai multe cauze. Întrucât politica de dezvoltare rurală necesită cofinanțare, unele state membre se pot confrunta cu dificultăți în asigurarea unei finanțări naționale suficiente. Acest lucru le-ar putea motiva pe acestea să se concentreze mai mult pe plățile directe finanțate în volum de 100% de UE. Alte state membre ar putea viza investiții sau o orientare spre mediu, mai degrabă decât să urmărească obiective de venit, ceea ce duce la o concentrare mai puternică pe dezvoltarea rurală. Nu există tendințe vizibile în rândul statelor membre vechi și noi și nici între contribuitorii neți sau beneficiarii neți ai bugetului UE.

Member States can decide between following income objectives versus strengthening competitiveness

CAP budget allocations differ in funding intensity. While 72% of the EU budget is allocated towards direct payments and 25% to rural development support, there are significant variations on intensity between Member States on the use of the two pillars. While Denmark uses 85% of their agriculture and rural development support on direct payments, Malta has allocated most of their agriculture support to rural development (**Figure 4**). The motivations behind these different approaches have several roots. As rural development policy requires co-financing, some Member States may face challenges in providing sufficient national funding. This might motivate them to focus more on the 100% EU-funded direct payments. Other Member States might target investments or an environmental orientation rather than following income objectives, resulting in a stronger focus on rural development. There are no trends visible among old and new Member States nor between net-contributors or net-beneficiaries of the EU budget.

Figura 4: Distribuția cheltuielilor totale PAC pe surse de finanțare 2023-2027 (%).
Breakdown of total CAP expenditure by funding source 2023-2027 (%)



Sursă: Comisia Europeană, cartografierea Planurilor Strategice PAC, iunie 2023. / Source: European Commission, Mapping of CAP Strategic Plans, June 2023.

PAC ajunge la foarte mulți beneficiari, dar cu limitări

2.2

The CAP reaches far and wide with limitations

Beneficiarul potențial al PAC este fermierul activ. Plățile directe sunt, de obicei, acordate sub formă de plată pe hectar. Fermierul poate fi o persoană fizică, o entitate juridică sau un grup de fermieri, a cărei exploatație este situată în UE și care desfășoară o activitate agricolă. Se poate depune o singură cerere pe o exploatație, adică pentru toate unitățile agricole utilizate pentru activități agricole și administrate de același fermier situat pe teritoriul unui singur stat membru. Proprietatea asupra terenurilor agricole nu este decisivă pentru primirea subvențiilor agricole în cadrul PAC. Prin urmare, un fermier activ, care (i) cultivă sau crește produse agricole și/sau deține animale în scopuri agricole, (ii) menține terenurile agricole în condiții de pășunat sau cultivare și (iii) desfășoară o activitate minimă, este în general eligibil pentru sprijinul PAC. Prin urmare, proprietarii de terenuri agricole, care nu practică sau nu sunt angajați în activitățile agricole menționate mai sus, nu sunt eligibili pentru sprijinul PAC. Beneficiarii trebuie să poată demonstra că se ocupă de luarea deciziilor, își asumă beneficiile și riscurile financiare legate de activitatea agricolă pe fiecare teren, pentru care depun cererea de sprijin PAC.

Sprijinul PAC favorizează fermele mai mari. Statele membre au o libertate considerabilă în definirea criteriilor de eligibilitate pentru plățile PAC. Pentru a evita ca costurile de administrare să depășească suma plătită, statele membre au definit praguri, adică o dimensiune fizică minimă pe exploatație (de la 0,3 până la 0,4 ha) și/sau o sumă minimă de plată cuprinsă între 300 și 500 de euro. Ca urmare, PAC 2014-2020 a arătat că aproape 80% din plățile directe au fost distribuite între cele 20% de ferme mai mari. În unele dintre noile state membre, cum ar fi România, Bulgaria și Croația, această favorizare este și mai pronunțată. În România, peste jumătate din plățile directe se îndreaptă către doar 1% dintre fermieri, iar în Bulgaria 1% dintre fermieri primesc aproximativ 45% din plățile directe. În Croația, aproape jumătate dintre fermele înregistrate nici măcar nu intră în sfera de aplicare a sprijinului PAC.

The potential CAP beneficiary is the active farmer. Direct payments are usually granted in form of per-hectare basis. The farmer can be a natural person, a legal entity, or a group of thereof, whose holding is situated within the EU and carries out an agricultural activity. Only one application can be submitted per holding that is, for all farm units used for agricultural activities and managed by the same farmer situated within the territory of a single Member State. Ownership of agriculture land is not decisive for the receipt of agriculture subsidies under the CAP. Hence, an active farmer, who (i) is growing or rearing agricultural products and/or is keeping animals for farming purposes, (ii) maintains agriculture land in a condition for grazing or cultiviation, and (iii) carries out a minimum activity, is generally eligible for CAP support. Therefore, owners of agriculture land, who do not practice or are engaged in above stated agricultural activities, are not eligible for CAP support. Beneficiaries must be able to demonstrate that they enjoy the decision making, benefits and financial risks related to the agricultural activity on each land parcel for which they seek to apply for CAP support.

CAP support favors larger farms. Member States have considerable freedom in defining eligibility criteria for the CAP payments. To avoid that the cost of administration exceeds the amount paid, Member States have defined thresholds that is, a minimum physical size per holding (0,3 to 0,4 ha) and/or a payment amount ranging between Euro 300-500. Consequently, the CAP 2014-2020 revealed that nearly 80% of direct payments were dispursed among 20% of the larger farms. In some of the new Member States, such as Romania, Bulgaria, and Croatia, this bias is even more pronounced. In Romania, over half of direct payments goes to only 1% of the farmers, while in Bulgaria 1% of farmers receive around 45% of direct payments. In Croatia, nearly half of the registered farms even fall out of scope of CAP support.

Măsurile de redistribuire ar putea reduce inegalitățile dintre beneficiarii PAC. PAC 2023-2027 impune statelor membre să aloce cel puțin 10% din pachetul lor financiar pentru plăți directe pentru a fi redistribuit pentru venit către nevoile fermelor mici și mijlocii. Statele membre au o mare marjă de manevră în aplicarea măsurilor de redistribuire. Republica Cehă a implementat cea mai mare pondere de redistribuire dintre toate statele membre (23% din pachetul de plăți directe) prin plafonarea (introducerea unui plafon) plăților directe fermelor cu peste 150 ha. Alte state membre au o cotă mai mică de redistribuire, aplicând, în același timp, criterii de eligibilitate mai stricte.

Redistribution measures could reduce inequalities between CAP beneficiaries. The CAP 2023-2027 requires Member States to dedicate at least 10% of their financial envelope for direct payments to the redistribute income support towards the needs of smaller and medium-sized farms. Member States have much leeway in applying the redistribution measures. Czech Republic implemented the highest redistribution share among all Member States (23% of direct payments envelope) by capping (introducing a ceiling) direct payments above 150 ha. Other Member States have a lower redistribution share while applying more stringent eligibility criteria.



Fermierii din UE trebuie să respecte un set de reguli

2.3

EU farmers must respect a set of rules

Sectorul agricol al UE sprijină livrarea de bunuri publice. În general, bunurile publice asociate agriculturii se referă la îmbunătățirea sustenabilității de mediu, respectarea biodiversității, protecția calității apei, aerului și solului, precum și asigurarea stabilității și rezistenței împotriva evenimentelor climatice adverse. Serviciile de bunuri publice furnizate de agricultură urmăresc și obiective de sănătate, fie că este vorba de bunăstarea animalelor, sănătatea animalelor, plantelor sau siguranța alimentelor.

Cerințele de a livra bunuri publice în agricultură sunt în creștere. Fermierii sunt încurajați să respecte un set de standarde privind bunurile publice, pe care UE le-a definit. Această legătură între respectarea unui set de reguli și primirea sprijinului PAC se numește *condiționalitate*. Totuși, condiționalitatea nu este un criteriu de eligibilitate ca atare. Nerespectarea setului de reguli poate avea consecințe mai mari decât reducerea sprijinului pentru venit, deoarece fermierii se pot confrunta chiar cu sancțiuni. Setul de reguli este împărțit în (i) *cerințe statutare de management (SMR),* care sunt necesare independent de sprijinul PAC (**Figura 5**) și (ii) *condiții agricole și de mediu bune* (GAEC) care se aplică numai solicitanților de sprijin PAC.

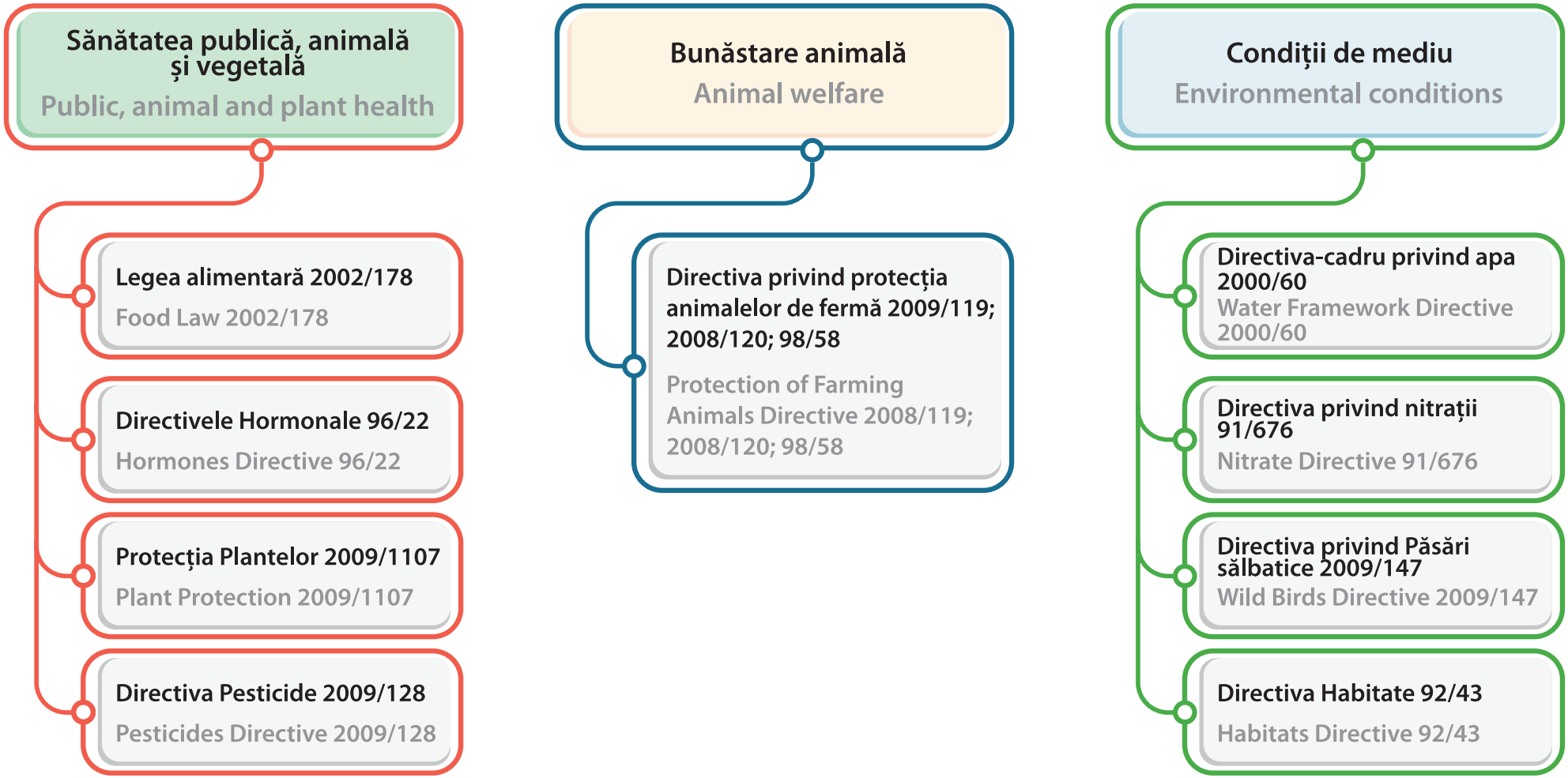
PAC devine din ce în ce mai „verde" și a încorporat sustenabilitatea de mediu în instrumentele sale de politici. Se cunoaște că agricultura este atât un contribuitor semnificativ la emisiile de gaze cu efect de seră, cât și că ea aparține la unul dintre sectoarele economiei cele mai vulnerabile la schimbările climatice. PAC, în special în reforma sa recentă, a abordat această provocare globală și cere statelor membre să aloce cel puțin 35% din fondurile sale pentru dezvoltare rurală pentru integrarea măsurilor de atenuare și adaptare la schimbările climatice. Totuși, există mai multe domenii care rămân în continuare necuprinse de politicile UE, cum ar fi investițiile sporite în cercetare și extensiunea agricolă, sprijinul pentru consolidarea capacităților asociațiilor de

The EU agriculture sector supports the delivery of public goods. Generally, public goods associated with agriculture relate to enhancing environmental sustainability, respecting biodiversity, protecting water, air, and soil quality, as well as securing the stability and resilience against climatic adverse events. Public goods services provided by agriculture also follow health objectives, be it through animal welfare, animal and plant health or food safety.

The requirements to deliver public goods in agriculture are growing. Farmers are encouraged to comply with a set of standards towards public goods that the EU has defined. This link between respecting a set of rules and the receipt of CAP support is called *conditionality*. However, conditionality is not an eligibility criteria per se. Non-compliance with the set of rules can go beyond reductions of income support, as farmers may even face penalties. The set or rules are divided in (i) *statutory management requirements (SMRs)*, which are required independent of CAP support (**Figure 5**), and (ii) *good agricultural and environmental conditions* (GAECs) that apply only the applicants of CAP support.

The CAP is increasingly becoming "greener" and has embedded environmental sustainability in its policy instruments. Agriculture is known to be both, a significant contributor to greenhouse gas emissions and belonging to one of the sectors of the economy most vulnerable to climate change. The CAP, especially with its recent reform, has addressed this global challenge and requires its member states to allocate at least 35% of their rural development funds towards mainstreaming climate change mitigation and adaptation measures and supporting biodiversity. Yet, there are several areas that continue not to be covered by EU policies, like increased investment in research and agriculture extension, support for strengthening the capacity of farmers' as-

Figura 5: Cerințe statutare de management / Statutory Management Requirements



Sursă: Elaborat de echipa APD, 2024 / Source: : APD own design, 2024.

fermieri de a gestiona scheme de irigare și de a mobiliza sprijinul UE sau sprijinul pentru elaborarea unor strategii guvernamentale țintite.

Cerințele definite privind siguranța alimentelor[4] reprezintă una dintre provocările mai mari. Cerințele UE privind siguranța alimentară, standardele veterinare și fitosanitare sunt voluminoase și complexe. Statele membre se confruntă cu provocări, iar adoptarea capitolului 12 din *acquis* cere mult timp și resurse. Atât sectorul public, cât și cel privat trebuie să acționeze împreună pentru a depăși aceste provocări. Implementarea siguranței alimentare cere, în general, costuri de adaptare mai mari.

În timp ce fermierii și procesatorii agroalimentari se confruntă cu costuri mari de conformitate în primii ani, costul pe termen lung al neconformității poate fi și mai mare. Reducerea decalajului în materie de siguranță alimentară și de cerințe de sănătate animală este crucială pentru creșterea competitivității în sectorul agricol și, astfel, pentru susținerea creșterii și prosperității rurale pe termen lung în diferite moduri: (i) protejarea cotelor naționale de piață; (ii) asigurarea accesului pe piețele de export, în special pe piața UE; (iii) contribuția la o potențiala scădere viitoare a sprijinului pieței pentru producători; și (iv) stimularea avantajului competitiv prin abordarea factorilor limitativi. Abordarea *acquis*-ului în ceea ce privește siguranța alimentelor este un exemplu al modului, în care se pot obține beneficii cu mult înainte de aderarea la UE.

Adoptarea pe deplin a legislației UE privind siguranța alimentelor și a hranei pentru animale poate duce la restructurarea lanțurilor de prelucrare a alimentelor. Acest efect a fost cel mai evident în acele țări, care și-au dizolvat cooperativele de stat și au împărțit pământul între membrii lor (de exemplu, Bulgaria, România și Ungaria). De exemplu, România are astăzi peste 3,6 milioane de ferme, care practică predominant agricultura de subzistență sau de semi-subzistență. Neputința de a produce pentru piață pune deja presiune pe instalațiile de procesare a alimentelor și abatoare. Aderarea la UE a adăugat presiune asupra instalațiilor din lanțul alimentar, deoarece standardele alimentare ridicate ale UE, împreună cu lipsa capitalului pentru investițiile necesare, au afectat lanțul alimentar. Experiența arată că alocarea de timp suficient pentru pregătirea tranziției către standarde mai înalte de prelucrare a

[4] Cerințele de sigurnță alimentelor sunt reglementate în Capitolul 12 al Acquis-ului

sociations to manage irrigation schemes and mobilize EU support, or through supporting the development of targeted government strategies.

The requirements defined on food safety[4] is one of the bigger challenges. The EU requirements on food safety, veterinary, and phytosanitary standards are voluminous and complex. Member States are challenged, and the adoption of Chapter 12 of the *acquis* consumes much time and resources. Both public and private sectors must act together to overcome these challenges. Implementation of food safety generally results in higher adaptation costs.

While farmers and agri-food processors are confronted with high compliance costs in the early years, the long-term cost of non-compliance can be even higher. Bridging the food safety gap and animal health requirements are crucial for enhancing competitiveness in the agriculture sector and thus for supporting growth and rural prosperity in the longer run in various ways: (i) protecting national market shares; (ii) ensuring access to export markets, in particular the EU market; (iii) contributing to potential future decline of market support to producers; and (iv) by boosting the competitive advantage through addressing limiting factors. Addressing the *acquis* in terms of food safety is an example of how benefits can be reaped long before EU accession.

The full adoption of EU food and feed safety legislation may result in the restructuring of the food processing chains. This effect was most evident in those countries that had dissolved their state-owned cooperatives and divided the land among their members (e.g. Bulgaria, Romania and Hungary). For instance, Romania today has over 3 million farms, which predominently practice subsistence or semi-subsistence farming. Not being able to produce for the market already puts pressure on food processing facilities and slaughterhouses. EU accession has added pressure on the food-chain facilities, as high EU food standards together with the lack of capital for necessary investments have impacted the food chain. Experience shows that adequate time to prepare the transition towards higher food processing standards may reduce

[4] Food Safety requirements are regulated under Chapter 12 of the Acquis

alimentelor poate reduce șocurile pentru industria națională, în timp ce utilizarea programelor de asistență de preaderare (posibil completate cu fonduri naționale) a ajutat la modernizarea fabricilor alimentare publice și private. Acest lucru a contribuit la asigurarea unei tranziții și a unei integrări mai line a unora dintre noile state membre în piața unică a UE.

the shocks for the national industry, while using the pre-accession assistance programs (possibly topped-up with national funds) helped modernize both the public and private food plants. This has helped in providing a smoother transition and integration of some of the newer member states into the EU Single Market.



Pentru absorbția fondurilor UE este necesar un Plan Strategic Național PAC

2.4

A National CAP Strategic Plan is required to absorb EU funds

Toate părțile interesate ar trebui implicate în elaborarea și formularea Planului Strategic PAC

Statele membre își mențin libertatea de a-și adapta planurile strategice naționale PAC respectând nevoile și tradițiile lor sectoriale. Reforma recentă a PAC 2023-2027 sporește subsidiaritatea, permițând statelor membre să își formuleze propriile planuri strategice privind agricultura și dezvoltarea rurală, structurate în jurul a nouă obiective specifice și a unui obiectiv transversal (**Figura 6**). Aceste planuri strategice PAC trebuie să adere la ambițiosul *Pact Verde*[5] al UE și să includă măsurile planificate pentru atingerea celor 10 obiective și alocațiile bugetare pentru fiecare măsură. Pe măsură ce PAC devine mai orientată spre performanță, planurile strategice PAC trebuie să includă un cadru de monitorizare[6] cu indicatori măsurabili de impact, de rezultat și de produs, cu mecanism anual de evaluare a performanței.

The design and formulation of the CAP Strategic Plan should involve all stakeholders

The Member States retain freedom to tailor their national CAP strategic plans respecting their sectoral needs and traditions. The recent CAP reform 2023-2027 increases subsidiarity by enabling the Member States to formulate their own strategic plans on agriculture and rural development structured around nine specific objectives and one cross-cutting objectives (**Figure 6**). These CAP strategic plans must adhere to the EU ambitious *Green Deal*[5] and include the planned measures to achieve the 10 objectives and the budgetary allocations for each measure. As the CAP has become more performance oriented, the CAP Strategic Plans must include a monitoring framework[6] with measureable impact, result, and output indicators with an annual performace review mechanism.

Figura 6: Obiectivele PAC 2023-2027 / CAP objectives 2023-2027



Sursă: Comisia Europeană, Obiective cheie de politici PAC 2023-2027 / Source: European Commission, Key policy objectives of the CAP 2023-2027.

[5] Pactul Verde European vizează transformarea UE într-o economie modernă, eficientă din punct de vedere al resurselor și competitivă.

[6] Cadrul de Monitorizare și Evaluare a Performanței (PMEF)

[5] The European Green Deal aims at transforming the EU into a modern, resource-efficient and competitive economy.

[6] Performance Monitoring and Evaluation Framework (PMEF)

Sunt necesare planuri strategice naționale bine integrate pentru a echilibra, mobiliza și absorbi în mod eficient fondurile UE. În timp ce Comisia Europeană oferă structura PSN, factorii de succes s-au dovedit a fi următorii:

(i.) *Promptitudine* în programare, în special prevederi specifice ale măsurilor de sprijin a agriculturii și dezvoltării rurale și comunicarea acestora potențialilor investitori (de exemplu fermierilor) și asigurarea faptului că administrația în cauză asigură un calendar adecvat pentru planificarea investițiilor și procesarea cererilor;

(ii.) *Incluziune și efort participativ* în programare prin implicarea tuturor părților interesate din sectorul agriculturii și dezvoltării rurale are ca rezultat asumarea și angajamentul și ajută la apărarea și comunicarea deciziilor luate;

(iii.) *Simplitatea* prin limitarea numărului de măsuri de sprijin în cadrul procesului de programare a dezvoltării rurale are un impact pozitiv asupra procedurilor de solicitare a fondurilor pentru beneficiari, reducând totodată costurile de tranzacție în timpul pregătirii, depunerii și procesării cererilor de sprijin și cererilor de plată;

(iv.) *Selectivitatea* și coerența în definirea/delimitarea măsurilor sporesc eficacitatea programelor de sprijin în abordarea provocărilor de dezvoltare specifice țării și regiunii; și

(v.) *Accesibilitatea* sistemelor financiare rurale (inclusiv a instrumentelor financiare) sporește eficacitatea și absorbția măsurilor de sprijin pentru agricultură și dezvoltare rurală, deoarece acestea asigură accesul la sursele necesare de finanțare proprie a beneficiarilor.

Well-integrated *National Strategic Plans* are needed to effectively leverage, mobilize, and absorb EU funds. While the European Commission provides the structure for the NSP, the following determinants have proven to be successful:

(i.) *Timeliness* in programming, in particular the specific provisions of agricultural and rural development support measures and communicating these to potential investors (e.g. farmers) and making sure that the concerned administration ensures adequate timing of investment planning and processing of applications;

(ii.) *Inclusiveness and participative effort* in programming by involving all stakeholders of the agriculture and rural development sector results in ownership and commitment and helps defend and communicate decisions taken;

(iii.) *Simplicity* by limiting the number of support measures within the rural development programming process has a positive impact on application procedures for the beneficiaries while also reducing the transaction costs during the preparation, submission, and processing of support applications and payment claims;

(iv.) *Selectivity* and coherence in measure definition / delineation increase the effectiveness of support programs in addressing country- and region-specific development challenges; and

(v.) *Accessibility* of rural financial systems (including financial instruments) increase the effectiveness and absorption of agriculture and rural development support measures, as they ensure access to required sources of counterpart-financing.

Realizarea PAC necesită structuri instituționale și administrative complexe

2.5

The delivery of the CAP calls for complex institutional and administrative structures

Pentru a obține finanțare de la UE este necesară înființarea unor structuri instituționale complexe. Agenția de plăți este componenta centrală a acestei structuri, iar aceasta este supusă unui proces amplu de acreditare, la nivel național și din partea Comisiei Europene. Având în vedere complexitatea aranjamentelor instituționale și a procesului de acreditare, adesea combinată cu lipsa de experiență în administrarea agriculturii, există frecvent întârzieri la plata și absorbția fondurilor UE. Deși aderarea la UE necesită aranjamente instituționale formale pentru plata sprijinului PAC, guvernele naționale sunt singurele responsabile pentru a construi astfel de capacități instituționale, folosind fondurile proprii. În plus, există câteva alte structuri instituționale din sectorul agricol, care sunt reglementate în întregime la nivel național, cum ar fi serviciile de consiliere pentru ferme, institutele de cercetare și diverse organisme de inspecție, care reglementează siguranța alimentară, politica veterinară și fitosanitară.

Agenția de plăți ar trebui să garanteze supravegherea, răspunderea și transparența. Experiența arată că agențiile de plăți se află în mod constant sub supraveghere strictă, deoarece acestea administrează și controlează sume semnificative de bani ai contribuabililor, de care beneficiază adesea o mică parte a populației și care are cea mai mică pondere din PIB. În construirea structurii organizatorice a unei agenții de plăți, se pune accent pe 5 funcții de bază, care sunt separate în cadrul organizației: (i) autorizarea sau aprobarea plăților, (ii) executarea plăților, (iii) contabilizarea plăților, (iv) inspecțiile pe teren (controale la fața locului) și (v) auditul intern. Împărțirea acestor funcții în cadrul organizației îmbunătățește controalele interne, arătând în același timp responsabilitate și transparență spre exterior.

The establishment of complex institutional structures is required to secure EU funding. The *Paying Agency* is the central component of this structure and is subject to an extensive accreditation process, nationally and from the European Commission. Given the complexity of the institutional arrangements and the accreditation process, often combined with the lack of experience with agriculture administration, there are frequently delays in disbursement and absorption of EU funds. While EU membership requires formal institutional arrangements for dispursement of CAP support, the national governments are solely responsible to build such institutional capacity using their own funds. In addition, there are several other institutional structures in the agriculture sector that are entirely nationally regulated, such as the farm advisory services, research institutes, and various inspection bodies that regulate food safety, veterinary and phytosanitary policy.

The paying agency should guarantee oversight, accountability, and transparency. Experience shows that paying agencies constantly stand under close supervision, as they administer and control significant volumes of tax-payers money, which often benefit a small share of the population and the lowest share of GDP. In building the organizational structure of a paying agency, the emphasis is put to address 5 core functions that are segregated within the organization: (i) the authorization or approval of payments, (ii) the execution of payments, (iii) the accounting of payments, (iv) the field inspections (on-the-spot controls), and (v) the internal audit. Dividing these functions within an organization improves internal controls, while displaying accountability and transparency to the outside.

Țările candidate și statele membre ale UE își mențin o libertate considerabilă în dezvoltarea agenției de plăți. Deși UE are reglementări stricte cu privire la procesul de acreditare a agențiilor de plăți, țările în curs de aderare și statele membre au o flexibilitate semnificativă în a decide asupra configurației instituționale concrete și asupra alocării resurselor adecvate pentru aceasta. Decizia de înființare a agenției de plăți ca organizație independentă sau în cadrul Ministerului Agriculturii poate avea ca rezultat, de asemenea, niveluri de eficiență diferite în implementarea politicilor. Cu excepția a șase state membre, majoritatea țărilor au ales să înființeze agenții de plată independente, care ar putea acumula costuri de operare mai mari, dar oferă adesea mai multă flexibilitate în ceea ce privește personalul (de exemplu, angajarea de personal temporar). Din cauza provocării de a îndeplini în mod clar o separare funcțională între formularea politicilor și administrarea și controlul agriculturii, Comisia Europeană a recomandat noilor state membre să înființeze o singură agenție de plăți independentă.

Politicile sunt eficiente doar în măsura, în care sunt eficiente instituțiile care le realizează

O administrație agricolă și de dezvoltare rurală robustă este esențială pentru absorbția sporită a fondurilor UE. Acest factor nu se referă doar la înființarea unei agenții de plăți acreditate de UE. Îndeosebi noile state membre s-au ciocnit de provocări în absorbția fondurilor UE, din cauza programării complicate, a lipsei extensiunii în agricultură, a nerespectării reglementărilor UE și a blocajelor administrative. Absorbția fondurilor UE în sectorul agricol poate varia de la un instrument de politici la altul. În timp ce administrarea plăților directe este supusă unei administrări automatizate prin software și conducând astfel la un grad ridicat de absorbție, investițiile cu activități de gestionare mai intensive din cadrul programului de dezvoltare rurală scot la iveală deficiențe în administrațiile naționale.

Agențiile de plăți fac uz de baze de date pentru administrarea subvențiilor pentru agricultură. Statelor membre ale UE li se cere să instituie un *Sistem Integrat de Administrare și Control* (IACS) pentru a administra măsurile de

Candidate countries and EU Member States retain considerable freedom in developing the paying agency. Although the EU has stringent regulations regarding the accreditation process for paying agencies, the acceding countries and Member States have significant flexibility in deciding detailed institutional set-up and in adequately resourcing it. The decision on establishing the paying agency as an independent organization or within the Ministry of Agriculture might also result in varying efficiency levels in policy delivery. Except for 6 Member States, the majority has opted to establish independent paying agencies, which might accrue higher operating costs, but provide often more flexibility on staffing (e.g. hiring of temporary staff). Due to the challenge to clearly meet a functional separation between policy formulation and agriculture administration and control, the European Commission has been recommending the newer member states to establish a single independent paying agency.

Policies are only as effective as the institutions that deliver them

A robust agriculture and rural development administration is paramount for high absorption of EU funds. This goes beyond the establishment of an EU accredited paying agency. Especially the new Member States have been challenged in absorbing EU funds, due to complicated programming, lack of agriculture extension, non-compliance with EU-regulations, and administrative bottlenecks. The absorption of EU funds in the agriculture sector can vary between policy instruments. While the administration of direct payments is subject to software-automated administration and thus results in a high degree of absorption, the more administration-intensive investments within the rural development program reveal deficiencies in national administrations.

The paying agencies apply databases for the administration of agriculture subsidies. The EU Member States are required to establish an *Integrated Administration and Control System* (IACS) to efficiently administer CAP support

sprijin a PAC. IACS este un cadru complex bazat pe tehnologii informaționale pentru a administra, controla și executa subvențiile agricole. Instrumentul administrativ a fost înființat cu 30 de ani în urmă cu scopul de a garanta că fondurile (banii contribuabililor) sunt utilizate corect, adică pentru a preveni dublarea plății subvențiilor sau depășirea limitelor acestora. Acest lucru a contribuit la o mai mare răspundere a administrației agriculturii. IACS se bazează pe mai multe baze de date electronice și interconectate și include cel puțin (i) registrul fermelor, (ii) sistemul de identificare a terenurilor (LPIS) și (iii) registrul de identificare a animalelor.

Deoarece IACS este costisitor, elaborarea lui la timpul potrivit și dezvoltarea de software pe intern sunt esențiale. Înființarea IACS și a bazelor de date respective (registre ale fermelor, terenurilor și animalelor) necesită timp și, prin urmare, ar trebui să înceapă devreme. Însă, experiența arată că proiectarea programelor software poate deveni foarte costisitoare în cazul, în care nu toate procedurile referitoare la colectarea, prelucrarea, stocarea și întreținerea datelor sunt clar definite. În plus, agențiile de plăți angajează frecvent companii de software specializate pentru elaborarea unui software adecvat. Este de o importanță primordială ca software-ul să rămână în proprietatea agenției de plăți, pentru a reduce dependența de companiile angajate din exterior și pentru a se asigura securitatea datelor. Dezvoltarea sistemelor informaționale, actualizarea frecventă și mentenanța acestora este necesară.

measures. IACS is a complex IT-based framework to administer, control, and execute agriculture subsidies. The administrative instrument was established 30 years ago with the objective to guarantee that funds (tax-payers money) are used correctly that is, to prevent double- or over-subsidizing. This has contributed to higher accountability for the agriculture administration. IACS is based on several electronic and interconnected databases, includes at minimum (i) the farm register, (ii) the land parcel identification system (LPIS), and (iii) the animal identification register.

As IACS is costly, timing and inhouse software development are key. The establishment of IACS and the respective databases takes time and should therefore start early. However, experience shows that the design of software programs can become very expensive in case not all procedures pertaining to data collection, processing, storage, and maintenance are clearly defined. In addition, paying agencies frequently hire specialized software companies for the development of adequate software. It is of paramount importance that the property of the software remains in the hands of the paying agency, as to reduce the dependability of outsourced companies and data protection is ensured. Software improvements, updates and maintenance are frequently needed.



Lecții de învățat pentru Moldova

3

Drawing lessons for Moldova

Pregătirea pentru aderarea la UE necesită timp și resurse. Procesul de aderare la UE cuprinde mai multe etape: (i) obținerea statutului de țară candidat, (ii) screening-ul, (iii) negocierile și (iv) ratificarea tratatului. Deși nu există o durată predefinită între obținerea statutului de candidat și aderarea la UE, aderările recente la UE arată variații semnificative în ceea ce privește durata procesului între statele membre. Agricultura și dezvoltarea rurală, precum și siguranța alimentară constituie trepte semnificative în acest proces, din cauza numărului mare de documente legislative ale UE, care necesită transpunere în legislația națională. Adăugător, PAC cere mai multe schimbări instituționale, administrative și de politici.

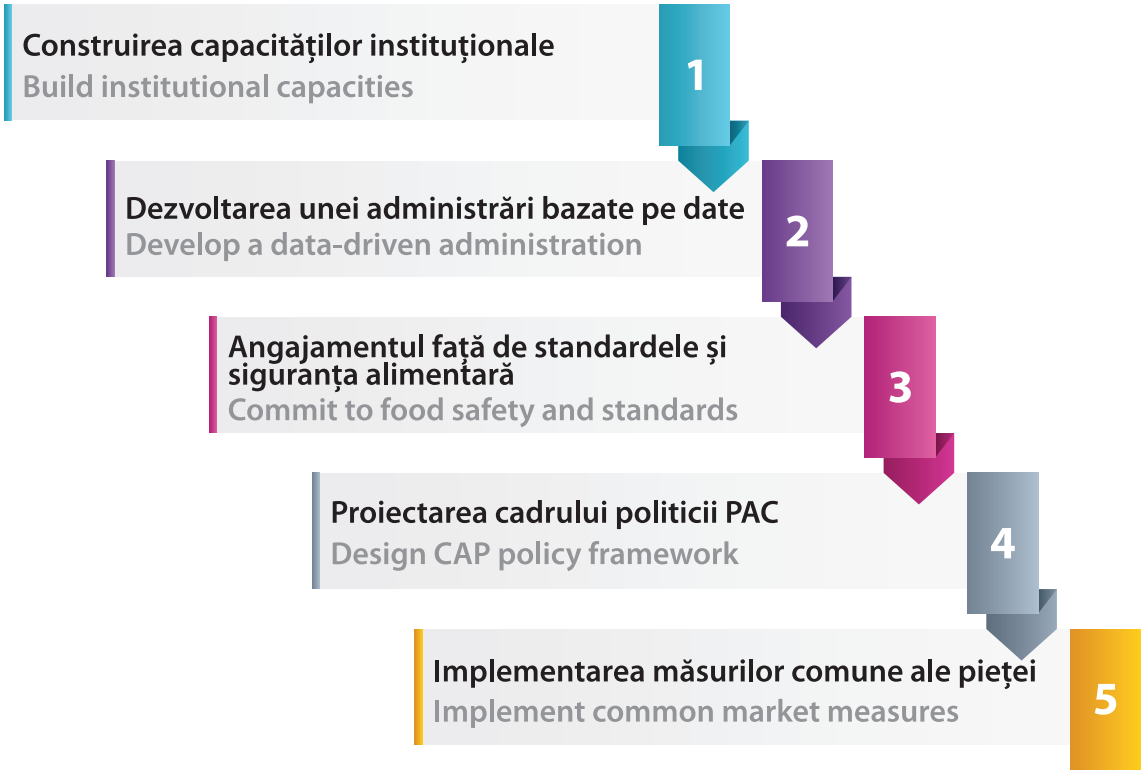
Pregătirile Moldovei pentru aderarea la UE ar trebui să urmeze un set de acțiuni prioritare. Pe baza experienței aderărilor recente la UE, pregătirile sunt inițiate de guvern, dar uneori ele afectează sectorul privat și necesită implicarea activă a acestuia. Implementarea PAC are un impact pozitiv asupra performanței sectorului agricol, a administrării acestuia și asupra bunurilor publice, indiferent de apartenența la UE. Întrucât realizarea PAC cere timp și pune presiune pe buget, acțiunile prioritare ulterioare **(Figura 7)** se bazează pe următorii factori determinanți-cheie: (i) durata de timp necesară pentru implementarea acesteia, (ii) relevanța PAC pentru absorbția fondurilor UE, (iii) probabilitatea ca cerințele UE vor rămâne neschimbate și (iv) impactul asupra performanței agricole și asupra administrării agriculturii.

Preparing for EU accession takes time and resources. The process of EU accession covers several steps: (i) candidacy, (ii) screening, (iii) negotiations, and (iv) treaty ratification. While there is no predefined duration between candidature and EU membership, recent EU accessions show significant variations on the timeline between the Member States. Agriculture and rural development as well as food safety constitute significant stepping stones in this process, due to the high number of EU legislation that require transposition into national law. In addition, the CAP calls for several institutional, administrative, and policy changes.

Moldova's preparations for EU accession should follow a set of priority actions. Drawing from experiences of recent accessions into the EU, preparations are initiated by the government but sometimes also affect and require the active involvement of the private sector. The implementation of the CAP has a positive impact on the performance of the agriculture sector, its administration, and on public goods, regardless of EU membership. As the implementation of the CAP takes time and burdens the budget, the subsequent priority actions **(Figure 7)** build on the following key determinants: (i) the time needed for its implementation, (ii) the relevance for absorption of EU funds, (iii) the likelihood of unchanged EU requirements, and (iv) the impact on agricultural performance and its administration.



Figura 7: Priorități recomandate pentru implementarea PAC/
Recommended priorities for CAP implementation



Sursă: Elaborat de echipa APD, 2024. / Source: APD own design, 2024.

Consolidarea capacităților instituționale trebuie începută devreme

3.1

Strengthening institutional capacity starts early

Înființarea unor instituții conforme cu cerințele UE poate avea beneficii importante în ceea ce privește politicile publice și prestarea serviciilor. Experiența noilor state membre demonstrează că înființarea structurilor instituționale pentru implementarea PAC a UE este un proces îndelungat și costisitor, dar are efecte pozitive în aspecte de bune practici de management în sectorul public. Deși calendarul aderării Moldovei la UE este încă neclar, este important ca MAIA să acorde suficient timp pentru (i) reorganizarea structurii ministerului în conformitate cu cerințele PAC în materie de pescuit și siguranța alimentară, (ii) continuarea activităților legate de AIPA, avansând spre o agenție de plăți acreditată și independentă și (iii) implementarea Legii privind *organizarea și funcționarea Camerei Agricole.*

Segregarea funcțională între mandatul de politici și cel de prestare a serviciilor este de o importanță primordială. Aderările recente au arătat că ministerele agriculturii nu au o segregare funcțională. Din cauza capacităților slabe ale resurselor umane sau a limitărilor bugetare, angajații din cadrul ministerelor se ocupă adesea de formularea politicilor, servicii de consultanță, chiar și de inspecții. Acest lucru nu doar îi copleșește pe membrii personalului, dar duce și la conflicte de interese. Moldova își va continua eforturile de a înființa o agenție de plăți independentă și de a separa funcțional serviciile de consultanță agricolă prin cele 10 Camere Agricole regionale ale sale.

Ar trebui să se acorde aceeași atenție și creșterii numărului de cadre calificate. Evaluările instituționale din cadrul MAIA și AIPA arată că instituțiile au un personal slab, iar salariile mici reduc din cerințele de menținere și constituire a capacităților puternice necesare pentru implementarea PAC. Spre deosebire de experiența statelor membre, în care salariile agențiilor de plată sunt mai mari în comparație cu salariile din cadrul ministerelor agriculturii, situația în Moldova este inversă. Pentru a face față provocărilor viitoare, administrația

The establishment of EU-compliant institutions can have important benefits on public policy and service delivery. The experiences from the new Member States demonstrate that setting up the institutional structures for the implementation of the EU CAP is a lengthy and cost-intensive process but has positive spillovers in terms of good management practices in the public sector. While the calendar for Moldova's EU membership is still unclear, it is important for the MAIA to allow sufficient time to (i) reorganize the Ministry's structure in alignment with the CAP, fisheries, and food safety requirements, (ii) further their work on AIPA towards a full-fledged accredited paying agency, and (iii) implement the Law on the *Organization and Functioning of the Chamber of Agriculture.*

Functional segregation between the policy mandate and service delivery is of paramount importance. Recent accessions made evident that Ministries of Agriculture lack functional segregation. Due to poor human resource capacities or budgetary limitations, the employees within a Ministry often deal with policy formulation, advisory services, even inspections. This does now only overwhelm the staff but also results in a conflict of interest. Moldova shall further their efforts on establishing an independent paying agency and functionally separating farm advisory services through its 10 regional Chambers of Agriculture.

Equal attention should be drawn towards increasing the number of qualified staff. Institutional reviews within the MAIA and AIPA reveal that the institutions are poorly staffed, and low salaries weaken the requirement for maintaining and building strong capacities needed for CAP implementation. Unlike the experiences of Member States, where salaries of the paying agencies are higher compared with the Ministries of Agriculture, the situation is the opposite in Moldova. To tackle the challenges ahead, the agriculture adminis-

agriculturii nu ar trebui să ezite să facă investiții timpurii pentru a-și mări numărul de cadre și a spori salariile pentru a constitui memoria instituțională. Competențele de cunoaștere a limbii engleză pentru funcțiile manageriale și de execuție ar trebui să devină noul standard și să fie incluse ca calificări cheie. În plus, revizuirea curriculum-ului Facultății de Agricultură a Universității Tehnice și a celor nouă colegii în vederea includerii agendei UE este de o importanță primordială.

tration should not hesitate to make early investments on expanding their staff numbers and increase salaries to build institutional memory. The proficiency in English for representative and management positions should become the new standard and included as the key qualification. In addition, revising the curriculum of the Agriculture Faculty at the Technical University and the nine Colleges towards including the EU agenda is of paramount importance.



Dezvoltarea unei administrații a agriculturii conduse de cunoștințe și bazate pe date

3.2

Develop a knowledge-driven, data-based agriculture administration

Pentru sectorul public și cel privat datele agricole sunt de o importanță primordială. Având în vedere că ultimul recensământ agricol din Moldova a fost efectuat în anul 2011, credibilitatea factorilor de decizie în vederea formulării strategiei bazate pe dovezi e redusă. Odată cu lansarea negocierilor cu Comisia Europeană, Moldova va trebui să ofere date credibile care să cuprindă o perioadă de referință din ultimii 3-5 ani, pentru a-și îmbunătăți puterea de negociere și a conveni asupra unui pachet financiar pentru sprijinul PAC. Lipsa datelor credibile despre sectorul agricol din Moldova slăbește și sectorul privat. La fel ca și domeniul public, fermierii au nevoie de date, care le-ar permite să ia decizii inteligente, cum ar fi ce culturi să cultive pentru o rentabilitate mai bună, când să recolteze și care canale de distribuție le-ar oferi cele mai mari venituri.

Cerințele administrative ale PAC contribuie mult la dezvoltarea unui sistem de informații agricole. Administrația agricolă din Republica Moldova a început implementarea *Sistemului Integrat de Administrare și Control (IACS)*. Pe când scopul viitor al sistemului constă în administrarea și controlul subvențiilor în agricultură, cele trei componente de bază ale IACS, adică registrele fermelor, terenurilor și animalelor, pot oferi date agricole actualizate periodic. În plus, dezvoltarea *Rețelei de date privind sustenabilitatea fermelor (FSDN)* cerută de UE oferă date economice, de mediu și sociale colectate de la un număr reprezentativ de fermieri. Dezvoltarea FSDN este importantă, fiind o rețea de date utilă pentru fermieri și factorii de decizie și cuprinzând date începând cu compoziția veniturilor fermei, practicile de gestionare a apei, și terminând cu condițiile de muncă la fermă.

Data in agriculture is pertinent for the public and private sector. Considering that the last agriculture census in Moldova was conducted in 2011 weakens the credibility for policymakers for evidence-based strategy formulation. Once negotiations with the European Commission are launched, Moldova will need to provide credible data covering a reference period of the last 3-5 years, as to improve their bargaining power towards agreeing on a financial envelope for CAP support. The lack of credible data on Moldovan agriculture sector also weakens the private sector. Just like for the public domain, data is needed for farmers, as to enable them to make smart decisions, such as what crops to cultivate for better profitability, when to harvest, and what distribution channels provide the highest revenues.

The CAP administrative requirements can support the development of an agriculture information system. The Moldovan agriculture administration started its implementation of the *Integrated Administration and Control System (IACS)*. While its future purpose lies in the administration and control of agriculture subsidies, the three core components of IACS that is, the farm, land, and animal registries can provide regular updated agricultural data. In addition, the development of the EU required *Farm Sustainability Data Network (FSDN)* provides economic, environmental, and social data collected from a representative number of farmers. From the compostion of farm income, water management practices, all the way to labour conditions on the farm, the development of FSDN is a useful data network for farmers and policymakers.

Angajamente de siguranță alimentară, bunăstare a animalelor și standarde de mediu

3.3

Commit to food safety, animal welfare and environmental standards

Abordarea în ansamblu a siguranței alimentare asigură protejarea sănătății consumatorilor și permite accesul mai rapid la piața unică a UE. În abordarea provocărilor legate de sănătatea animalelor și plantelor, bunăstarea animalelor, standardele de calitate la nivel de fermă sau în industria de prelucrare a produselor agroalimentare, majoritatea noilor state membre ale UE au avut dificultăți în îndeplinirea cerințelor stricte definite din legislația UE privind siguranța alimentelor și a furajelor. În Moldova, producătorii mai mari par să fie pregătiți să îndeplinească standardele UE prin investiții țintite și un grad mai ridicat de profesionalism, în timp ce fermierii mai mici, care doresc să scurteze lanțul de aprovizionare, au încă multe de făcut. În construirea standardelor de producție și procesare conforme cu regulile UE, atenuând în același timp eșecurile pieței, MAIA și ANSA vor trebui să urmeze o abordare în două direcții, pentru a se ocupa de diverse provocări ale structurilor agricole duale. Această abordare începe la nivelul fermei și ar trebui să se deplaseze de-a lungul lanțului valoric. Pentru a limita costurile mai mari de post-aderare, cadrul de reglementare ar trebui abordat în mod prioritar. În timp ce Moldova beneficiază de măsuri unilaterale de liberalizare a pieței din partea Comisiei Europene (supus unui sistem de cote tarifare[7]), doar fructele și legumele „Made in Moldova" au intrat pe piața UE, în timp ce carnea de pasăre (refrigerată sau procesată) și ouăle pot fi exportate în UE începând cu luna februarie 2024. Totuși, sectorul zootehnic în totalitatea sa încă nu a demonstrat conformitatea cu standardele UE.

Includerea criteriilor de eligibilitate privind siguranța alimentelor și a altor standarde pentru a putea beneficia de subvenții agricole contribuie la reducerea decalajului față de UE. Începând de la nivelul fermei, în special actorii cheie de-a lungul lanțului de aprovizionare cu produse anima-

[7] Cotele tarifare (TRQ) au menirea de a îmbunătăți accesul pe piață pentru țările exportatoare.

Addressing food safety protects consumer health and enables earlier access to the EU's single market. In addressing challenges of animal and plant health, animal welfare, quality standards at farm-level or in the agri-food processing industry, most of the new EU Member States had difficulties in meeting the defined stringent requirements of the EU food and feed safety legislation. In Moldova, larger producers seem to show readiness to meet EU standards by targeted investments and a higher degree of professionalism, while smaller farmers seeking to shorten the supply chain still have more terrain to cover. In building EU-compliant production and processing standards, while mitigating market failures, the MAIA and ANSA will have to follow a two-pronged approach as to tackle the diverse challenges of dual farm structures. This approach starts at farm level and should move along the value-chain. To limit higher post-accession costs, the regulatory framework should be addressed with highest priority. While Moldova is benefitting from unilateral market liberalisation measures from the European Commission (subject to a TRQ system[7]), only fruits and vegetables "Made in Moldova" have accessed the EU market, while fresh and processed poultry and eggs can be exported to the EU since February 2024. The remaining livestock sector still needs to show compliance with the EU standards.

Including eligibility criteria on food safety and other standards in agriculture subsidies contributes to closing the gap with EU. Starting at farm level, especially the key players along the livestock supply-chain are challenged to comply with the EU standards. With regards to Moldova's ambi-

[7] The Tariff Rate Quotas (TRQ) are meant to improve market access for exporting countries.

liere, au dificultăți în respectarea standardelor UE. În ceea ce privește ambiția Moldovei de a introduce plăți directe, schemele de subvenții de-a lungul lanțului alimentar ar avea de câștigat din impunerea criteriilor de eligibilitate privind siguranța alimentelor și a hranei pentru animale, cerințelor de bunăstare a animalelor și de calitate ca condiție preliminară pentru primirea plăților directe. În plus, măsurile de sprijin pentru dezvoltarea rurală ar beneficia și de adăugarea unor măsuri de investiții specifice în siguranța alimentelor și a furajelor de-a lungul lanțului valoric.

Condiționalitățile de mediu necesită schimbarea practicilor agricole. UE definește un set de reguli de mediu, care influențează modul, în care fermele își gestionează terenurile, culturile și animalele. De exemplu, Directiva privind nitrații vizează protecția calității corpurilor de apă subterană și de suprafață de poluarea cu nitrați cauzată de agricultură. Condițiile prevăzute în directivă impun schimbări în gestionarea gunoiului de grajd, de la colectare, depozitare, compostare, și mai ales aplicarea gunoiului de grajd pe câmp. Nerespectarea poate duce la procese de încălcare a dreptului comunitar inițiate de către Comisia Europeană împotriva statului membru și poate avea un impact financiar asupra fermierilor, independent de faptul dacă aceștia solicită sau nu sprijin PAC. Directiva-cadru privind apa este o altă directivă a UE care afectează practicile agricole, deoarece o pătrime din apa extrasă în UE este folosită pentru irigare în agricultură, ceea ce poate conduce la deficit de apă. Directiva-cadru privind apa urmărește obiectivul de a obține o stare bună a corpurilor de apă din punct de vedere cantitativ și calitativ.

Abordarea schimbărilor climatice este o componentă integrantă a PAC. Schimbările climatice vor fi cel mai mare factor de mediu, care afectează agricultura, iar agricultura este unul dintre sectoarele cele mai vulnerabile. Gradul de vulnerabilitate depinde de structurile dualiste ale fermelor și poate varia între vulnerabilitatea economică și cea socială. În timp ce PAC cere statelor sale membre ca o parte din sprijinul pentru agricultură și dezvoltare rurală să se axeze pe măsuri de adaptare la schimbările climatice și de atenuare, țările candidate au beneficiat de acțiuni timpurii în perioada de preaderare.

tion to introduce direct payments, the subsidy schemes along the food-chain would benefit from linking eligibility criteria on food and feed safety, animal welfare requirements, and quality as a pre-condition to the receipt of direct payments. In addition, the rural development support measures would also benefit adding targeted investment measures for food and feed safety along the value-chain.

Environmental conditionalities call for changed farming practices. The EU defines a set of environmental rules that impact how farms manage their land, crops, and animals. As an example, the Nitrates Directive aims at protecting the quality of ground and surface water bodies from nitrates pollution caused by agriculture. The conditions stipulated in the directive require changes in manure management, from collection, storing, composting, and especially applying of manure on the fields. Non-compliance can result in infringement cases by the European Commission against the Member State and financially impact farmers, independent if they apply for CAP support or not. The Water Framework Directive is another EU directive that affects farming practices, as one fourth of water abstracted in the EU is used for irrigation in agriculture, affecting water scarcity. The Water Framework Directive follows the objective to obtain good status of water bodies in quantity and quality.

Addressing climate change is an integral component within the CAP. Climate change will be the greatest environmental factor affecting agriculture and is one of the most vulnerable sectors. The extent of vulnerability depends on the dualistic farm structures and can vary between economic and social vulnerability. While the CAP requires of its Member States that a share of the agriculture and rural development support targets climate change adaptation and mitigation measures, candidate countries have benefitted from early action during the accession preparation period.

Regândirea scopului sprijinului public în agricultură

3.4

Re-thinking the purpose of public support in agriculture

Moldova trebuie să-și definească propriile priorități conforme cu PAC. Experiența aderărilor recente la UE arată că statele membre cu potențial agricol similar suferă de o claritate insuficientă cu privire la focalizarea politicilor. Drept urmare, performanța agricolă a acestor state membre stagnează și acestea au dificultăți în a beneficia pe deplin de oportunitățile aderării la UE. În timp ce în Modelul European (Viziunea Europeană) a Agriculturii din 1997 s-a formulat un set de valori comune în jurul competitivității, durabilității, multifuncționalității și aplicabilității în toate regiunile UE, statele membre care au obținut succes mai mare în agricultură și-a focalizat orientarea de politici pe o anumită valoare. De exemplu, Franța urmează o cale de competitivitate, condusă de integrarea puternică a lanțului valoric și consolidarea fermelor, ceea ce a ajutat-o să devină cel mai mare producător și exportator de grâu din UE. Danemarca a pornit pe calea certificării calității în sectorul producției porcilor, care are ca rezultat vânzări regulate garantate cu venituri mari pe piețele de export. Italia este liderul UE cu cel mai mare număr de sisteme de calitate (de exemplu, indicație geografică protejată, denumire de origine protejată), ceea ce îi conferă recunoaștere globală pe piața agroalimentară. Austria își folosește provocările topografice (2/3 din țară, care este predominant rurală, este acoperită de munți) pentru a promova servicii multifuncționale, cum ar fi agroturismul, concentrându-și, în același timp, politica agricolă pe sustenabilitatea de mediu, având ca rezultat cea mai mare pondere de fermieri ecologici din UE.

Inițierea unui dialog cu privire la tipul de fermier care beneficiază de sprijinul PAC este de o importanță primordială. Moldova are anumite trăsături structurale în sectorul agricol, comune cu cele din țara vecină România. Amploarea decalajului dintre întreprinderile agricole mari și fermele mici cu o prevalență a agriculturii de subzistență este șocantă. Transformarea agriculturii și a zonelor rurale într-un mod, care ar permite utilizarea eficientă a resurselor disponibile, necesită o acțiune publică coordonată strategic pentru a aborda o

Moldova needs to define its own path within the CAP. Experiences from recent EU accessions reveal that Member States with similar agriculture potential suffer from insufficient clarity on the policy focus. As a result, the agriculture performance of these Member States stagnates, and they are challenged to fully reap the benefits of EU membership. While the European Model (vision) of Agriculture 1997 articulated a set of shared values around competitiveness, sustainability, multifunctionality, and applicability throughout all regions of the EU, more successful agriculture Member States have emphasized their policy orientation on a specific value. For instance, France follows a path of competitiveness, driven by strong value chain integration and farm consolidation, which helped it become the EU's greatest wheat producer and exporter. Denmark embarked on a path of quality certification in the pig sector, which results in regular guaranteed high revenue sales on the export markets. Italy is the EU's leader with the highest number of quality schemes (e.g. protected geographical indication, protected designation of origine), which awards them global recognition on the agri-food market. Austria uses its topographic challenges (2/3rd of the predominantly rural country is covered by mountains) to promote multifunctional services, such as agri-tourism, while centering its agricultural policy on environmental sustainability, resulting in the EU's highest share of organic farmers.

The definition of the farmer is of paramount importance for future CAP support. Moldova shares certain structural features in the farming sector as the neighboring Romania. The depth of the divide between large agricultural enterprises and small farms with a prevalence of (semi-)subsistence agriculture is striking. Transforming agriculture and rural areas in a manner that will allow the available resources to be efficiently used, requires strategically coordinated public action to address a series of critical impediments. Moldova needs to

serie de impedimente critice. Moldova trebuie să recunoască structura dual a fermelor și să ofere pachete de politici adaptate, pentru a răspunde nevoilor specifice fiecărei categorii de ferme după mărimea lor. O analiză a structurilor fermelor din România, clasificate după mărime, ar conduce la sporirea potențialului economic al fermelor mai mici, cu mai puțin de 2 ha.

Alinierea timpurie a subvențiilor pentru agricultură la arhitectura PAC permite o tranziție lină. Strategia Națională pentru Agricultură și Dezvoltare Rurală a Republicii Moldova (SNARD) 2023-2030 este un document cuprinzător care oferă îndrumări strategice pentru dezvoltarea agriculturii moldovenești în următorii ani. Întrucât PAC este frecvent supusă reformării, se recomandă ca Republica Moldova să demareze procesul de programare strategică conform PAC, în momentul când modelul pentru PAC post-2028 a fost aprobat la nivelul UE. Planurile strategice actuale ale PAC din statele membre sunt foarte lungi (> 800 de pagini), iar programarea acestora implică mult timp și resurse. În plus, utilizarea modelului PAC pentru planul strategic național are sens numai atunci când sunt disponibile fondurile considerabile ale UE pentru plăți directe și pentru dezvoltare rurală. Cu toate acestea, alinierea timpurie a arhitecturii subvențiilor agricole naționale dar și a modalităților de monitorizare a acestora la PAC, permite o tranziție mai ușoară pentru fermieri și administrație. Arhitectura subvențiilor PAC permite abordarea durabilității mediului, schimbărilor climatice și condițiilor de bunăstare a animalelor aspecte necesar de a fi considerate și de Republica Moldova.

recognize the dual farm structure and provide tailored policy packages to respond to the specific needs of each farm size category. An analysis of farm structures in Romania by size classification exacerbates the economic potential of smaller farms with less than 2 ha.

Early alignment of agriculture subsidies with the CAP architecture enables smooth transition. The Moldovan National Strategy for Agriculture and Rural Development (NSARD) 2023-2030 is sufficient to provide strategic guidance for the Moldovan agriculture development in coming years. As the CAP undergoes frequent reforms, it is recommended for Moldova to wait with the CAP strategic programming process only when the template for the CAP post-2028 has been approved. The current CAP Strategic Plans in the Member States are very long (> 800 pages) and its programming involves much time and resources. Furthermore, using the CAP template for the strategic plan only makes sense when the considerable EU funds for direct payments and for rural development are available. However, early alignment with the architecture of the agriculture subsidies and monitoring modalities with the CAP enables a smoother transition for farmers and the administration. The CAP subsidy architecture enables addressing environmental sustainability, climate change, and animal welfare conditions needed in Moldova.



Implementarea măsurilor pieței unice pentru stabilitate și promovare

3.5

Implementing common market measures for stability and promotion

Managementul pieței unice a produselor agricole cuprinde o gamă largă de intervenții. Întrucât unul dintre obiectivele fundamentale ale PAC este stabilizarea pieței pentru produsele sale agricole, UE definește reguli pentru piața internă, stabilește câteva intervenții și măsuri pentru menținerea echilibrului pieței și instituie condiții pentru comerțul cu țările terțe, cum ar fi licențe de import și export, cote tarifare și măsuri de promovare. Așa-numita *Organizare Comună a Pieței (CMO)* include, de asemenea, reguli privind standardele de comercializare, condițiile de etichetare, schemele de calitate (denumire de origine protejată, indicații geografice protejate și specialitate tradițională garantată), organizațiile de producători, supravegherea pieței și măsurile de sprijin a pieței pentru a rezolva probleme specifice de piață, cum ar fi în cazul unei crize. În general, piața unică pentru agricultură cuprinde peste 20 de mărfuri, cum ar fi cereale, fructe și legume, zahăr, vin, produse lactate, carne de porc, carne de vită, păsări de curte, ouă etc., până la viermii de mătase.

În pregătirea pentru aderarea la UE, Moldovei i se va cere să abordeze majoritatea măsurilor de piață. Câteva măsuri în cadrul CMO nu au fost activate de câțiva ani, cum ar fi intervenția publică pentru cereale, lapte praf degresat sau carnea de vită, care au fost mai relevante în anii 1990. În timp ce doar 3 % din bugetul PAC este alocat Măsurilor de organizare a pieței (CMO) a avea mecanismele pregătite și funcționale reprezintă cheia pentru o tranziție ușoară în piața unică europeană.

The management of a single market for agricultural commodities has a wide range of interventions. As one of the fundamental objectives of the CAP is to stabilize the market for its agricultural products, the EU defines rules for the internal market, established several interventions and measures to maintain market balance, and put conditions in place for trade with third countries, such as import and export licenses, tariff quotas, and promotion measures. The so-called *Common Market Organization (CMO)* also includes rules for marketing standards, labelling conditions, quality schemes (protected designation of origine, protected geographical indications, and traditional specialty guaranteed), producer organizations, market surveillance, and market support measures to solve specific market problems, such as in a crisis. All in all, the single market for agriculture covers more than 20 commodities, such as cereals, fruits and vegetables, sugar, wine, dairy products, pigmeat, beef, poultry, eggs, …, all the way to silkworms.

EU preparedness will require Moldova to address most market measures. Several measures within the CMO have not been activated in several years, such as the public intervention for cereals, skim milk powder or beef, which were more relevant in the 1990's. While only 3% of the budget of the CAP is allocated to CMO market measures, having the mechanisms up-and-running is the key for a smooth transition into the single market.



Mulțumiri și declinarea răspunderii

Prezenta expunere scurtă asupra politicii a fost elaborată în cadrul proiectului Dialogul Moldo-German privind Politicile în Agricultură (APD Moldova), finanțat de Ministerul Federal German al Alimentației și Agriculturii (BMEL). Autorul rezumatului de politici este dl Hans C. Kordik (Lider de echipă, APD Moldova). Opiniile exprimate aici nu pot fi considerate în niciun caz ca reflectând opinia oficială a Ministerului Federal German al Alimentației și Agriculturii (BMEL), a Direcției Generale pentru Agricultură și Dezvoltare Rurală (DG AGRI) sau a Direcției Generale pentru Sănătate și Siguranța Alimentelor (DG SANTE) a Comisiei Europene. Responsabilitatea exclusivă pentru opiniile, interpretările sau concluziile conținute în acest document revine autorului.

Autorul este recunoscător dlui Nicolae Malic (șef adjunct de echipă, APD Moldova) și d-nei Natalia Ochinca (asistent de proiect, APD Moldova), care au acordat ajutor în colectarea datelor, organizarea întrunirilor, activitatea editorială și facilitarea serviciilor de traducere. Suplimentar, autorul apreciază ghidarea managerială realizată de către dl Michael von Stackelberg (Manager de proiect, Berlin Economics) și dl Frederik Tipp (Manager de proiect, DLG International LTD). Autorul mulțumește dlui Dieter Goertz (BMEL), dlui Jan Sommer (GFA Consulting) și dnei Ilona Gruenewald (Manager de program, Delegația UE în Moldova) pentru comentariile și opiniile lor utile.

Echipa APD Moldova este de asemenea recunoscătoare pentru buna colaborare cu Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare din Moldova (MAIA), Agenția de Intervenție și Plăți pentru Agricultură (AIPA) și Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor (ANSA).

Fotografiile utilizate în rezumatul de politici au fost furnizate de MAIA.

Acknowledgements and Disclaimer

This policy brief has been produced under the German-Moldovan Agriculture Policy Dialogue (APD Moldova) project, which is financed by the German Federal Ministry of Food and Agriculture (BMEL). The author of the policy brief is Mr. Hans C. Kordik (Team Leader, APD Moldova). The views expressed herein can in no way be taken to reflect the official opinion of the German Federal Ministry of Food and Agriculture (BMEL), the Directorate-General for Agriculture and Rural Development (DG AGRI), or the Directorate-General for Health and Food Safety (DG SANTE) of the European Commission. Sole responsibility for the views, interpretations, or conclusions contained in this document lies with the author.

The author is grateful to Mr. Nicolae Malic (Deputy Team Leader, APD Moldova) and Ms. Natalia Ochinca (Project Assistant, APD Moldova), who supported on gathering data, organize meetings, provided editorial support, and facilitating with the translation services. In addition, the author appreciates the managerial guidance from Mr. Michael von Stackelberg (Project Manager, Berlin Economics) and Frederik Tipp (Project Manager, DLG International LTD). The author is thankful to Mr. Dieter Goertz (BMEL), Mr. Jan Sommer (GFA Consulting), and Mrs. Ilona Gruenewald (Programme Manager, EU Delegation to Moldova) for their useful comments and feedback.

The APD Moldova team is also grateful for the good collaboration with the Moldovan Ministry of Agriculture and Food Industry (MAIA), the Agency for Intervention and Payments in Agriculture (AIPA), and the National Food Safety Agency (ANSA).

The photos used in the policy brief were provided by the MAIA.

