German-Moldovan
Agricultural Policy
Dialogue (APD)

With support from

Federal Ministry
of Agriculture, Food
and Regional Identity

by decision of the
German Bundestag

Guvernanța în Agricultură în UE

Experiența statelor membre ale UE privind instituțiile și administrația agricolă. Lecții pentru Republica Moldova în calea sa spre UE

Governance of Agriculture in the EU

Experiences from the EU Member States on agricultural institutions and administration: Drawing lessons for the Republic of Moldova on their path into the EU

REZUMAT DE POLITICI | POLICY BRIEF
APD MOLDOVA

No. 02 | AUG 2025



Prefață

Dialogul Moldo-German privind Politicile în Agricultură (www.apd-moldova.de) este un proiect de asistență tehnică de 3 ani, finanțat de Ministerul Federal German al Agriculturii, Alimentației și Identității Regionale (BMLEH), care are ca scop sprijinirea Ministerului Agriculturii și Industriei Alimentare (MAIA) și administrației agricole pe calea spre Uniunea Europeană (UE). Acordul de Implementare a Proiectului APD Moldova a fost semnat de MAIA și GFA Consulting Group LTD (Programul 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 este situat în cadrul MAIA. În cadrul proiectului sunt gestionate 27 de activități diferite care se axează pe Politica Agricolă Comună (PAC), cerințele UE privind siguranța alimentară și Politica comună în domeniul pisciculturii (PCP). Aceste activități urmăresc promovarea dialogului și împărtășirea experienței 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 alimentară) 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. Acesta este al doilea Rezumat de Politici și se concentrează pe cerințele instituționale din cadrul PAC a UE.

Foreword

The German-Moldovan Agricultural Policy Dialogue (www.apd-moldova.de) is a 3-year technical assistance project funded by the German Federal Ministry of Agriculture, Food and Regional Identity (BMLEH) 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 (Bilateral Cooperation Program) 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 is the second policy brief focusing on the institutional requirements under the EU CAP.

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

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

website: www.apd-moldova.de

Parteneri de Consorțiu/ Consortium Partners

Cuprins

Acronime 4
Rezumat 5
1. Introducere 11
2. Experiența statelor membre ale UE în materie de guvernanță a agriculturii 14
2.1. Calitatea de stat membru al UE extinde domeniul de competențe și capacitățile Ministerului Agriculturii 14
2.2. Pentru aderarea la UE e necesară o nouă administrare a plăților 22
2.3. Serviciile de consiliere agricolă sunt esențiale pentru un sector agricol bazat pe cunoștințe 31
2.4. Siguranța alimentară se începe de la o autoritate puternică 38
2.5. Sprijin pentru cercetări și inovații agricole 41
3. Lecții de învățat pentru Moldova 44
3.1. Investiții în resurse umane pentru a beneficia de oportunitățile aderării la UE 44
3.2. Consolidarea capacităților în statistica agricolă 46
3.3. Luarea angajamentului de a realiza reformele organizatorice nefinalizate în cadrul MAIA și AIPA 47
3.4. Promovarea transferului de cunoștințe către fermierii din Moldova 48
3.5. Găsirea unui echilibru între segregare și integrare 49
Mulțumiri și declinarea răspunderii 51

Table of Contents

Acronyms 4
Executive Summary 5
1. Introduction 11
2. Experiences from EU Member States on governance in agriculture 14
2.1. EU membership expands the scope and capacity of the Ministry of Agriculture 14
2.2. EU accession calls for a new payment administration 22
2.3. Farm advisory services are key for a knowledge-driven agriculture sector 31
2.4. Food safety starts with a strong authority 38
2.5. Supporting agricultural research and innovation 41
3. Drawing lessons for Moldova 44
3.1. Invest in human resources to capitalize on the opportunities of EU accession 44
3.2. Strengthen the agricultural statistical capacity 46
3.3. Commit to unfinished organizational reforms within the MAIA and AIPA 47
3.4. Promote knowledge transfer to Moldova's farmers 48
3.5. Find a balance between segregation and integration 49
Acknowledgements and Disclaimer 51

Acronime

AIPA	Agenția de Intervenție și Plăți pentru Agricultură
AKIS	Sistem de Cunoștințe și Inovații în Agricultură
ANSA	Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor a Republicii Moldova
APD	Dialogul Moldo-German privind Politicile în Agricultură
BMLEH	Ministerul Federal German al Agriculturii, Alimentației și Identității Regionale
CA	Cameră Agricolă
CE	Comisia Europeană
CFM	Cadru Financiar Multianual
CCAR	Centru de Consiliere Agricolă și Rurală
DG AGRI	DirecțiaGenerală pentru Agricultură și Dezvoltare Rurală
DG SANTE	Direcția Generală pentru Sănătate și Siguranța Alimentelor
DR	Dezvoltare Rurală
FADN	Rețea de date contabile agricole
FSDN	Rețea de Date privind Durabilitatea Fermelor
GAECs	Condiții bune agricole și de mediu
IACS	Sistem Integrat de Administrare și Control
LPIS	Sistem de Identificare a Parcelelor Agricole
MA	Minister al Agriculturii
MAIA	Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare
MS	Ministerul Sănătății
OMC	Organizația Mondială a Comerțului
OCP	Organizarea Comună a Pieței
PAC	Politică Agricolă Comună
PCP	Politica Comună în domeniul Pescuitului
PD	Plăți directe
PIB	Produsul Intern Brut
PSN	Plan Strategic Național
SNARD	Strategie Națională de Dezvoltare Agricolă și Rurală
SCA	Servicii de Consultanță Agricolă
SCAR	Comitet Permanent pentru Cercetări Agricole
SEC	Spațiu European de Cercetare
SMRs	Cerințe Statutare de Management
SPS	Standarde Sanitare și Fitosanitare
UE	Uniunea Europeană
UTP	Practici Comerciale Neloiale

Acronyms

AIPA	Agency for Payments and Interventions in Agriculture
AKIS	Agriculture Knowledge and Innovation System
ANSA	National Food Safety Agency of the Republic of Moldova
APD	German-Moldovan Agricultural Policy Dialogue
BMLEH	German Federal Ministry of Agriculture, Food and Regional Identity
CAP	Common Agricultural Policy
CCAR	Agriculture and Rural Advisory Center
CFP	Common Fisheries Policy
CMO	Common Market Organisation
CoA	Chamber of Agriculture
DG AGRI	General Directorate for Agriculture and Rural Development
DG SANTE	General Directorate for Health and Food Safety
DP	Direct Payments
EC	European Commission
ERA	European Research Area
EU	European Union
EU-27	27 European Union Member States
FADN	Farm Accountancy Data Network
FAS	Farm Advisory Services
FSDN	Farm Sustainability Data Network
GAECs	Good Agricultural and Environmental Conditions
GDP	Gross Domestic Product
IACS	Integrated Administration and Control System
MAIA	Ministry of Agriculture and Food Industry of the Republic of Moldova
MFF	Multiannual Financial Framework
MoA	Ministry of Agriculture
MoH	Ministry of Health
NFSA	National Food Safety Agency
NSARD	National Strategy for Agriculture and Rural Development
NSP	National Strategic Plan
RD	Rural Development
SCAR	Standing Committee on Agricultural Research
SMRs	Statutory Management Requirements
SPS	Sanitary and Phytosanitary Measures
UTP	Unfair Trade Practices
WTO	World Trade Organisation

Rezumat

Sectoarele agriculturii, siguranței alimentare și pescuitului au cea mai mare expunere în cadrul UE. După aderarea la UE, Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare (MAIA) din Republica Moldova va fi responsabil de gestionarea și implementarea celor mai importante părți ale legislației (acquis-ului) UE. Aproximativ 50% din legislația UE se referă la agricultură și dezvoltare rurală, siguranță alimentară și pescuit. În plus, aproape 30% din bugetul UE este alocat pentru a sprijini sectorul agriculturii și dezvoltării rurale. Formarea viitoarei politici a UE, în special a Politicii Agricole Comune (PAC), a Politicii Comune în domeniul Pescuitului (PCP) și a standardelor de siguranță alimentară, va necesita participarea Republicii Moldova la numeroase grupuri de lucru ale Consiliului European sau comitete de administrare ale Comisiei Europene. Majoritatea acestor întruniri de la Bruxelles se vor axa pe sectoarele agriculturii, siguranței alimentare și pescuitului.

Pregătirea pentru aderarea la UE cere un set de acțiuni prioritare. În calea sa către UE, Republica Moldova trebuie să transpună legislația UE în legislația națională, să-și alinieze politica agricolă națională la obiectivele și valorile PAC ale UE și să adere la un set de standarde de siguranță alimentară, sănătate animală și vegetală și de mediu pentru a putea participa la piața unică. Experiența altor state membre ale UE arată că pregătirea pentru integrarea în UE cere timp și este un proces costisitor. Deși în PAC-ul UE se definesc obiectivele generale de politici, statele membre au multă libertate în implementarea acestuia. Pregătirea pentru aderarea la UE începe, ca regulă, cu consolidarea capacităților instituționale și administrative, astfel încât să poată fi implementate politicile și aplicate standardele de siguranță alimentară pentru a concura și a participa la piața unică a UE.

Constituirea și funcționarea structurilor de guvernanță în agricultură trebuie inițiată devreme. Pentru a asigura finanțarea din partea UE e necesară crearea unor structuri instituționale complexe. Ministerul Agriculturii este componenta principală a structurii de guvernanță în agricultură. Experiența UE arată că liniile și funcțiile de afaceri s-au extins de-a lungul timpului, ca răspuns la evoluțiile PAC-ului UE. De la începutul anilor 1990, statele membre au fost obligate să-și înființeze agenții de plăți pentru a asigura absorbția fondurilor UE. Din 2007, statele membre au fost, de asemenea, obligate să-și înființeze servicii de consiliere

Executive Summary

The agriculture, food safety, and fisheries sectors have the highest EU exposure. Upon EU accession, the Moldovan Ministry of Agriculture and Food Industry (MAIA) will be responsible for managing and delivering the most sizeable portion of the EU legislation (acquis). Around 50% of the European body of law deals with agriculture and rural development, food safety, and fisheries. In addition, more than 30% of the EU budget 2021-2027 is allocated to support the agriculture and rural development sector. Shaping the future policy of the EU, notably the Common Agricultural Policy (CAP), the Common Fisheries Policy (CFP), and the food safety standards, will require Moldova to participate in numerous Council working groups or comitology committees of the European Commission. Most of these meetings in Brussels cover the agriculture, food safety and fisheries sectors.

Preparedness for EU accession calls for a set of priority actions. On its path into the EU, Moldova must transpose the EU legislation into national law, align its national agricultural policy with the objectives and values of the EU CAP, and adhere to a set of food safety, animal and plant health, and environmental standards to be able to participate in the single market. Experiences from other EU Member States show that preparing for EU integration takes time and is a costly process. While the EU CAP defines the overarching policy objectives, the Member States have much freedom on its implementation. Preparedness for EU accession usually starts with building institutional and administrative capacity, as to be able to deliver the policies and enforce the food safety standards to participate, compete, and benefit in/of the EU single market.

Having governance structures for agriculture up and running starts early. The establishment of complex institutional structures is required to secure EU funding. The Ministry of Agriculture (MoA) is the leading component of the governance structure in agriculture. EU experience shows that the business lines and functions have expanded over the course of time, responding to the evolution of the EU CAP. Since the early 1990s, the Member States have been obliged to establish a Paying Agency as to secure absorption of EU funds. Since 2007, Member States have also been obliged to establish farm advisory services (FAS). In addition,

agricolă (SCA). În plus, există o cotă mult mai mare de funcții îndeplinite de administrația publică, care rămân în afara sferei de competență a cerințelor UE și sunt lăsate în întregime la decizia guvernului. Acestea includ atât managementul strategic pentru elaborarea politicilor, cât și funcțiile operaționale, cum ar fi managementul financiar, coordonarea interinstituțională, precum și tehnologiile informaționale de comunicare. Dacă vor fi lăsate neschimbate, aceste deficiențe instituționale și administrative pot reprezenta amenințări serioase în asigurarea absorbției complete a fondurilor UE.

MAIA se angajează să abordeze cerințele pentru aderarea la UE. Deși Moldova are statut de țară candidat din iunie 2022, pregătirile pentru aderarea la UE au început cu câțiva ani mai devreme. Guvernul Republicii Moldova a recunoscut prioritatea consolidării capacităților instituționale, deoarece Agenția de Intervenție și Plăți pentru Agricultură (AIPA) a fost înființată în anul 2010, iar Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor (ANSA) - în 2013. În toată administrația agricolă din Republica Moldova, deficiențele în materie de management strategic și operațional reprezintă încă o constrângere foarte pronunțată. Acestea reies, frecvent, din constrângeri bugetare și de resurse umane. Pornind de la experiența statelor membre ale UE, evidențiem următoarele recomandări pentru administrația agricolă din Republica Moldova:

(i.) **Investiții în resurse umane pentru a valorifica oportunitățile aderării la UE** - deși MAIA și AIPA au strategii separate de resurse umane, acestea prezintă deficiențe semnificative în ceea ce privește numărul de personal calificat. Având în vedere că agricultura are cea mai mare expunere în cadrul UE, Guvernul Republicii Moldovei ar trebui să recunoască ponderea pe care o joacă agricultura în ceea ce privește potențialele intrări financiare, oportunitățile de pe piața de export, legislația UE care necesită transpunere și implementare, control și aplicarea legii, precum și dimensiunea reprezentării în UE, la Bruxelles, iar importanța dezvoltării resurselor umane trebuie să devină o prioritate absolută în întreaga administrație agricolă. Astfel, ar trebui de examinat oportunitatea întreprinderii următorilor pași:

a. Creșterea numărului de personal calificat la MAIA cu minimum 30% și la AIPA inclusiv oficiile sale regionale - cu minimum 50%;

b. Creșterea salariilor până la niveluri competitive pe piața muncii, în special alinierea salariilor AIPA cu cele de la MAIA;

c. Includerea competenței de cunoaștere a limbii engleze ca o cerință pentru angajări viitoare, îndeosebi pentru funcțiile manageriale de nivel mediu și superior;

there is a much larger share of functions performed by the public administration that remain outside the remit of EU requirements and are left entirely to the decision of the Government. These include both strategic management for policy-making and operational functions, such as financial management, inter-institutional coordination, as well as information and communication technologies. Left untouched, these institutional and administrative deficiencies may pose serious threats to securing the full absorption of EU funds.

The MAIA is committed to addressing obligations required for EU membership. While Moldova has candidate status since June 2022, preparations for EU accession begun several years before candidature. The Moldovan Government has recognized the priority of building institutional capacity, as the Agency for Payments and Interventions in Agriculture (AIPA) was established in 2010 and the National Food Safety Agency (ANSA) in 2013. Across the Moldovan agricultural administration, strategic and operational management deficiencies still represent a most pronounced constraint. These are often based on the budgetary and human resource constraints. Drawing from the experience from the EU Member States, the following recommendations stand out for the Moldovan agricultural administration:

(i.) **Invest in human resources to capitalize on the opportunities of EU accession** - while the MAIA and the AIPA have separate HR strategies, these show significant weaknesses in the number of qualified staff. Considering that agriculture has the highest EU exposure, the Moldovan government should recognise the weight that agriculture plays with regards to potential financial inflows, export market opportunities, EU legislations requiring transposition and implementation, control and enforcement, as well as the volume of EU representation in Brussels, the importance of human resource development must become a top priority across the agricultural administration. Thus, the following steps should be considered:

a. Increase the number of qualified staff at the MAIA by a minimum of 30% and at the AIPA and its regional offices by a minimum of 50%;

b. Increase salaries to competitive levels of the labour market, notably aligning the salaries of the AIPA with those at the MAIA;

c. Include the proficiency of English as a requirement for future hirings, especially for middle and top management positions;

d. Consolidarea curriculumului Colegiilor și al Facultății Științe Agricole, Silvice și ale Mediului,dar și Facultatea Medicină Veterinară ale Universității Tehnice din Moldova în ceea ce privește PAC-ul UE și cerințele UE privind siguranța alimentară;

e. Alocarea unui volum mai mare de timp pentru formare / instruire internă, mentorat și coaching; și

f. Îmbunătățirea performanței angajaților pentru a spori motivația și a consolida strategia de menținere a cadrelor.

(ii.) **Consolidarea capacităților în domeniul statisticii agricole** - Baza analitică pentru sectorul agricol din Republica Moldova este limitată. Deși provocările din sector sunt clar definite în Strategia Națională de Dezvoltare Agricolă și Rurală 2023-2030, nu există o monitorizare între situația dorită și impactul situației reale. Abordarea de identificare a problemelor pe baza unei descrieri a situației actuale nu este sustenabilă. Prin urmare, impactul măsurilor de politici ar trebui să informeze dacă au fost abordate eșecurile pieței. Având în vedere viitoarele negocieri cu Comisia Europeană[1] și necesitatea de a oferi date de referință pentru pachetul financiar, administrației agricole din Republica Moldova i se recomandă să întreprindă următorii pași:

a. Realizarea unui recensământ agricol cuprinzător de către Biroul Național de Statistică cât mai curând posibil;

b. Continuarea lucrărilor privind Sistemul Integrat de Administrare și Control (IACS), în special în ceea ce privește finalizarea Registrului Fermierilor și lansarea Sistemului de Identificare a Parcelelor Agricole (LPIS);

c. După efectuarea recensământului agricol, implementarea Rețelei de Date privind Durabilitatea Fermelor (FSDN) pentru a evalua impactul politicilor asupra veniturilor fermierilor;

d. Complementarea mecanismelor de colectare a datelor în cadrul Guvernului Republicii Moldova, creșterea schimbului interguvernamental de date în vederea creșterii eficienței; și

e. Crearea unui anuar statistic agricol și a unei platforme electronice, pentru a disemina informații către sectorul privat.

(iii.) **Luarea angajamentului de a realiza reformele organizaționale nefinalizate în cadrul MAIA** - Elaborarea strategiilor în cadrul MAIA este

[1] Formal, negocierile se desfășoară între țara candidată și UE; Comisia Europeană are rolul de facilitator, fiind, de asemenea, implicate statele membre și Parlamentul European.

d. Strengthen the curriculum of the Colleges and at the Agriculture and Veterinary Medicine Faculties of the Technical University with regards to the EU CAP and EU Food Safety requirements;

e. Allocate more time for in-house training, mentoring, and coaching; and

f. Improve staff performance assessments to enhance motivation and strengthen the retention strategy of the staff.

(ii.) **Strengthen the agricultural statistical capacity** - The analytical base for the Moldovan agriculture sector is narrow. While sector challenges are clearly spelt out in the National Strategy for Agriculture and Rural Development 2023-2030, the monitoring between the desired situation and the impact of the actual situation is missing. The approach to identify problems based on a description of the current situation, is not sustainable. Hence, the impact of policy measures should inform whether market failures have been addressed. With the view of the upcoming negotiations with the European Commission[1] and the need to provide reference data for the financial envelope, the Moldovan agricultural administration would be advised to take the following steps:

a. Conduct a comprehensive agricultural census by the National Bureau of Statistics as soon as possible;

b. Further the work on the Integrated Administration and Control System (IACS), notably on completing the Farmer Registry and launching the Land Parcel Identification System (LPIS);

c. Once the agricultural census has been conducted, implement the Farm Sustainability Data Network (FSDN) as to assess the impact of policies on farmers' incomes;

d. Complement data collection mechanisms across the Government of Moldova, increase inter-governmental data exchange in view of enhanced efficiency; and

e. Establish an agricultural statistical yearbook and electronic platform, as to disseminate information to the private sector.

(iii.) **Commit to unfinished organizational reforms within the MAIA and AIPA** - Strategy development at the MAIA is subject to a strong

[1] Formally, the negotiations are conducted between the Candidate Country and the EU, whereas the European Commission is the facilitator and the Member States and the European Parliament are also involved.

supusă unei integrări puternice pe verticală, însă trebuie îmbunătățită coordonarea pe orizontală. Odată cu apropierea datei aderării la UE, MAIA trebuie să-și asume un rol mai puternic în formularea politicilor, coordonarea și planificarea strategică. Va fi necesar de pus un accent mai mare pe utilizarea analizelor economice pentru a forma deciziile de politici, precum și pe evaluarea strategică a impactului social și de mediu, cooperarea interguvernamentală și consultările intersectoriale cu sectorul privat și societatea civilă. Odată cu apropierea momentului aderării la UE, este recomandat ca MAIA să efectueze următoarele schimbări organizaționale:

a. Înființarea unei Autorități de Management în cadrul MAIA pentru programarea viitoarelor planuri strategice în domeniul PAC, precum și a conduce realizarea atribuțiilor de coordonare cu părțile interesate din domeniul agriculturii și dezvoltării rurale;

b. Înființarea unei subdiviziuni separate de „Planificare și Coordonare Strategică pe Orizontală" în cadrul MAIA, responsabilă de majoritatea aspectelor administrative, ar permite o delimitare mai eficientă a funcțiilor;

c. Creșterea continuă a capacităților subdiviziunii responsabile de coordonare cu UE, investind în viitoarea reprezentare în UE; și

d. Extinderea structurii AIPA, astfel încât aceasta să poată să implementeze și administreze măsurile de Organizare Comună a Piețelor (CMOs), precum intervenția publică, depozitarea privată, schemele de ajutor pentru școli, promovarea sectorului agroalimentar, mecanisme comerciale și practici comerciale neloiale (UTPs).

(iv.) **Promovarea transferului de cunoștințe către fermierii din Republica Moldova** - Camera Agricolă (CA) este instrumentul prin care fermierii din Republica Moldova își pot elimina lacunele de cunoștințe. Deși *Centrul de Consiliere Agricolă și Rurală* (CCAR) are o istorie instituțională mai lungă, capacitățile sale umane limitate, dependența puternică de MAIA și lipsa oficiilor de informare la nivel rural reduc semnificativ capacitatea sa de a oferi servicii de consiliere eficiente și de a reprezenta interesele fermierilor în elaborarea politicilor. Legea privind înființarea Camerelor Agricole a fost adoptată la începutul anului 2025, iar prevederile sale se bazează pe cele mai bune practici ale altor Camere Agricole din statele membre ale UE. Obligativitatea calității de membru în CA se bazează pe o istorie de succes, dar vom menționa și eșecul eforturilor României în acest sens fără existența acestei obligativități. Deși Camera Agricolă ar trebui să completeze

vertical integration, while the horizontal coordination remains to be improved. With EU accession coming closer, the MAIA administration needs to undertake a stronger role in Policy formulation, coordination, and strategic planning. More emphasis will be needed on using economic analysis to inform policy decisions, as well as strategic social and environmental impact assessments, inter-governmental cooperation and cross-sectorial consultation with the private sector and civil soiety. With EU accession coming closer, the MAIA would be recommended to take the following organizational changes:

a. Establish a Managing Authority within the MAIA for programming of future CAP strategic plans and to lead the coordination function with the agriculture and rural development stakeholders;

b. Setting up a distinctive "Horizontal Strategic Planning and Coordination" unit within MAIA in charge of most administrative and clerical matters would allow a more effective delineation of functions;

c. Continuously increase the capacity of the EU coordination department, investing in the future EU representation; and

d. Expand the organisation of the AIPA as to implement and administer the Common Market Organisation (CMO), such as public intervention, private storage, school aid schemes, agri-food promotion, trade mechanisms, and unfair trade practices (UTPs).

(iv.) **Promote knowledge transfer to Moldova's farmers** - The Chamber of Agriculture is the key for Moldovan farmers to close the knowledge gap. Although the *Agriculture and Rural Advisory Center* (CCAR) has a longer institutional history, its limited human capacity, strong dependence on the MAIA, and lack of rural outreach offices significantly reduce its ability to provide effective advisory services and represent farmers' interests in policymaking. The Law on the Establishment of the Chamber of Agriculture was approved in early 2025, and its provisions build on best practices of other Chambers in the EU Member States. Its mandatory membership builds on a success story, just as Romania's efforts failed without the mandatory condition. While the Chamber of Agriculture should complement the work conducted by the CCAR, the following steps

activitatea desfășurată de CCAR, se recomandă următorii pași în stadiul incipient al implementării sale:

a. Deși legea prevede înființarea a 10 Camere agricole regionale, inițial ar trebui de concentrat pe maximum 5 camere, care ar trebui selectate pentru a reprezenta părțile de nord, centru și sud a Moldovei;

b. Organizarea de consultări cu fermierii din fiecare regiune, permițându-le acestora să ia decizii asupra conducerii camerelor;

c. Până când Camerele vor deveni funcționale, se va aloca sprijin temporar din partea statului pentru a asigura funcții operaționale, cum ar fi încăperile, utilitățile, administrarea și comunicarea cu membrii săi;

d. Facilitarea discuțiilor dintre Camere și diversele asociații agricole, pentru a defini natura complementară a consultanței și a defini rolul consilierii în cadrul AKIS; și

e. Elaborarea unui program pe termen lung de consolidare a capacităților personalului și conducerii Camerei, inclusiv instruire în servicii de consultanță, management organizațional și în materie de cadre de politici ale UE.

(v.) **A găsi un echilibru între segregare și integrare** - Distribuția funcțiilor în cadrul administrației agricole este extrem de fragmentată. Guvernul Republicii Moldova a explorat deja căi de sporire a eficienței și eficacității, aprobând recent legislația, care trece *Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor* (ANSA) în subordinea MAIA. De asemenea, este necesară o mai bună integrare a Sistemului de Cunoștințe și Inovații Agricole (AKIS). Restructurarea instituțiilor de cercetare agricolă din Republica Moldova, în special a *Institutului Național de Cercetări Aplicative în Agricultură și Medicină Veterinară* și a *Centrului Național de Cercetare și Producere a Semințelor*, și promovarea unei cooperări mai strânse cu viitoarele Camere Agricole. Acest lucru poate fi efectuat prin:

a. Revederea mandatului Institutului Național de Cercetări Aplicative în Agricultură și Medicină Veterinară, pentru o mai bună aliniere a acestuia cu Strategia Națională de Dezvoltare Agricolă și Rurală 2023-2030;

b. Reproiectarea stabilirii priorităților de cercetare, în special printr-un rol și o funcționare revizuită ale unui Consiliu pentru Cercetare și Dezvoltare Agricolă cu reprezentare MAIA;

c. Regândirea opțiunilor de finanțare și a responsabilităților pentru rezultatele cercetării, inclusiv un cadru legal privind parteneriatele public private;

are recommended in the early stage of its implementation:

a. While the law foresees 10 regional Chambers to be established, concentrate on up to 5 at the beginning, which should be selected to represent the north, center and south part of Moldova;

b. Organise consultations with the farmers of each region, having them decide on their leadership;

c. Until the Chambers are up-and-running, allocate transitional state support to ensure operational functions, such as building, utilities, administration, and communication with its members;

d. Facilitate discussions between the Chambers and the various agricultural associations, as to define the complementary nature of advice and define its role within the AKIS; and

e. Develop a long-term capacity-building program for Chamber staff and leadership, including training in advisory services, organizational management, and EU policy frameworks.

(v.) **Find a balance between segregation and integration** - The distribution of functions across the agricultural administration is highly fragmented. The Moldovan Government has already explored avenues for increased efficiency and effectiveness by recently passing legislation that subordinates the *National Food Safety Agency* (ANSA) under the umbrella of the MAIA. A better integration of the Agricultural Knowledge and Innovation System (AKIS) is also needed. Revamping Moldova agriculture research, notably the *National Institute of Applied Research in Agriculture and Veterinary Medicine* and the *National Center for Research and Production of Seeds* and promoting a closer cooperation with the future Chambers of Agriculture. This can be envisaged through:

a. Revisiting the mandate of the National Institute of Applied Research in Agriculture and Veterinary Medicine, to better align it with the National Strategy for Agriculture and Rural Development 2023-2030;

b. Redesign research priority setting, particularly through a revised role and operation of an Agricultural Research and Development Board with MAIA representation;

c. Rethink options for funding and accountability for research results, including a legal framework on public-private partnerships;

d. Revizuirea structurii organizaționale a Institutelor de cercetări, pentru a permite activitatea unor echipe de cercetări multidisciplinare și o organizare mai flexibilă și orientată spre rezolvarea problemelor;

e. După ce Rețeaua de Date privind Durabilitatea Agricolă (FSDN) va deveni funcțională, se va examina posibilitatea consolidării colaborării cu Institutul Național de Cercetări Economice din cadrul Academiei de Studii Economice din Moldova;

f. După ce Camerele Agricole vor deveni funcționale, se vor consolida legăturile dintre cercetare și extensiune, pentru a îmbunătăți fluxul de cunoștințe către fermieri.

d. Review the organizational structure of the Research Institutes, as to allow for multi-disciplinary research teams and a more flexible and problem-solving oriented organization;

e. Once the Farm Sustainability Data Network (FSDN) is operational, consider strengthening the collaboration with the Institute for Economic Research under the Academy of Economic Studies of Moldova;

f. Once the Chambers of Agriculture are up and running, build an AKIS, strengthening links between research and extension, to improve the knowledge-flow to farmers.



Introducere

1

Introduction

Buna guvernanță este esențială pentru dezvoltarea agriculturii. Una dintre cerințele principale pentru dezvoltarea sectorului agricol este asigurarea unor structuri de bună guvernanță, cu personal adecvat. Deși politicile specifice sunt extrem de relevante pentru performanța sectorului agricol, aceste politici sunt eficiente doar în măsura, în care sunt eficiente instituțiile care le implementează. Prin urmare, exercitarea autorității politice, economice și administrative în gestionarea sectorului agricol este de o importanță vitală. Guvernanța nu se referă doar la instituții, ci și la procesele, mecanismele și funcțiile necesare pentru a formula politici și reglementări solide, precum și pentru a le implementa, a asigura parțial aplicarea legii și a le realiza eficient.

Guvernanța în agricultură este de obicei împărțită între câteva instituții. Guvernanța în agricultură include o gamă largă de funcții, care sunt împărțite între diverse instituții (**Tabelul 1**). *Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare* (MAIA) stă în centrul structurii de guvernanță agricolă al Republicii Moldova. Fiind cea mai înaltă reprezentare guvernamentală pentru agricultura moldovenească, responsabilitatea principală a MAIA este de a formula politici, strategii și legislație, care sunt intrinsec legate de funcțiile de coordonare, consultare și comunicare. Monitorizarea și evaluarea politicilor sunt, de asemenea, funcții de bază ale MAIA, deoarece acestea permit evaluarea progreselor și a rezultatelor politicilor. Deși nu este încă afiliată la MAIA, *Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor* (ANSA), joacă un rol crucial în structura de guvernanță agroalimentară din Republica Moldova, deoarece aplică reglementările formulate de MAIA. *Agenția de Intervenție și Plăți pentru Agricultură* (AIPA) își asumă rolul principal în implementarea și livrarea măsurilor de sprijin public. Odată cu intrarea în vigoare a legii privind înființarea Camerelor Agricole (CA), administrația agricolă din Republica Moldova va avea o entitate importantă, care va oferi servicii de consiliere agricolă, adăugător la *Centrul de Consiliere Agricolă și Rurală* (CCAR).

Good governance is essential for agricultural development. One of the key requirements for the development of the agricultural sector is to ensure that good governance structures with adequate staffing are in place. While targeted policies are highly relevant for a performing agriculture sector, these policies are only as effective as the institutions that deliver them. Thus, exercising political, economic, and administrative authority in managing the agriculture sector is of paramount importance. Governance not only involves institutions, but also the processes, mechanisms and functions required to formulate sound policies and regulations, as well as to implement, partially enforce, and deliver them effectively.

Agricultural governance is commonly divided between several institutions. Agricultural governance includes a wide range of functions, which are divided between various institutions (**Table 1**). The *Ministry of Agriculture and Food Industry* (MAIA) is the heart of Moldova's agricultural governance structure. As the highest governmental representation for the Moldovan agriculture, the MAIA's core responsibility is to formulate policies, strategies, and legislation, which are intrinsically connected to coordination, consultation, and communication functions. Monitoring and evaluation of policies are also core functions of the MAIA as to assess progress and results on their policies. While not affiliated with the MAIA, the independent *National Food Safety Agency* (ANSA) plays a crucial role in the Moldovan agri-food governance structure, as it enforces the regulations formulated by the MAIA. The *Agency for Payments and Interventions in Agriculture* (AIPA) takes the leading role on the implementation and delivery of public support measures. Once the law on the establishment of the *Chambers of Agriculture* (CoA) has entered into force, the Moldovan agriculture administration will have an important entity providing farm advisory services in addition to the *Agriculture and Rural Advisory Center* (CCAR).

Tab. 1. Tipuri de funcții/ Types of functions

Tipul de funcții Types of Functions	Definiție Definition	Instituții din Moldova Institution in Moldova
Elaborarea proiectelor de politici și coordonarea acestora **Policy design and coordination**	Elaborarea proiectelor de politici, strategii și acte legislative, precum și definirea standardelor, normelor și cerințelor minime; include, de asemenea, funcții de planificare, bugetare, coordonare și consultare în cadrul Ministerului, între autoritățile publice și cu sectorul privat. Drafting of policies, strategies, and legislative acts, as well as defining minimum standards, norms, and requirements; also includes planning, budgeting, coordination, and consultation functions within the Ministry, between public authorities and with the private sector.	**MAIA**
Monitorizare și evaluare **Monitoring and evaluation**	Se referă la analiza politicilor, supravegherea performanței sectorului agricol, evaluare și prognozare. Refers to policy analysis, supervising the performance of the agriculture sector, evaluation, and forecasting.	**MAIA**
Reglementare, aplicare a legii și implementare **Regulatory, enforcement, and implementation**	Include licențiere, certificare, autorizare, acreditare, inspecții și funcții, prin care se evaluează conformitatea organismelor neguvernamentale. Includes licensing, certification, authorization, accreditation, inspections, and functions that assess compliance of non-governmental bodies.	**ANSA și AIPA**
Prestarea serviciilor **Service delivery**	Oferirea de informații fermierilor sau întreprinderilor agricole sub formă de servicii de consultanță sau plăți către fermieri (subvenții, granturi). Providing information to farmers or agribusinesses in form of advisory services or payments to farmers (subsidy, grants)	**AIPA, CCAR, CA**
Sprijin administrativ **Administrative support**	Preponderent funcții interne pentru a sprijini operațiunile menționate mai sus, inclusiv managementul financiar, managementul resurselor umane, comunicare, asistență TI, instruirea personalului, contabilitate, achiziții, logistică și audit intern. Mainly internal functions to support above operations, including financial management, human resource management, communication, IT support, staff training, accounting, procurement, logistics, and internal audit.	**MAIA**

Segregarea funcțională în guvernanța agricolă este de o importanță vitală. În sectorul agricol, diviziunea funcțională între managementul strategic și cel operațional este foarte necesară pentru o administrare eficientă și eficace. Atunci când funcțiile sunt combinate, cum ar fi formularea politicilor, serviciile de consiliere și mecanismele de administrare și control a subvențiilor agricole, personalul poate fi copleșit, coordonarea internă poate avea de suferit, iar riscul de mandate neclare și corupție crește. Astfel, concentrarea tuturor funcțiilor în cadrul unei singure instituții, cum ar fi Ministerul Agriculturii, duce la un conflict de interese. Cele mai bune practici din statele membre ale UE arată că funcțiile de elaborare a politicilor, de reglementare și de prestare a serviciilor ar trebui separate.

Aderarea la UE cere structuri de guvernanță agricolă suplimentare. În calea sa spre aderarea la UE, structura de guvernanță a agriculturii moldovenești

Functional segregation in agricultural governance is of paramount importance. Within the agriculture sector, a functional divide between strategic and operational management is a necessity in view of an effective and efficient administration. When functions are combined, such as policy formulation, advisory services, and administration and control mechanisms of agricultural subsidies, staff can become overwhelmed, internal coordination may suffer, and the risk of unclear mandates and corruption increases. Thus, concentrating all functions within one institution, such as the Ministry of Agriculture, results in a conflict of interest. Best practices in the EU Member States indicate that policy design, regulatory, and service-delivery functions should be segregated.

EU accession calls for additional governance structures in agriculture. On its path towards EU accession, the Moldovan agriculture governance structure

va necesita schimbări semnificative. Pentru sectorul agriculturii și dezvoltării rurale, Moldova va trebui să respecte obiectivele și cerințele Politicii Agricole Comune (PAC) a UE, Politicii Comune în domeniul Pescuitului (PCP) a UE și cerințele UE privind siguranța alimentară, ceea ce duce la schimbări profunde în materie de politici și instituții. PAC cere în special crearea de noi structuri operaționale pentru a asigura absorbția fondurilor UE. Agenția de Plăți este componenta centrală a acestei structuri și ea este supusă unui proces extins de acreditare. MAIA va trebui, de asemenea, să introducă noi departamente/subdiviziuni pentru a răspunde noilor linii de activitate și cerințelor funcționale stipulate în acquis în cadrul capitolelor 11 (agricultură și dezvoltare rurală), 12 (siguranță alimentară) și 13 (pescuit). UE cere, de asemenea, statelor membre să înființeze servicii de consiliere agricolă pentru a-i ține pe fermieri informați despre prevederile, care reglementează bunele practici agricole, oportunitățile de piață și opțiunile privind sprijinul PAC.

Statele membre și țările candidate își mențin o libertate considerabilă în ceea ce privește structura instituțională. Deși PAC formulează cerințe comune privind tipurile de structuri instituționale și, în special, privind acreditarea pentru managementul operațional al agenției de plăți, statele membre au o flexibilitate semnificativă în deciziile lor privind structură, capacitățile resurselor umane și asigurarea unor resurse adecvate. Experiența țărilor, care au aderat recent la UE arată că deciziile de preaderare au impact asupra finanțării și rezultatelor post-aderare. Deși crearea structurilor instituționale obligatorii în cadrul UE este un proces îndelungat și costisitor, aceasta are și efecte pozitive suplimentare, indiferent de accederea la UE.

Prezentul document de politici este structurat în 2 părți. Ținând cont de complexitatea schimbărilor structurale din cadrul PAC și luând în considerare faptul, că aceste schimbări structurale pot avea un impact semnificativ asupra bugetului de stat și variază în ceea ce privește eficacitatea și eficiența, prima parte a Notei de politici își propune să ofere o imagine de ansamblu asupra experienței statelor membre ale UE în materie de structură instituțională și administrativă, încercând, în același timp, să arate libertatea, de care dispun statele membre. O atenție specială va fi acordată Ministerului Agriculturii, Agenției de Plăți, serviciilor de consiliere agricolă, Agenției Naționale pentru Siguranța Alimentelor și instituțiilor de cercetări agricole. Deși alte entități, cum ar fi diverse asociații agricole și companii de management al riscurilor, joacă o importanță tot mai mare în guvernanța agricolă, acestea nu sunt cuprinse în această rezumat de politici. A doua parte a Rezumatului de politici se concentrează pe Republica Moldova și pe lecții, care pot fi învățate de la statele membre ale UE în ceea ce privește consolidarea capacităților instituționale în Moldova.

will require significant changes. For the agriculture and rural development sector, Moldova will have to adhere to the objectives and requirements of the EU Common Agricultural Policy (CAP), the EU Common Fisheries Policy (CFP), and the EU Food Safety requirements, leading to profound policy and institutional changes. Especially the CAP calls for the establishment of new operational structures to secure the absorption of EU funds. The Paying Agency is the central component of this structure and is subject to an extensive accreditation process. The MAIA will also have to introduce new departments/units to respond to the new business lines and functional requirements stipulated in the acquis under Chapters 11 (agriculture and rural development), 12 (food safety), and 13 (fisheries). The EU also requires the Member States to establish farm advisory services as to keep farmers informed on provisions governing good agricultural practices, market opportunities, and options on CAP support.

Member States and Candidate Countries retain considerable freedom on institutional design. While the CAP formulates common requirements on the types of institutional structures and specifically on the accreditation for the operational management of the paying agency, the Member States have significant flexibility in deciding on the structure, its human capacities, and providing adequate resources. Experiences from recent EU accession reveal that pre-accession decisions impact post-accession funding and outcomes. While setting up mandatory EU institutional structures is a lengthy and costly process, it has positive spillovers for the agricultural administration independent of EU accession.

This policy brief is structured in 2 parts. Given the complexity of structural changes under the CAP and considering that these structural changes can have significant impact on the State budget and vary with regards to the effectiveness and efficiency, the 1st part of the policy brief aims at giving an overview on the experience of EU Member States on their institutional and administrative setup, while trying to show the freedom that Member States have. Special attention will be drawn to the Ministry of Agriculture, the Paying Agency, the farm advisory services, the National Food Safety Agency and agriculture research facilities. While other entities, such as various agriculture associations and risk management companies play an increasing importance in agricultural governance, they are not covered under this policy brief. The 2nd part of the policy brief turns towards the Republic of Moldova and what lessons can be drawn from the EU Member States in building institutional capacity in Moldova.

Experiența statelor membre ale UE în materie de guvernanță a agriculturii

2

Experiences from EU Member States on governance in agriculture

Sectoarele agriculturii, siguranței alimentare și pescuitului au cea mai mare expunere în cadrul UE. În cadrul financiar multianual (CFM) 2021-2027, UE alocă 31% din cheltuielile sale pentru sprijinirea agriculturii și dezvoltării rurale, ceea ce face ca acest sector primar să fie a doua cea mai mare linie de buget din bugetul UE. Responsabilitatea și transparența au devenit astfel o cerință cheie în administrarea agriculturii. Mandatul politic, gestionarea și implementarea capitolului 11 (agricultură și dezvoltare rurală), capitolului 12 (siguranța alimentară) și capitolului 13 (pescuit) reprezintă aproape 50% din corpul de legislație europeană (acquis). Numai în capitolul privind siguranța alimentară, există aproape 3.000 de acte legislative, care trebuie transpuse în legislația națională și trebuie implementate și aplicate pentru a participa la piața unică a UE. Numărul de acte legislative din aceste trei capitole se reflectă și în numărul de grupuri de lucru ale Consiliului European. Dintre cele aproape 4.000 de grupuri de lucru pe an ale Consiliului, peste 30% se referă la agricultură, siguranță alimentară și pescuit. În cadrul Comisiei Europene există, de asemenea, numeroase comitete de gestionare și comitete permanente, care necesită participarea reprezentanților statelor membre.

The agriculture, food safety, and fisheries sectors have the highest EU exposure. During the Multiannual Financial Framework (MFF) 2021-2027, the EU allocates 31% of its expenditure to supporting agriculture and rural development, making the primary sector the second largest budget item in the EU budget. Accountability and transparency have thus become a key requirement in agriculture administration. The policy mandate, management and implementation of Chapter 11 (agriculture and rural development), Chapter 12 (food safety), and Chapter 13 (fisheries) comprise nearly 50% of the European body of law (*acquis*). Just in the food safety chapter alone, there are nearly 3,000 pieces of legislation that require to be transposed into national law and must be implemented and enforced as to participate on the EU single market. The number of legislative acts of these three chapters is also reflected in the number of Council working groups. Of the nearly 4,000 Council working groups per year, more than 30% pertain to agriculture, food safety, and fisheries. Within the European Commission, there are additionally numerous management and standing committees that require participation by the Member States' representatives.

Calitatea de stat membru al UE extinde domeniul de cuprindere și capacitățile Ministerului Agriculturii

2.1

EU membership expands the scope and capacity of the Ministry of Agriculture

Mandatul de politici din cadrul Ministerului Agriculturii poate varia. În cadrul UE, toate cele 27 de state membre, cu excepția Suediei, au un minister dedicat în mod deosebit agriculturii. În Suedia, Ministerul Afacerilor Rurale și Infrastructurii include un Departament al Agriculturii. Toate celelalte state membre au un Minister al Agriculturii (MA) separat, la care se adaugă, în mare parte, mandatele de politici privind dezvoltarea rurală, alimentația și pescuitul (**Figura 1**). În timp ce politica de mediu cade, de obicei, sub incidența unui minister separat, Austria

Policy mandates within the Ministry of Agriculture can vary. Within the EU, all 27 Member States except for Sweden have a Ministry devoted prominently to agriculture. In Sweden the Ministry of Rural Affairs and Infrastructure includes a Department of Agriculture. All other Member States have a dedicated Ministry of Agriculture (MoA) that is mostly complemented by the policy mandates of rural development, food, and fisheries (**Figure 1**). While environmental policy usually falls under the scope of a separate ministry, Austria and Cyprus have currently

și Cipru au fuzionat în prezent agricultura și mediul sub un singur minister. Aspectele de mediu legate de agricultură, precum pesticidele, poluarea solului și gestionarea peisajelor, rămân, ca regulă, sub egida MA. Cipru, de rând cu Grecia, Polonia, România și Republica Slovacă, includ în mod proeminent dezvoltarea rurală în denumirea ministerului, iar 11 state membre includ în mod special alimentele în denumirea ministerului. În timp ce mandatul pentru pescuit se află sub egida MA în toate statele membre, cu excepția Republicii Cehe, care este o țară fără ieșire la mare, silvicultura este gestionată de MA în 13 state membre.

Fig. 1. Mandatul de politici ale ministerelor agriculturii din UE
Policy Mandates of the Ministries of Agriculture in the EU



Sursă: Elaborare proprie, 2025/ Source: Own design, 2025.

merged agriculture and environment under one Ministry. Environmental aspects pertaining to agriculture, such as pesticides, soil pollution, and landscape management typically remain under the responsibility of the MoA. Cyprus, together with Greece, Poland, Romania, and the Slovak Republic prominently state rural development in the name of the Ministry, and 11 Member States prominently mention food in the ministry's name. While the mandate for fisheries falls under the umbrella of the MoA in all Member States except in the landlocked Czech Republic, forestry is managed by the MoA in 13 Member States.

Dezvoltarea PAC a modelat structurile Ministerelor Agriculturii. De la înființarea sa inițială în 1962, PAC a fost supusă câtorva schimbări semnificative (**Caseta 1**), începând cu gestionarea insecurității alimentare în primele etape, încercarea de a face față concurenței de pe piața mondială în anii 1990, și terminând cu abordarea sustenabilității de mediu și a schimbărilor climatice pentru a respecta angajamentele internaționale. În paralel cu evoluția PAC, ministerele agriculturii din UE-27 s-au adaptat prin schimbarea mandatului lor de politici și adăugarea de noi linii de activitate. Un exemplu clasic este *Agenda 2000*, care a introdus politica de dezvoltare rurală ca al doilea pilon al PAC. Fiecare minister al agriculturii a răspuns prin înființarea unei A*utorități de management* responsabile de dezvoltarea rurală. Odată cu accentele ecologice mai puternice ale PAC, adică faptul că sustenabilitatea de mediu și acțiunile climatice au devenit o parte a politicii agricole, majoritatea statelor membre au răspuns prin introducerea unor linii de activitate suplimentare, pentru a integra practicile de agri-mediu în administrația lor. În ultimii 60 de ani, structurile organizatorice ale ministerelor agriculturii din UE au fost supuse unor schimbări semnificative datorită evoluțiilor politicilor PAC.

The development of the CAP has shaped the Ministry of Agriculture. Since its initial establishment in 1962, the CAP has undergone several significant changes (**Box 1**). From coping with food insecurities in the early days, trying to face competition on the world market in the 1990's, over addressing environmental sustainability and climate change to comply with international commitments. Parallel to the evolution of the CAP, the Ministries of Agriculture within the EU-27 have adapted by changing their policy mandate and adding new business lines. A classical example is the *Agenda 2000*, which introduced rural development policy as the 2nd Pillar of the CAP. Every Ministry of Agriculture responded by establishing a *Managing Authority* for rural development. With the CAP becoming greener, that is, environmental sustainability and climate action becoming part of agriculture policy, most Member States responded by introducing additional business lines to embed agri-environmental practices in their administration. During the last 60 years, the organizational structures of the EU Ministries of Agriculture have witnessed significant changes due to the policy developments of the CAP.

Caseta 1: Dezvoltarea PAC

PAC a fost supusă unor reforme semnificative în ultimii 60 de ani, încercând să răspundă la diferite provocări și factori (**Figura 2**). Odată cu lansarea sa în 1962, PAC a încercat să se axeze pe asigurarea unor volume mari de alimente accesibile ca preț. Prin oferirea de sprijin de preț fermierilor, PAC inițială a promovat producția de alimente în volume mai mari. Fiind importator net de produse agroalimentare în anii 1970/80, la sfârșitul anilor 1980 UE a început să se confrunte cu surplusuri. Sprijinul prețurilor a împovărat și bugetul, deoarece fermierii erau recompensați să producă cât mai mult posibil.

Reforma MacSharry din 1992 a avut ca scop abordarea surplusurilor. Scăderea prețurilor de referință pentru cele mai importante produse agricole (de exemplu, cereale, carne de vită), instituirea cotelor și oferirea de sprijin pentru venit fermierilor (plăți directe cuplate) au fost cele mai pertinente acțiuni. Măsurile de agro-mediu și de împădurire asociate au oferit o primă idee de promovare a sustenabilității de mediu. Acest lucru a devenit mai proeminent prin *Agenda 2000*, care a introdus politica de dezvoltare rurală ca al doilea pilon al PAC. Dezvoltarea rurală a urmărit obiectivul de a promova în continuare competitivitatea, abordând sustenabilitatea de mediu și îmbunătățind nivelurile de trai ale populației rurale.

Odată cu cea mai semnificativă extindere a UE (2004 și 2007), *reforma Fischler din 2003* s-a axat pe consolidarea orientării spre piață. Totodată, subvențiile agricole au fost supuse controlului, iar comunitatea internațională a convenit în cadrul OMC să elimine subvențiile, care distorsionau piața și comerțul. Ca urmare, plățile directe decuplate au înlocuit plățile directe pe bază de producție la hectar sau pe cap de animal. Fermierii primeau sprijin pentru venit, indiferent de ce sau cât produceau însă a fost introdusă eco-condiționalitatea, care înseamnă condiții pentru primirea plăților, cum ar fi mediul, clima, bunăstarea animalelor.

Revederea ulterioară a politicilor privind „Bilanțul de sănătate din 2008", reforma PAC din 2013 și reforma actuală a PAC au consolidat coerența intersectorială a elementelor agricole, de mediu și socioeconomice. Actuala PAC răspunde mai bine Pactului verde european, în special strategiilor sale „De la fermă la consumator" și „Biodiversitate". Drept urmare, PAC a devenit mai echitabilă, mai ecologică și mai orientată spre performanță, încercând în același timp să simplifice administrarea.

Box 1: The development of the CAP

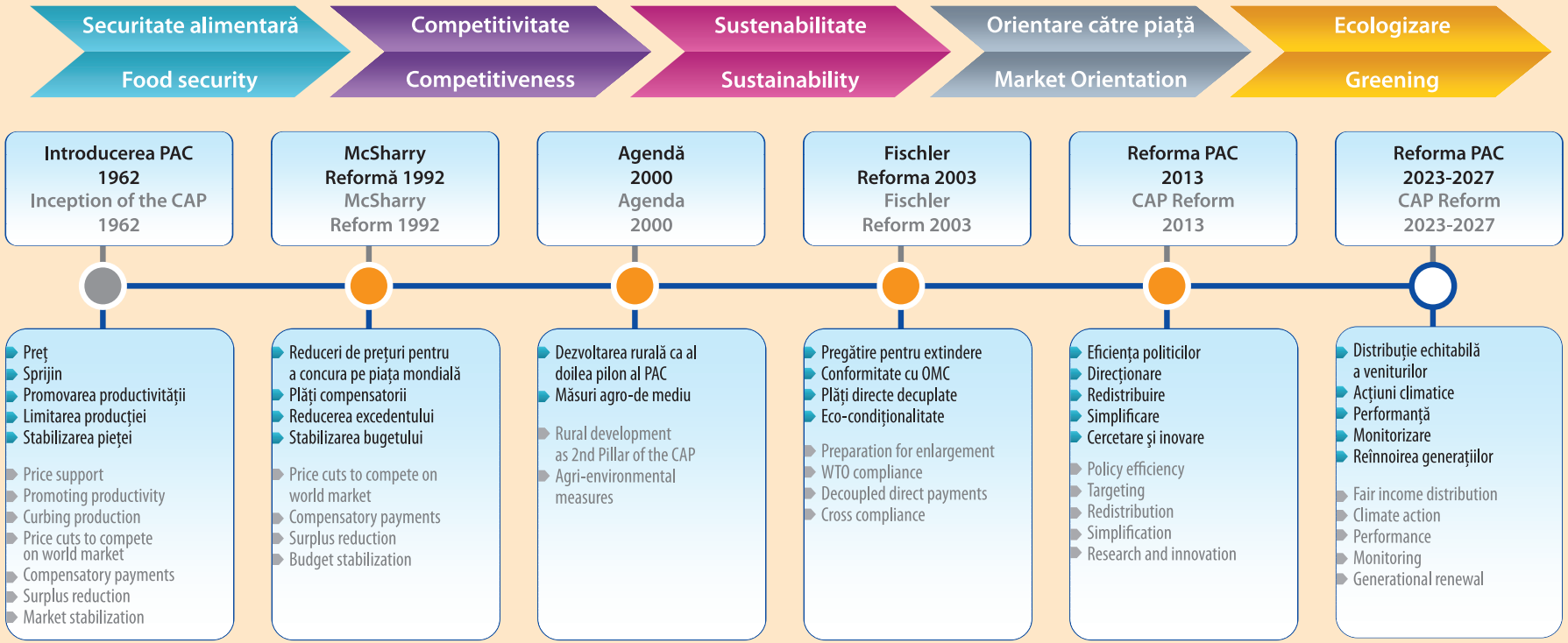
The CAP has undergone significant reforms over the last 60 years trying to respond to different challenges and drivers (**Figure 2**). With its launch in 1962, the CAP tried to focus on securing abundant and affordable food. By providing price support to its farmers, the initial CAP promoted food production in higher quantities. From being a net-importer of agri-food products in the 1970's/80's, the EU started to be challenged with surpluses in the late 1980's. The price support also burdened the budget, as farmers were rewarded to produce as much as possible.

The *MacSharry Reform in 1992* aimed at addressing the surpluses. Lowering the reference prices for the most important agricultural commodities (e.g. cereals, beef), installing quotas, and compensating farmers with income support (coupled direct payments) were the most pertinent actions. Accompanying agri-environmental and afforestation measures gave a first flavor on promoting environmental sustainability. This became more prominent through the *Agenda 2000*, which introduced rural development policy as the 2nd Pillar to the CAP. Rural development followed the objective to further promote competitiveness, addressing environmental sustainability and improving the livelihoods for the rural population.

With the most significant enlargement of the EU (2004 and 2007) on its way, the *Fischler Reform in 2003* focused on enhancing market orientation. At the same time, agriculture subsidies were under scrutiny and the international community agreed under the WTO to remove market and trade- distorting subsidies. As a result, decoupled direct payments replaced production-based per hectare or per head linked direct payments. Farmers received income support regardless of what or how much they produced, while introducing cross-compliance, which are conditions for the receipt of payments, such as environment, climate, animal welfare.

The subsequent policy review of the "2008 Health Check", the CAP reform 2013 and the current CAP reform have strengthened the cross-sectorial coherence of agricultural, environmental, and socio-economic elements. The current CAP responds better to the EU Green Deal, especially its Farm-to-Fork and Biodiversity Strategies. As a result, the CAP has become fairer, greener, and more performance-oriented, while trying to simplify the administration.

Fig. 2. Factorii, care au influențat dezvoltarea PAC / Drivers that shaped the development of the CAP



Sursă: Elaborare proprie, 2025/ Source: Own design, 2025.

Programarea PAC necesită o Autoritate de management. Guvernanța programării PAC cere ca Ministerul Agriculturii să înființeze o Autoritate de management. Deși inițial era prevăzută pentru programarea dezvoltării rurale, Autoritatea de management și-a extins rolul în cadrul PAC 2023-2027 pentru a cuprinde eficient gestionarea și implementarea corectă a Planului Strategic PAC. Activitatea Autorității de management trebuie să se desfășoare în conformitate cu principiile managementului financiar, această jucând un rol esențial în planificarea strategică, coordonarea și colaborarea cu alte părți interesate, pentru a se asigura că prioritățile naționale sunt reflectate în Planul Strategic al PAC. Acestă autoritate are obligații de raportare față de Comisia Europeană.

CAP programming calls for a Managing Authority. The governance for CAP programming requires the MoA to establish a Managing Authority. While originally foreseen for rural development programming, the role of the Managing Authority has expanded under the CAP 2023-2027 to efficiently cover the management and correct implementation of the CAP Strategic Plan. The work of the Managing Authority must be conducted in line with the principles of financial management, takes a pivotal role in strategic planning, coordination and collaboration with other stakeholders to ensure that national priorities are reflected in the CAP Strategic Plan and has reporting obligations with the European Commission.

Monitorizarea și evaluarea performanței agricole a devenit noua paradigmă. Alocarea a 30% din bugetul UE unei mici părți din populație, care a generat doar 1,3% din PIB-ul UE în 2024, duce adesea la discuții. Introducerea plăților directe decuplate prin reforma Fischler a adăugat la aceste discuții, deoarece fermierii primesc sprijin pentru venit, independent de tipul și cantitatea producției. Deși reforma PAC 2023-2027 a sporit subsidiaritatea și flexibilitatea pentru statele membre, aceasta a devenit mai orientată spre performanță. Datorită ambițiilor mai mari ale PAC în ceea ce privește mediul și clima, Ministerului Agriculturii i se cere să-și creeze un *Cadru de Monitorizare și Evaluare a Performanței (CMEP),* care constă dintr-un set de indicatori măsurabili de impact, rezultat și realizare, care permit Comisiei Europene să evalueze țintele celor nouă obiective strategice[2] din cadrul Planului Strategic al PAC. În evaluarea evoluției veniturilor fermierilor, Rețeaua de Informații Contabile Agricole (FADN) a fost un instrument util, care a fost extins la Rețeaua de Date privind Durabilitatea Agricolă (FSDN) în cadrul recentei reforme PAC 2023-2027 (**Caseta 2**).



***Fotografie**: APD Moldova/ **Photo credit**: APD Moldova*

Caseta 2: Rețeaua de date privind durabilitatea agricolă (FSDN)

Rețeaua de informații contabile agricole (FADN) are o istorie lungă. FADN a fost inițiată la mijlocul anilor 1960 cu scopul de a evalua veniturile fermierilor în raport cu impactul PAC. Extrăgând date dintr-un eșantion aleatoriu de fermieri, anchetele contabile agricole din fiecare stat membru au contribuit la extrapolarea rezultatelor la populația agricolă totală a statului membru respectiv. Odată cu

[2] Planul strategic PAC trebuie să fie construit în jurul a nouă obiective specifice: (i) sprijinirea veniturilor viabile ale fermelor și a rezilienței acestora în întreaga Uniune pentru a spori securitatea alimentară, (ii) consolidarea orientării către piață și creșterea competitivității, (iii) îmbunătățirea poziției fermierilor în lanțul valoric, (iv) contribuția la atenuarea schimbărilor climatice și la adaptarea la acestea, (v) promovarea dezvoltării durabile și a gestionării eficiente a resurselor naturale, (vi) contribuția la biodiversitate, (vii) atragerea tinerilor fermieri, (viii) promovarea ocupării forței de muncă, a creșterii economice, a incluziunii sociale și a dezvoltării locale în zonele rurale și (ix) îmbunătățirea răspunsului agriculturii UE la cerințele societale în materie de alimente și sănătate.

Monitoring and evaluation of agricultural performance has become the new paradigm. Allocating 30% of the EU budget to a small share of the population that generates just 1.3% of the EU's GDP in 2024, often leads to discussions. The introduction of decoupled direct payments through the Fischler Reform added to the discussion as farmers receive income support independent of the type and amount of production. While the CAP Reform 2023-2027 increased subsidiarity and flexibility for the Member States, it has become more performance-oriented. Higher ambitions for the CAP in terms of environment and climate call for the MoA to establish a *Performance Monitoring and Evaluation Framework (PMEF)*, consisting of a set of measureable impact, result, and output indicators that enable the European Commission to assess the targets of the nine strategic objectives[2] within the CAP Strategic Plan. In evaluating the development of farmers' incomes, the Farm Accountancy Data Network (FADN) had been a useful instrument, which has been augmented to the Farm Sustainability Data Network (FSDN) under the recent CAP reform 2023-2027 (**Box 2**).

Box 2: Farm Sustainability Data Network (FSDN)

The Farm Accountancy Data Network (FADN) has a long history. FADN was initiated in the mid-1960's with the objective to evaluate farmers's incomes against the impact of the CAP. Drawing information from a random sample of farmers, farm account surveys in each Member State contributed to extrapolating the results onto the total farm population of the respective Member State. With

[2] The CAP Strategic Plan must be built around nine specific objectives: (i) support viable farm income and resilience across the Union to enhance food security, (ii) enhance market orientation and increase competitiveness, (iii) improve farmers' position in the value chain, (iv) contribute to climate change mitigation and adaptation, (v) foster sustainable development and efficient management of natural resources, (vi) contribution to biodiversity, (vii) attract young farmers, (viii) promote employment, growth, social inclusion and local development in rural areas, and (ix) improve the response to EU agriculture to societal demands on food and health.

recenta reformă a PAC 2023-2027, care a adus cu sine *Pactul verde european* cu Strategia sa *„De la fermă la consumator”,* Strategia privind biodiversitatea și un accent mai puternic pe sustenabilitatea de mediu, FADN a fost transformată în Rețeaua de date privind durabilitatea agricolă (FSDN), pentru a monitoriza mai bine progresele înregistrate în atingerea obiectivelor de sustenabilitate. Măsurarea veniturilor agricole va fi acum completată cu (i) subiecte de sustenabilitate de mediu, precum utilizarea pesticidelor, nutrienților (îngrășămintelor) și aplicarea agriculturii ecologice, și (ii) subiecte de sustenabilitate socială, precum incluziunea socială, educația sau reînnoirea generațiilor.

Statele membre au ca agenții de legătură o varietate de entități. Agenția de legătură este responsabilă de colectarea datelor FSDN, care este adesea delegată serviciilor de consiliere agricolă. Majoritatea statelor membre au definit Ministerul Agriculturii drept Agenție de legătură, delegând, în același timp, aceasta funcție unor birouri specializate de contabilitate. În 9 state membre, un Institut de Cercetare a fost desemnat ca Agenție de legătură. În cazul Germaniei, Institutul Thünen este unul dintre 4 institute federale de cercetări ale Ministerului Federal al Agriculturii, Alimentației și Identității Regionale, acesta fiind responsabil de colectarea și analiza datelor. În cazul Danemarcei, Oficiul Național de Statistică are rolul de Agenție de Legătură. Austria este singurul stat membru care folosește o entitate privată, „LBG Austria”, ca Agenție de legătură. LBG este specializată în contabilitate și permite celor 50 de experți ai săi din birourile centrale și regionale să proceseze și să analizeze datele colectate, oferind o bază pentru anuarul statistic agricol *„Grüner Bericht”,* care este, de asemenea, aprobat de Parlamentul austriac, permițând luarea unor decizii de politici bazate pe dovezi.

Selectarea eșantionului aleatoriu de ferme se bazează pe câteva condiții. Comitetul Național FSDN definește criteriile pentru selectarea eșantionului aleatoriu. Comitetul FSDN este compus din reprezentanți ai Ministerului Agriculturii, Camerelor Agricole (Serviciilor de Consiliere Agricolă), Facultății de Agricultură a Universității, Institutelor de cercetări și Agenției de legătură. Ca punct de plecare, recensământul național agricol oferă o actualizare a populației totale de ferme. Unitatea de măsură a dimensiunii economice a fermei este *producția standard (SO)* [3]. Fermele mai mici nu sunt incluse în

[3] Producția standard este valoarea monetară medie a producției agricole la prețurile la poarta fermei, exclusiv sprijinul public și impozitele.

the recent reform of the CAP 2023-2027, which brought upon the *European Green Deal* with its *Farm-to-Fork Strategy, Biodiversity Strategy,* and a stronger focus on environmental sustainability, the FADN was changed to the Farm Sustainability Data Network (FSDN), as to better monitor the progress towards achieving the sustainability goals. The measuring of farm incomes will now be augmented by (i) environmental sustainability topics, such as use of pesticides, nutrients (fertilisers) and application of organic farming, and (ii) social sustainability topics, such as social inclusion, education, or generational renewal.

The Member States show a variety of entities as their Liaison Agency. The Liaison Agency is responsible for FSDN data collection, which often is delegated to the farm advisory services. Most of the Member States have defined the MoA as the Liaison Agency, while delegating the function to the specialized accounting offices. In 9 Member States, a Research Institute has been appointed as the Liaison Agency. With the example of Germany, the Thünen Institute, as one of 4 federal research institutes of the Federal Ministry of Agriculture, Food and Regional Identity, is responsible for data collection and analysis. In the case of Denmark, the National Statistical Office functions as the Liaison Agency. Austria is the only Member State that has a private entity “LBG Austria” as the Liaison Agency. The LBG specializes on accounting and enables its 50 experts in their central and regional offices to process and analyse the collected data, providing the foundation for the agricultural statistical yearbook *“Grüner Bericht”,* which is also approved by the Austrian Parliament, enabling to take evidence-based policy decisions.

Selecting the random sample of farms is based on several conditions. The National FSDN Committee defines the criteria for the selection of the random sample. The FSDN Committee is composed of representatives of the MoA, Chambers of Agriculture (Farm Advisory Services), Agriculture Faculty of the University, Research Institutes, and the Liaison Agency. As the starting point, the national agricultural census provides an update on the total farm population. The unit for measuring the economic size of the farm is the *standard output (SO)*[3]. Smaller farms are not included in the random sample. In Austria, the minimum SO is 15,000 Euro, while in Romania it is just 6,000 Euro.

[3] The standard output represents the average monetary value of agricultural production at farm-gate prices, excluding public support and taxation.

eșantionul aleatoriu. În Austria, SO minim este de 15.000 de euro, în timp ce în România este de doar 6.000 de euro.

Colectarea electronică a datelor are o experiență dovedită în FADN/FSDN. Unele state membre, precum România, au un grup de experți care se deplasează la fermieri și colectează datele la fermă. Aceste date trebuie apoi prelucrate electronic pentru a pregăti analiza. Alte state membre, cum ar fi Austria, oferă fermierilor selectați (2.000) programe electronice online și le oferă stimulente acestora pentru a introduce datele lor contabile în programul de software. Pe lângă beneficiile financiare, fermierii primesc o imagine de ansamblu asupra modului ,în care ferma lor se compară cu populația totală de ferme.

Abordările bazate pe date ajută la adaptarea mai eficientă a politicilor la condițiile reale la nivel de fermă. În Germania, de exemplu, sistemul național FADN, cu aproximativ 8.000 de ferme, este utilizat pentru a evalua modul, în care fermele sunt afectate de măsuri concrete de politici și pentru a analiza impactul fluctuațiilor prețurilor sau al fenomenelor meteorologice extreme. Metodele econometrice bazate pe FADN permit o înțelegere mai profundă a factorilor care determină evoluția veniturilor și susțin proiecțiile de politici prin simularea ajustărilor la nivel de fermă. În Franța, datele FADN de la aproximativ 7.000 de ferme au fost utilizate pentru a elabora și evalua politicile de gestionare a riscurilor agricole, inclusiv schemele de asigurare a culturilor subvenționate. Factorii de decizie de politici s-au bazat pe FADN pentru a analiza volatilitatea veniturilor fermelor și impactul șocurilor meteorologice, contribuind la structurarea sprijinului prin intermediul Fondului național privind dezastrele (FNGRA). În Estonia, datele FADN de la aproximativ 660 de ferme au sprijinit evaluarea măsurilor de dezvoltare rurală prin evaluarea sustenabilității economice a schemelor de agri-mediu, precum și pentru a forma și fundamenta pozițiile Estoniei cu privire la dezvoltarea viitoare a Politicii Agricole Comune.

Coordonarea cu UE joacă un rol important în cadrul Ministerului Agriculturii. Ministerul Agriculturii gestionează un volum semnificativ de corespondență cu instituțiile UE. În plus, participarea la reuniuni politice și tehnice a reprezentanților Ministerului Agriculturii al statului membru poate fi destul de mare, având în vedere că numărul grupurilor de lucru ale Consiliului European și al comitetelor de management de la Bruxelles, care se ocupă de

Electronic data collection has a proven track-record in FADN/FSDN. Some Member States, such as Romania, have a pool of experts who drive to the farmers and collect the data at the farm. This data has then to be processed electronically as to prepare the analysis. Other Member States, such as Austria, provide the selected (2,000) farmers with electronic online programs and provide incentives to farmers to enter their accounting data in the software. Besides financial benefits, farmers receive an overview on how their farm compares to the total farm population.

Data-driven approaches help tailor policies more effectively to real farm-level conditions. In Germany, for example, the national FADN system with about 8,000 farms is used to assess how farms are affected by specific policy measures and to analyse the impact of price fluctuations or extreme weather events. Econometric methods based on FADN allow for deeper insights into the drivers of income developments and supports policy projections by simulating farm-level adjustments. In France, FADN data from about 7,000 farms has been used to design and evaluate agricultural risk management policies, including subsidised crop insurance schemes. Policymakers relied on FADN to analyse farm income volatility and the impact of weather shocks, helping to structure support through the national disaster fund (FNGRA). In Estonia, FADN data from about 660 farms supported the evaluation of rural development measures by assessing the economic sustainability of agri-environmental schemes, as well as to form and substantiate Estonia's positions concerning the future development of the Common Agricultural Policy.

EU coordination plays an important role within the Ministry of Agriculture. The MoA handles a significant volume of correspondence with EU institutions. On top of that, the political and technical participation of representatives from the MoA of a Member State can be quite high, considering that the number of Council working groups and management committees in Brussels dealing with agriculture and food safety is quite high in number. The Ministers of Agriculture meet 11 times per year, of which 9 times in Brussels and twice in Luxembourg. The process of preparing for these Council formations is very time-consuming, involve a process of intra- and interministerial coordination and preparation

agricultură și siguranță alimentară, este destul de mare. Miniștrii Agriculturii se întrunesc de 11 ori pe an, dintre care de 9 ori la Bruxelles și de două ori la Luxemburg. Procesul de pregătire pentru aceste forumuri ale Consiliului necesită foarte mult timp, implică un proces de coordonare intra- și interministerială și pregătirea notelor pentru luări de cuvânt. Majoritatea ministerelor din UE-27 au o subdiviziune formală pentru afaceri UE, care conduce acest proces de coordonare, pregătire și raportare. Aceste subdiviziuni pentru afaceri UE sunt, de asemenea, strâns legate de Reprezentanța Permanentă respectivă pe lângă UE, pentru a facilita coordonarea și comunicarea.

Este necesar personal adecvat pentru a valorifica obligațiile UE. Un capital uman puternic, format din experți cu nivel înalt de educație, calificare și care au dobândit un nivel mare de competență în domeniile respective, este crucial pentru Ministerul Agriculturii. Numărul de angajați nu se corelează cu mărimea țării sau cu numărul de ferme. Însă, sunt vizibile unele corelații între numărul de angajați și existența structurilor teritoriale. Ministerul Federal al Agriculturii, Alimentației și Identității Regionale din Germania are aproximativ 1.100 de angajați, dar există ministere de stat suplimentare ale agriculturii în cele 16 landuri (Bundesländer). Ministerul Federal al Agriculturii și Silviculturii, Climei și Protecției Mediului, Regiunilor și Gospodăririi Apelor din Republica Austria are în total 1.427 de angajați, fără a include structurile sale subordonate. Dintre aceștia, aproape 400 de funcționari publici lucrează în agricultură și dezvoltare rurală, iar alți 350 se ocupă de administrație generală, TI, buget și resurse umane. Cadrele rămase (670) activează în domeniile mediului, apelor și silviculturii. Ministerele Agriculturii din cele 3 state membre baltice angajează între 240 și 270 de funcționari publici. Ministerul Croat al Agriculturii, Silviculturii și Pescuitului are 630 de angajați, dintre care 79 se ocupă de silvicultură și 141 – de pescuit. În timp ce administrația agricolă din România, cu cele 42 oficii județene, numără peste 14.000 de angajați, organismul central al Ministerului Agriculturii și Dezvoltării Rurale are doar 715 angajați. Cea mai mare parte a funcționarilor publici din administrația agricolă română este împărțită între cele 42 de oficii județene și cele două agenții de plăți.

of speaking notes. The Ministries within the EU-27 mostly have a formal EU Affairs unit to lead this coordination, preparation, and reporting process. These EU Affairs units are also closely connected with the respective Permanent Representation to the EU, as to facilitate coordination and communication.

Adequate staffing is necessary to capitalise on EU obligations. Strong human capital, consisting of experts that are highly educated, skilled, and have acquired a high level of competence in their respective fields, is crucial for the MoA. The number of staff does not correlate with the size of a country or the number of farms. However, some correlations are visible between the number of employees and presence of territorial structures. The Federal Ministry of Agriculture, Food and Regional Identity in Germany has around 1.100 employees, while there are additional State Ministries for Agriculture in the 16 Bundesländer (States). The Federal Ministry of Agriculture and Forestry, Climate and Environmental Protection, Regions and Water Management of the Republic of Austria has a total of 1,427 employees, not counting its subordinated structures. Of these, nearly 400 civil servants work in agriculture and rural development and another 350 are allocated to general administration, IT, budget, and human resources. The remaining staff (670) work on environment, water, and forestry. The Ministries of Agriculture in the 3 Baltic Member States employ between 240 and 270 civil servants. The Croatian Ministry of Agriculture Forestry and Fisheries employ 630 staff, of which 79 are allocated to Forestry and 141 to Fisheries. While the Romanian agriculture administration with its 42 District Offices counts over 14,000 employees, the central body of the Ministry of Agriculture and Rural Development employs just 715 workers. The lion share of the civil servants in Romanian agriculture administation is divided among the 42 District County Offices and the two Paying Agencies.

Pentru accederea la UE e necesară o nouă administrație a plăților

2.2

EU accession calls for a new payment administration

Existența unei Agenții de Plăți este obligatorie pentru a asigura absorbția fondurilor UE. Obligația de a înființa o agenție de plăți a apărut din cauza utilizării frauduloase ale bugetului UE în agricultură la sfârșitul anilor 1980. La acea vreme, ponderea cheltuielilor agricole era de peste 40% din bugetul UE și aproape 0,65% din partea de cheltuieli a PIB-ul UE, o cifră de două ori mai mare decât în prezent. Având cheltuieli mari în beneficiul sectorului agricol și existând mai multe nereguli, Comisia Europeană s-a pomenit ținta unor atacuri încrucișate. Odată cu introducerea Agenției de Plăți la începutul anilor 1990, responsabilitatea și răspunderea pentru cheltuielile UE au fost transferate de la Comisia Europeană la statele membre. În anul 1992 Comisia Europeană a introdus cerința legală ca fiecare stat membru să înființeze o agenție de plăți acreditată. Aceste agenții de plăți sunt responsabile nu doar pentru efectuarea plăților către beneficiari. Înainte de a face acest lucru, agenția de plăți trebuie să garanteze că (i) cererile de plată sunt conforme cu reglementările, (ii) plățile efectuate sunt înregistrate corect și integral în conturi și (iii) eligibilitatea cererilor de subvenție este verificată înainte de autorizarea plăților.

Răspunderea, transparența și trasabilitatea sunt cerințe principale. Agenția de Plăți este supusă unui proces extins de acreditare, la nivel național și din partea Comisiei Europene. Acreditarea este o asigurare a unei gestionări și autorizări eficiente a subvențiilor și granturilor agricole, menținând, în același timp, integritatea și răspunderea financiară. Aceste criterii de acreditare cuprind o gamă largă de cerințe organizaționale și de procedură. În structura Agenției de Plăți, segregarea funcțională între autorizare (aprobarea plăților), executare (debursarea plăților) și contabilizarea plăților este o cerință vitală pentru a garanta controalele interne și a preîntâmpina erorile și fraudele. Activitățile de control sunt extensive. Toate acestea trebuie să se reflecte în personal adecvat pentru auditul intern și pentru controalele tehnice la fața locului, care efectuează inspecții pe teren și asigură că datele depuse în cadrul cererilor corespund realității. Procedurile care validează corectitudinea activității și a controalelor trebuie documentate și pot fi supuse unor audituri interne și externe.

În activitatea Agenției de Plăți sunt implicate câteva autorități. Mai presus de toate, *Autoritatea Competentă* este un organism guvernamental responsabil

The Paying Agency is mandatory to secure absorption of EU funds. The requirement to establish a paying agency is the result of fraudulent uses of the EU budget in agriculture in the late 1980s. At that time, the share of agriculture expenditure in the EU budget was over 40% and with nearly 0.65%, the spending share of the agricultural GDP was twice as high as it is today. With high expenditure to the benefit of the agriculture sector and several irregularities emerging, the European Commission stood under crossfire. With the introduction of the Paying Agency in the early 1990s, the responsibility and accountability for EU expenditure were transferred from the European Commission to the Member States. The European Commission introduced the legal requirement in 1992 that every Member State must establish an accredited Paying Agency. These Paying Agencies are not only responsible for making payments to beneficiaries. Prior to doing so, the Paying Agency must guarantee assurance that (i) payment claims are compliant with regulations, (ii) payments effected are correctly and fully recorded in the accounts, and (iii) the eligibility of subsidy applications is checked prior to the authorization of payments.

Accountability, transparency and traceability are key requirements. The Paying Agency is subject to an extensive accreditation process, nationally and from the European Commission. The accreditation is an assurance for effectively managing and authorizing agricultural subsidies and grants while maintaining financial integrity and accountability. These criteria for accreditation cover a wide range of organizational and procedural requirements. Within the organization of the Paying Agency, the functional segregation between authorization (approval) of payments, execution (disbursement) of payments, and accounting of payments is a key requirement to guarantee internal controls and prevent errors and fraud. Control activities reach far and wide. This must be reflected in proper staffing for internal audit and for technical on-the-spot controls, which conduct field inspections and ensure that the data submitted on applications matches reality. Procedures that validate the correctness of work and controls must be documented and are subject to internal and external audits.

Several authorities are involved with the Paying Agency. Above all, the *Competent Authority* is a governmental body responsible for overseeing and

de supravegherea și controlul Agenției de Plăți. În majoritatea statelor membre, *Autoritatea Competentă* este Ministerul Agriculturii. Aceasta are sarcina de acreditare națională și asigură conformitatea cu legislația UE și cu cea națională. În cazul în care un stat membru are mai multe agenții de plăți, Ministerul Agriculturii ar trebui să aibă un *Organism de Coordonare*, care ar funcționa ca punct de legătură între agențiile de plăți și Comisia Europeană. În unele state membre, Departamentul de Buget al Ministerului Agriculturii joacă rolul de organism de coordonare. *Organismul de coordonare* reduce riscul de erori și fraude între agențiile de plăți și sporește răspunderea prin oferirea unui punct de contact clar pentru autoritățile UE. *Organismul de certificare* auditează independent conturile, procedurile și controalele interne ale agenției de plăți și oferă un certificat de acurateţe și conformitate cu reglementările relevante. În majoritatea statelor membre, *Organismul de certificare* este auditul intern al Ministerului Agriculturii.



***Fotografie**: AIPA/ **Photo credit**: AIPA*

Statele membre își menţin multă libertate în ceea ce privește structura organizațională. În timp ce reglementările UE definesc obligațiile cheie pentru agenția de plăți, există multă libertate în proiectarea structurii organizatorice a acesteia. Statele membre trebuie să respecte îndeplinirea funcțiilor cheie, acordând, în același timp, atenție segregării dintre funcțiile de autorizare, executare și contabilizare a plăților. Implementarea unor structuri și proceduri de control adecvate și alinierea operațiunilor acestora la ghidurile privind securitatea tehnologiilor informaționale și protecția datelor sunt la fel de importante. Procedurile operațiunilor trebuie să urmeze abordarea, conform căreia niciun funcționar nu îndeplinește o sarcină fără supravegherea unui al doilea funcționar (principiul celor 4 ochi).

Administrația centrală este în multe cazuri susținută de birouri regionale. Cu unele excepții, precum Slovenia, majoritatea agențiilor de plăți fac uz de o rețea de oficii regionale și/sau districtuale. Avantajul administrării descentralizate constă în proximitatea beneficiarilor (fermierilor). Utilizarea oficiilor regionale/ districtuale poate lua diverse forme. Acestea sunt utilizate, ca regulă, pentru procesul de înregistrare a cererilor sau pentru a facilita efectuarea inspecțiilor pe

supervising the Paying Agency. In most Member States, the *Competent Authority* is the MoA. It carries the role for national accreditation and ensures compliance with EU and national legislation. In case a Member State has multiple Paying Agencies, the MoA should have a *Coordinating Body*, which functions as the liaison between the Paying Agencies and the European Commission. In some Member States, the Budget Department of the MoA functions as the Coordinating Body. The *Coordinating Body* reduces the risk for errors and fraud between the Paying Agencies and enhances accountability by providing a clear point of contact for the EU authorities. The *Certifying Body* independently audits the accounts, procedures and interal controls of the Paying Agency and provides the certificate of their accuracy and compliance with relevant regulations. In most Member States, the *Certifying Body* is the Internal Audit of the MoA.

The Member States retain much freedom on the organizational design. While the EU regulations define the key obligations for a Paying Agency, there is much freedom in designing the organizational structure. The Member States must comply with having the key functions in place, while drawing attention to the segregation between the authorization, execution and the accounting of payments. Putting in place adequate control structures and procedures and aligning its operations with the IT security and data protection guidelines are just as important. The procedures of the operations must follow the approach that no official performs a task without the supervision of a second official (4-eye principle).

The central administration is often supported by regional offices. With some exceptions, like Slovenia, most paying agencies are using a network of regional and/or district offices. The advantage of decentralized administration lies in the proximity of the beneficiaries (farmers). The use of regional / district offices can vary. They are commonly used for the application enrolment process or to facilitate conducting field inspections. In some countries, existing regional / district offices

teren. În unele țări, oficiile regionale/districtuale existente au fost adaptate pentru a îndeplini noile funcții ale agenției de plăți. În cazul Austriei, Camerele Agricole Districtuale, care tradițional prestau servicii de consultanță agricolă, au primit funcții suplimentare de administrare a subvențiilor în cadrul PAC. Însă, pentru a preîntâmpina conflictele de interese, a fost implementată segregarea atribuțiilor și la nivel local, ca să nu se întâmple ca aceeași persoană prestează servicii de consiliere și efectuează controale după depunerea cererilor.

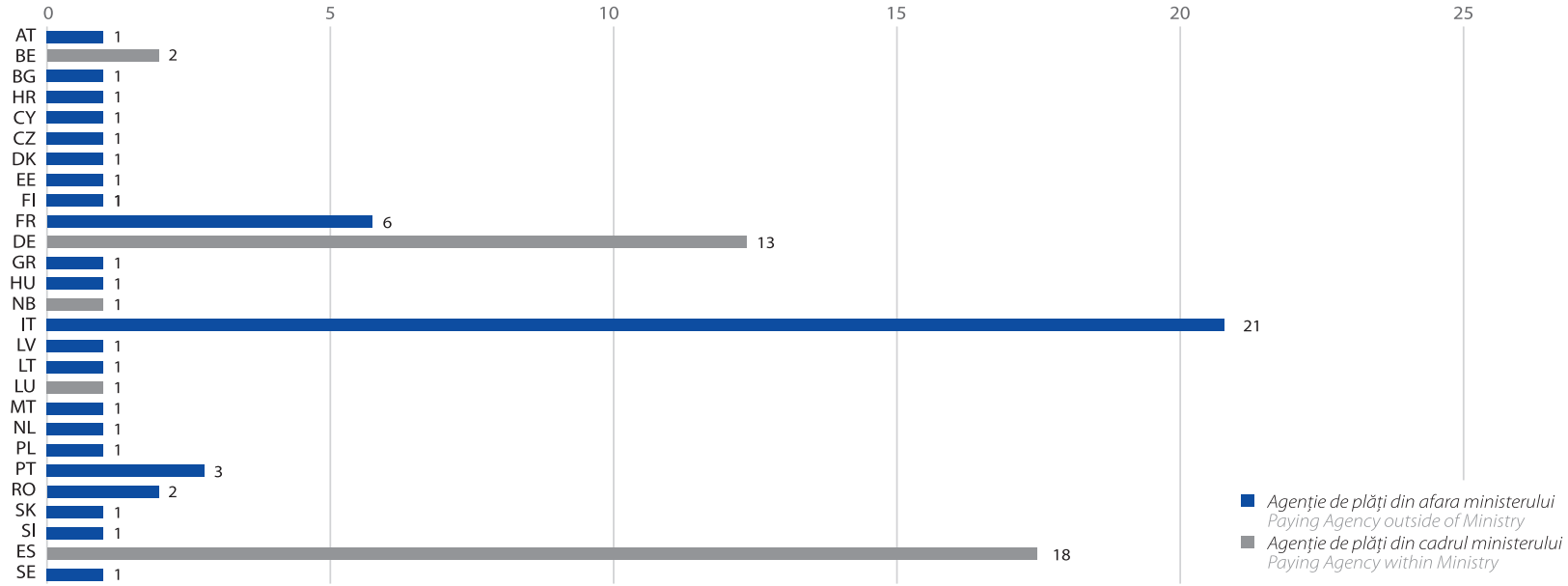
Există o tendință în creștere de a avea agenții de plăți independente. Statele, care au aderat cel mai recent la UE, în 2004, 2007 și 2013, adică cele 13 noi state membre ale UE răspund la directivele stricte ale Comisiei Europene, pentru a garanta o segregare mai clară între mandatul de politici al Ministerului Agriculturii și funcția de prestare a serviciilor a Agenției de Plăți. Chiar și statele membre ale UE mai mici, cum ar fi Malta, Slovenia și cele trei state baltice, și-au înființat agenții de plăți în afara structurii organizatorice a Ministerului Agriculturii (**Figura 3**).

were adapted to meet the new functions of the paying agency. With the example of Austria, the District Chambers of Agriculture, which traditionally carry out farm advisory services, received additional functions under the subsidy administration of the CAP. However, as to prevent a conflict of interest, the segregation of duties was also implemented on a local level, as to prevent that the same staff carry out advisory services and controls following submission of applications.

There is a growing trend towards independent Paying Agencies. The most recent accessions to the EU in 2004, 2007, and 2013 show that the 13 new EU Member States respond to the stringent guidelines from the European Commission, as to guarantee a clearer segregation between the policy mandate of the MoA and the service delivery function of the Paying Agency. Even smaller EU Member States, such as Malta, Slovenia, and the three Baltic States have established their paying agencies outside the organizational structure of the Ministry of Agriculture (**Figure 3**).

Fig.3. Numărul agențiilor de plăți în statele membre și statutul lor de independență

Number of Paying Agencies by Member State and status of independence



Sursă: Înființarea agenției de plăți, 2017/ Source: Establishment of a Paying Agency, 2017.

Întrucât o agenție de plăți este obligată nu numai să efectueze plăți, ci și să efectueze controale și uneori să colecteze creanțe neperformante, segregarea funcțională efectuată de Ministerul Agriculturii a adus beneficii. De asemenea, deoarece Agenția de Plăți are ocazional avalanșe de muncă, câteva agenții de plăți beneficiază de faptul că nu sunt legate de condițiile de angajare a funcționarilor publici. În cadrul statelor din Balcanii de Vest candidate la aderare la UE, țările candidate mai mici, cum ar fi Muntenegru, și-au înființat agenția IPARD (de plăți) sub denumirea de Direcție de Plăți, care este integrată în structura organizatorică a Ministerului Agriculturii[4].

Din cauza mărimii unor state membre a apărut necesitatea mai multor agenții de plăți. Întrucât înființarea unei agenții de plăți împovărează bugetul de stat, există, în general, scopul de a limita numărul de agenții de plăți. Având în vedere scopul de a supraveghea toate plățile subvențiilor, se favorizează, de asemenea, înființarea unei singure agenții de plăți. Însă mărimea fizică a unei economii sau structura constituțională a acesteia le-a determinat pe câteva dintre țări să înființeze mai mult de o singură agenție de plăți. Constituția federală a Germaniei le permite celor 16 guverne regionale (Bundesländer) să aibă propria administrație publică. Majoritatea dintre cele 13 agenții de plăți din Germania sunt înființate în cadrul structurii organizatorice a ministerelor de stat responsabile de agricultură și dezvoltare rurală. De fapt, în statele germane Bavaria sau Baden-Württemberg, agențiile de plăți sunt înființate ca departamente în cadrul Ministerului Agriculturii. Având în vedere cerințele de economisire a costurilor în administrația publică, Franța a implementat simultan două categorii de fuziuni ale agențiilor de plăți. Trei agenții de plăți pentru produse de bază (cereale, lactate, animale) au fuzionat într-o singură agenție de plăți „FranceAgriMer", responsabilă de toate serviciile de reglementare ale piețelor agricole. În același timp, a fost realizată fuziunea agenției responsabile de registrele fermelor, terenurilor și animalelor cu agenția pentru dezvoltare rurală în cadrul Agenției pentru Servicii și Plăți.

Administrarea subvențiilor agricole stă la baza unui sistem complex de responsabilitate. Statele membre ale UE sunt obligate să instituie un Sistem Integrat de Administrare și Control (IACS) pentru a asigura absorbția fondurilor UE. IACS este un cadru IT complex destinat pentru administrarea, controlul și executarea subvențiilor agricole. Instrumentul administrativ a fost creat acum 30 de ani cu obiectivul de a garanta utilizarea corectă a fondurilor, adică de a

[4] IPARD este Instrumentul UE de asistență pentru preaderare în domeniul agriculturii și dezvoltării rurale.

As a paying agency is obliged not only to carry out payments, but also to conduct controls and sometimes collect bad debts, a functional segregation from the MoA has brought benefits. Also, as the Paying Agency has occasional peaks of work, several Paying Agencies profit from not being tied up with the civil servant hiring conditions. Within the EU candidate countries of the Western Balkans, smaller candidate countries, such as Montenegro, have established their IPARD (Paying) Agency as the Directorate for Payments, which is embedded in the organizational structure of the MoA[4].

The size of a Member State often requires more than one paying agency. As the establishment of a Paying Agency burdens the state budget, there is generally the aim to limit the number of paying agencies. Considering the aim to have oversight on all subsidy payments, also favors to establish a single paying agency. However, the physical size of an economy or the constitutional structure, has led several countries to establish more than one paying agency. The federal constitution of Germany empowers the 16 regional governments (Bundesländer) with their own public administration. Most of Germany's 13 Paying Agencies are established within the organizational structure of the State Ministries responsible for agriculture and rural development. In fact, in the German States of Bavaria or Baden-Württemberg the paying agencies are established as departments within the MoA. In the light of cost-saving requirements in the public administration, France implemented two categories of paying agency mergers simultaneously. Three commodity paying agencies (cereals, dairy, livestock) were merged to one paying agency "FranceAgriMer" in charge of all regulatory services of agriculture markets. At the same time, the merger of the agency responsible for the farm, land, and animal registers with the agency for rural development to the Agency for Service and Payments was undertaken.

The administration of agriculture subsidies underlies a complex system for accountability. The EU Member States are required to establish an *Integrated Administration and Control System* (IACS) to secure absorption of EU funds. 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 are used correctly that is, to prevent double- or

[4] IPARD is the EU Instrument for Pre-accession Assistance for Agriculture and Rural Development.

preveni subvenționarea dublă sau supra-subvenționarea. Acest lucru a contribuit la o răspundere mai mare a administrației agriculturii. IACS se bazează pe câteva baze de date electronice interconectate, inclusiv, ca minimum, registrul fermierilor, sistemul de identificare a parcelelor agricole (LPIS) și registrul de identificare a animalelor (**Caseta 2**).

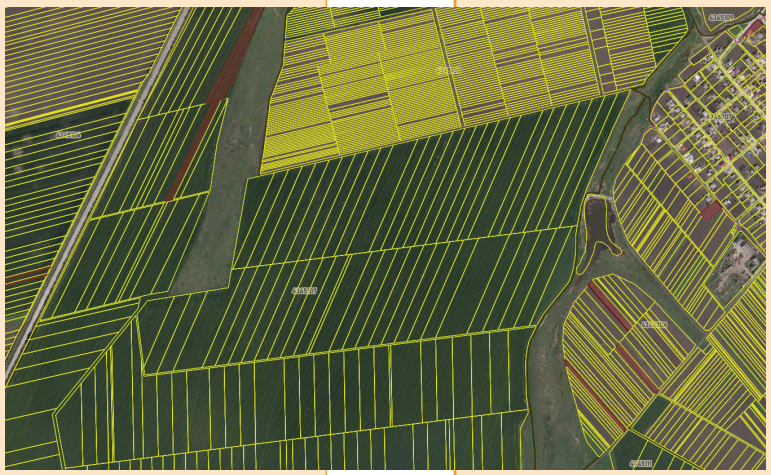
Caseta 3: Sistemul Integrat de Administrare și Control

Sistemul Integrat de Administrare și Control (IACS) a fost instituit în cadrul Reformei MacSharry din 1992 pentru a asigura că statele membre dispun de un sistem eficient de administrare și control înainte de autorizarea plăților directe și a granturilor. Avantajul IACS este triplu: (i) ajută fermierii să depună cereri corecte pentru subvenții și preîntâmpină nerespectarea reglementărilor, (ii) sprijină Agenția de Plăți în asigurarea unui cadru administrativ transparent, care susține responsabilitatea și (iii) protejează eficient interesele financiare ale contribuabililor UE.

IACS este format din următoarele 6 baze de date și componente interconectate.

1. un registru al fermierilor, care ține evidența beneficiarilor (poate include și drepturile la plăți);
2. un registrul de identificare a animalelor, care ține evidența circulației animalelor în cadrul UE, în care se aplică subvenții pe bază de număr de animale;
3. un sistem de identificare a parcelelor agricole (LPIS), care este utilizat pentru a identifica suprafața parcelelor agricole și are menirea de a preîntâmpina supra-subvenționarea sau subvențiile duble;
4. un sistem de aplicații geospațiale (GSA), care permite fermierilor să indice vizual suprafața pentru care solicită o subvenție (**Figura 4**);
5. un sistem de monitorizare a suprafețelor (AMS), care urmărește activitățile agricole; și
6. un sistem de control și sancțiuni, care acordă sprijin pentru legalitatea și regularitatea plăților.

Fig 4. Harta e-cadastru/ e-catastre map



Sursă: Agenția Geodezie, Cartografie și Cadastru din Republica Moldova
Source: Geodesy and Cadastral Agency of Moldova

over-subsidizing. This has contributed to higher accountability for the agriculture administration. IACS is based on several electronic and interconnected databases, includes at minimum the farmer register, land parcel identification system (LPIS), and the animal identification register (**Box 2**).

Box 3: Integrated Administration and Control System

The Integrated Administration and Control System (IACS) was established in the framework of the MacSharry Reform 1992 to ensure that the Member States have an efficient system of administration and controls in place prior to authorization of direct payments and grants. The benefit of IACS is threefold: (i) it helps farmers in making correct subsidy applications and prevents non-compliance, (ii) it supports the Paying Agency in having an administrative framework that is transparent and supports accountability, and (iii) it effectively protects the financial interests of the EU taxpayers.

IACS consists of the following 6 interlinked databases and components:

1. a farmer registry that keeps track on beneficiaries (can also include payment entitlements);
2. the animal identification registry, which keeps track of the movement of animals within the EU, where animal-based subsidies apply;
3. the land parcel identification system (LPIS), which is used to identify the area of agriculture parcels and aims to prevent over- or double-subsidizing;
4. a geospatial application (GSA) system, allowing farmers to visually indicate the area for which they apply a subsidy for (**Figure 4**);
5. an area monitoring system (AMS) that tracks agricultural activities; and
6. a control and sanction system that supports legality and regularity of payments.

Sunt necesare cunoștințe tehnice pentru a defini cerințele IT (software/ hardware) pentru administrarea subvențiilor. În timp ce administrarea anterioară se baza pe hârtie, digitalizarea este aplicată pe larg în administrarea subvențiilor. Cererile de înscriere online sunt utilizate pe larg. Achiziționarea reușită a serviciilor TI cere o înțelegere tehnică solidă a cerințelor specifice de management și control. În acest scop, statele membre ale UE au inițiat proiecte interne de IT odată cu înființarea IACS, cu un manager de proiect general, care supraveghează specificațiile și testarea componentelor de software și hardware.

Deoarece IACS este costisitor, stabilirea orarului și elaborarea pe intern a programelor sunt esențiale. Înființarea IACS și a bazelor de date respective (registrele fermelor, parcelelor și animalelor) necesită timp și, prin urmare, ar trebui să înceapă devreme. Însă, experiența arată că elaborarea programelor software poate deveni foarte costisitoare în cazul, în care nu toate procedurile legate de colectarea, procesarea, stocarea și întreținerea datelor sunt clar definite. În plus, agențiile de plăți angajează frecvent companii specializate de software pentru elaborarea de programe software adecvate. Este foarte important ca guvernul sau agenția de plăți să fie proprietarul programelor de software, pentru a reduce dependența de companii din exterior și apariția unor costuri ulterioare pentru actualizări.

Rolul agențiilor de plăți adesea nu se limitează la administrarea subvențiilor. Capacitățile administrative din cadrul agențiilor de plăți sunt adesea utilizate pentru a implementa diverse tipuri de programe agricole. În statele membre ale UE, denumirea de Agenție de Plăți este adesea completată de expresia „consiliu de intervenție", deoarece acestea implementează și măsuri în cadrul Organizării Comune a Pieței, cum ar fi intervenția publică și depozitarea privată, reglementarea organizațiilor de producători, emiterea de licențe de import și export (mecanisme comerciale), promovarea alimentelor sau gestionarea calității fructelor și legumelor.

Datele colectate de agenția de plăți aduc câteva beneficii adăugătoare. Întrucât Agenția de Plăți colectează date prin diverse scheme de subvenționare și menține la zi registrele fermelor,



Fotografie: *@iStock.com/* ***Photo credit:*** *@iStock.com*

Technical knowledge is required to define IT (soft-/hardware) requirements for subsidy administration. While past administration was paper-based, the digitalization has widely been applied in subsidy administration. Online applications for enrolment are being widely used. The successful procurement of IT services requires a sound technical understanding on the specific management and control requirements. For this purpose, EU member states initiated internal IT projects when establishing IACS, with an overall project manager overseeing the specifications and testing of software and hardware components.

As IACS is costly, timing and in-house programming are key. The establishment of IACS and the respective databases (farm, land, and animal registries) 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 Government or Paying Agency, as to reduce the dependability of outsourced companies and being confronted with follow-up costs deriving from updates.

The role of paying agencies often goes beyond the administration of subsidies. The administrative capacity within paying agencies is often used to implement various types of agricultural programs. In the EU Member States, the name of the Paying Agency is often complemented by the expression of the intervention board, as they also implement measures within the Common Market Organization, such as public intervention and private storage, regulating producer organizations, issuing import and export licenses (trade mechanisms), food promotion, or quality management of fruits and vegetables.

The data collected by the paying agency has several spillovers. As the Paying Agency collects data through various subsidy schemes, and keeps the farm, land, and animal registers up to date, the paying agencies often contribute to market

terenurilor și animalelor, agențiile de plăți contribuie frecvent la sisteme de informații despre piață. Agenția de plăți austriacă, AMA, are o subdiviziune, care se ocupă de informații despre piață și prețuri, o platformă care informează factorii de decizie și sectorul privat cu privire la schimbările de pe piață în ceea ce privește volumele de producție și evoluția prețurilor. Ca serviciu, aceste informații despre piață includ prețuri de referință și sunt publicate în mod regulat sau oferite prin aplicații online. Datele colectate de agențiile de plăți sunt oferite, de asemenea, birourilor de statistică, pentru a sprijini recensământul agricol. Registrul fermelor este utilizat în special la efectuarea recensământului pentru a ajunge la populația țintă.

Agențiile de plăți interacționează cu alte autorități pentru a simplifica administrarea generală. Asigurările agricole beneficiază de datele și competențele agențiilor de plăți. În cazul Austriei, fermierul poate consimți ca datele din cererea sa pentru subvenție să fie partajate cu compania de asigurări agricole, pentru a calcula potențialele daune cauzate de calamități. În Cipru, prima de asigurare agricolă a fermierului este extrasă din subvenții. Acest lucru necesită, în mod firesc, și consimțământul fermierului. În unele state membre ale UE, personalul de control tehnic, care efectuează inspecții pe teren, acordă, de asemenea, sprijin în evaluarea daunelor produse de evenimente climatice adverse.

Pentru înființarea unei agenții de plăți e necesar un număr mare de personal. Teoretic, agenția de plăți are nevoie de cel puțin 25-40 de angajați pentru cele mai relevante funcții, cu excepția autorizării plăților, care depinde de complexitatea sarcinilor (**Tabelul 2**). Acest număr minim indicativ de personal se referă la acele state membre ale UE, care fac uz de oportunitatea de a delega majoritatea funcțiilor lor altor autorități. Majoritatea statelor membre au un număr de personal mult mai mare, care variază de la câteva sute până la câteva mii. Agenția de plăți austriacă, AgrarMarkt Austria (AMA), are 500 de angajați permanenți și încă 180 de angajați sezonieri temporari pentru introducerea datelor și controale tehnice. Pe baza unor experiențe mai practice, peste 50% din totalul personalului ar trebui desemnat pentru a îndeplini funcții tehnice, cum ar fi procesarea cererilor, autorizarea plăților și inspecții pe teren. Agențiile de plăți din țările baltice au, de asemenea, un număr mai mare de angajați: 340 în Estonia, 660 în Letonia și 661 în Lituania, inclusiv în oficiile regionale. Pentru sarcini care merg mai departe decât administrarea subvențiilor, precum administrarea funcțiilor de reglementare a pieței, informații despre piață și informații despre prețuri este necesar personal tehnic suplimentar. În ceea ce privește autorizarea plăților, utilizarea programelor software susține automatizarea controalelor administrative

information systems. The Austrian paying agency AMA has a unit that deals with market and price intelligence, a platform that informs policy makers and the private sector of changes on the market with regards to production volumes and price developments. As a service, this market information data includes reference prices and is published regularly or provided through online applications. The data collected by the paying agencies also inform the statistical offices, as to support the agriculture census. Especially the farm registry is used when conducting the census as to reach the target population.

Paying agencies interface with other authorities to simplify overall administration. Agricultural insurance benefits from data and skills of a paying agency. With the example of Austria, the farmer can consent that his subsidy application data can be shared with the agriculture insurance company, as to calculate potential calamities. In Cyprus, farmers premium for agriculture insurance is deducted from the subsidies. This naturally also requires the consent by the farmer. In some EU member states, the staff of the technical control, who conduct field inspections, also support assessing the damages following climatically adverse events.

The establishment of a Paying Agency requires abundant of staff. In theory, a paying agency requires at minimum 25-40 employees for the most relevant functions, except for the authorization of payments, which depends on the complexity of tasks (**Table 2**). This indicative number relates to those Member States that make use of the opportunity to delegate most of its functions to other authorities. Most Member States show significant higher staff numbers, and can vary between several hundreds to several thousands. The Austrian Paying Agency AgrarMarkt Austria (AMA) has 500 permanent employees and an additional 180 temporary seasonal staff for data entry and technical controls. Based on more practical experiences, more than 50% of the total staff should be appointed to carry out the technical functions, such as application processing, authorization of payments, and field inspections. The Baltic Paying Agencies are also staffed in higher numbers: 340 in Estonia, 660 in Latvia, and 661 in Lithuania including the regional offices. Additional technical staff is needed for tasks going beyond the administration of subsidies, such as for the administration of market regulatory functions, and market information and price intelligence. With regards to the authorization of payments, the use of software programs supports automatization of administrative controls and data validation checks.

și a verificărilor de validare a datelor. Prin urmare, agențiile de plăți, care își pot gestiona administrarea subvențiilor folosind programe de software necesită semnificativ mai puțini angajați în comparație cu administrarea pe hârtie.

As a result, those paying agencies that can manage their subsidy administration using software programs, require significantly less employees compared with administration on paper.

Tab.2. Număr indicativ minim de personal al unei agenții de plăți, în care are loc delegarea autorizării plăților
Indicative minimum staff number of a paying agency that delegates the authorization of payments

Funcție Function	Număr minim de personal Minimum number of staff
Administrația (Consiliul de Administrație)/ Management (Board of Directors)	2 (2)
Executarea plăților/ Execution of payments	2 (1)
Contabilitatea plăților/ Accounting of payments	2 (1)
Gestionarea datoriilor/ Debt management	2 (1)
Monitorizare și raportare/ Monitoring and reporting	2 (1)
Audit intern/ Internal audit	3 (1)
Arhivare/ Archiving	2
Gestionarea bugetului și a resurselor umane/ Budget and human resource management	3 (2)
Aspecte juridice/ Legal affairs	2 (1)
TIC/ ICT	3 (1)
Relații publice/ Public relations	2 (1)
TOTAL/ TOTAL	**25 (12)**

Notă: în paranteze este indicat numărul de secretari/asistenți. *Note: in (parenthesis) is the number of secretaries / assistants.*

Sursa: Recomandările UE privind personalul agențiilor de plăți agricole/ Source: EU recommendations for staffing of agricultural paying agencies.

Crearea IACS pune o povară pe bugetul de stat. Introducerea IACS este costisitoare în ceea ce privește proiectarea, elaborarea și testarea de software. Pentru funcționarea sa este necesar, de asemenea, un sistem de securitate IT adecvat pentru a preîntâmpina atacurile cibernetice. Costul introducerii unui IACS complet operațional este estimat la 5 - 9 milioane EUR și necesită cel puțin 5 ani pentru a fi elaborat. Pe lângă IACS, o agenție de plăți independentă are nevoie de infrastructură adecvată de birouri, precum și de vehicule și echipamente tehnice pentru inspecțiile pe teren.

The establishment of the IACS burdens the State budget. The introduction of IACS is costly in terms of software design, development, and testing. Its operation also requires an adequate IT security system as to prevent cyberattacks. The cost for the introduction of a fully operational IACS is estimated between EUR 5-9 million and requires at least 5 years to be developed. Besides IACS, an independent paying agency requires adequate office infrastructure, as well as vehicles and technical equipment for field inspections.



Serviciile de consiliere agricolă sunt esențiale pentru un sector agricol bazat pe cunoștințe

2.3

Farm advisory services are key for a knowledge-driven agriculture sector

Prestarea serviciilor de consiliere agricolă este obligatorie în UE. Din anul 2007, statele membre sunt obligate să înființeze servicii de consiliere agricolă (SCA). Obiectivul lor este de a oferi consultanță de specialitate și de a facilita accesul la informații, resurse și finanțare. SCA își propune să îmbunătățească productivitatea, profitabilitatea și sustenabilitatea prin sprijinirea fermierilor în îndeplinirea cerințelor de reglementare, gestionarea mai bună a riscurilor de piață și climatice și facilitarea accesului la resurse și informații. SCA joacă un rol esențial în oferirea informațiilor privind obligațiile care decurg din cerințele statutare de management (SMR), cum ar fi standardele de siguranță alimentară și bunăstare a animalelor, și cerințele de mediu, cum ar fi utilizarea eficientă și durabilă a apei și a produselor de protecție a plantelor. Schimbul de cunoștințe, consilierea și formarea privind bunele condiții agricole și de mediu (GAECs) reprezintă o altă propunere de valoare a SCA.

Serviciile de consiliere agricolă sunt prestate prin diferite modele. Statele membre își mențin o libertate mare în crearea serviciilor de consiliere agricolă. Câteva state membre aveau servicii de consiliere agricolă înainte ca acestea să devină obligatorii. De exemplu, Camera Agricolă din Austria există din anul 1922. În prezent, în cele 27 de state membre au apărut trei tipuri principale de SCA (**Tabelul 3**), care diferă una de alta prin (i) sursele de finanțare, (ii) costul consultanței, (iii) gradul de influență a statului și (iv) domeniul consultanței oferite. Cea mai răspândită categorie este reprezentată de *servicii publice de extensiune*, care sunt, de obicei, oficii agricole finanțate de stat, care oferă servicii gratuite fermierilor. Acest model e utilizat frecvent în cazurile, în care Ministerul Agriculturii are oficii regionale sau agenții specializate, cum ar fi Centrul de Consultanță și Formare Agricolă din Letonia. Al doilea cel mai frecvent utilizat model este *Camera Agricolă*. Deși Camerele Agricole sunt formate și finanțate preponderent de fermieri și proprietari de terenuri, serviciile lor cuprind consultanță, educație și formare gratuită pentru fermieri. A treia categorie este reprezentată de *companiile private de consultanță și consiliere*. Acestea lucrează cu scop de obținere a profitului și oferă servicii foarte specializate, de la practici agricole, elaborarea de planuri de afaceri pentru subvenții de investiții până la condiții de mediu și adaptare la climă. De obicei, acestea activează totalmente independent de guvern, prin urmare, nu au cunoștințe despre evoluțiile politice curente.

Delivering farm advisory services is mandatory in the EU. Since 2007, Member States have been obliged to establish farm advisory services (FAS). Its objective is to provide expert advice and facilitate access to information, resources, and funding. The FAS aim to improve productivity, profitability, and sustainability by supporting farmers to meet regulatory requirements, better manage market and climate risks, and facilitating access to resources and information. FAS play a pivotal role on providing information on obligations resulting from the statutory management requirements (SMRs), such as food safety and animal welfare standards, and environmental requirements, like efficient and sustainable use of water and plant protection products. Knowledge-sharing, advising, and training on good agricultural and environmental conditions (GAECs) are another value proposition of the FAS.

Farm advisory services are provided through different models. The Member States retain much freedom in establishing farm advisory services. Several Member States had farm advisory services in place before it became mandatory. For example, the Chamber of Agriculture in Austria has existed since 1922. Today, three main types of FAS have emerged among the 27 Member States (**Table 3**), differentiated by (i) the sources of funding (ii) cost for advice, (iii) degree of state influence, and (iv) scope of advice provided. The most common category is *public extension services*, which are typically state-funded agricultural offices that provide services free-of-charge to farmers. They are frequently applied when the MoA has regional offices or specialized agencies, such as the Agricultural Advisory and Training Center in Latvia. The second most applied model is the *Chamber of Agriculture*. While the Chamber of Agriculture is formed and mostly financed by farmers and landowners, its services range from free-of-charge advice, education, and training to farmers. The third category is *private consulting and advisory companies*. They work for profit and offer very specialized services, ranging from farming practices, business plan development for investment grants, and environmental and climate adaptive conditions. They usually work completely independently from the government, thus lack knowledge on current political developments.

Tab. 3. Modele de Servicii de Consiliere Agricolă în statele membre ale UE/ Models of Farm Advisory Services by EU Member State

Stat membru Member State	Serviciu publice de extensiune Public Extension Services	Serviciu semi-public de consiliere Semi-public Advisory Service	Companii private de consultanță Private Consulting Companies
Austria **Austria**		Camera agricolă Chamber of Agriculture	
Belgia **Belgium**	Agenția pentru Agricultură și Pescuit Agency for Agriculture and Fisheries		
Bulgaria **Bulgaria**	Serviciul Național de Consultanță Agricolă National Agricultural Advisory Service		
Croația **Croatia**	Serviciul de Consultanță Agricolă Agricultural Advisory Service		
Cipru **Cyprus**	Ministerul Agriculturii, Dezvoltării Rurale și Mediului Ministry of Agriculture, Rural Development, and Environment		
Republica Cehă **Czech Republic**	Institutul de Cercetare pentru Conservarea Solului și Apei Research Institute for Soil and Water Conservation		
Danemarca **Denmark**		Consiliul Danez pentru Agricultură și Alimentație Danish Agricultural and Food Council	
Estonia **Estonia**	Centrul de Consultanță al Fundației pentru Dezvoltare Rurală Rural Development Foundation Advisory Centre		
Finlanda **Finland**			Centrul Forestier Finlandez, ProAgria Group, Faba Finnish Forest Centre, ProAgria Group, Faba
Franța **France**		Adunarea Permanentă a Camerelor Agricole Permanent Assembly of Chambers of Agriculture	
Germania **Germany**	Servicii oficiale de consiliere de stat State Official Advisory Services	Asociația camerelor agricole Association of Chambers of Agriculture	Firme private de consultanți și consilieri de afaceri Private Consultancies and Business Advisors
Grecia **Greece**	Autoritatea de gestionare a implementării Planului de dezvoltare rurală din Grecia Managing Authority for Implementation of the Greek Rural Development Plan		
Ungaria **Hungary**		Camera agricolă Chamber of Agriculture	

Stat membru Member State	Serviciu publice de extensiune Public Extension Services	Serviciu semi-public de consiliere Semi-public Advisory Service	Companii private de consultanță Private Consulting Companies
Irlanda **Ireland**	Teagasc – Autoritatea pentru Dezvoltare Agricolă și Alimentară Teagasc – Agriculture and Food Development Authority		
Italia **Italy**	Ministerul Agriculturii, Alimentației și Silviculturii Ministry of Agriculture, Food and Forestry		
Letonia **Latvia**	Centrul de consiliere și formare rurală Rural Advisory and Training Centre		
Lituania **Lithuania**	Instituția publică Serviciul de consiliere agricolă din Lituania Public Institution for Lithuanian Agricultural Advisory Service		
Malta **Malta**	Ministerul Agriculturii, Pescuitului și Drepturilor Animalelor Ministry of Agriculture, Fisheries and Animal Rights		
Țările de Jos **Netherlands**	Rețeaua agricolă Agricultural Network		
Polonia **Poland**	Centrul de Consultanță Agricolă Agricultural Advisory Centre	Centre regionale de consultanță agricolă Regional Agricultural Advisory Centres	Companii private de consultanță Private consulting companies
Portugalia **Portugal**	Direcția Generală pentru Agricultură și Dezvoltare Rurală General Directorate for Agriculture and Rural Development		
România **Romania**	Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale Ministry of Agriculture and Rural Development		
Republica Slovacă **Slovak Republic**			PROUNION, a.s. PROUNION, a.s.
Slovenia **Slovenia**		Camera agricolă și forestieră Chamber of Agriculture and Forestry	
Spania **Spain**	Ministerul Agriculturii, Pescuitului și Alimentației Ministry of Agriculture, Fisheries, and Food		
Suedia **Sweden**			LRF Konsult LRF Konsult

Sursă: European Network for Rural Development, Agriculture Advisory Service Provider (Rețeaua Europeană pentru Dezvoltare Rurală, Prestator de servicii de consiliere agricolă).
Source: European Network for Rural Development, Agriculture Advisory Service Provider.

Serviciile de consiliere agricolă aduc numeroase beneficii. Este incontestabil că efectele SCA sunt percepute ca fiind pozitive, deși sunt dificil de cuantificat. Principalul beneficiu al SCA este contribuția lor la creșterea gradului de cunoaștere a fermierilor cu privire la efectele practicilor agricole legate de siguranța alimentară, sănătatea animalelor și a plantelor, bunăstarea animalelor și condițiile de mediu. Consultanța oferită privind inputurile agricole, gestionarea nutrienților și factorii de productivitate contribuie la îmbunătățirea practicilor agricole, care contribuie indirect la veniturile fermelor.

Consilierea fermierilor implică costuri. După cum s-a subliniat mai sus, există diferite modele de SCA aplicate în statele membre. Deși serviciile publice de extensiune oferă gratuit servicii de consiliere fermierilor, aceste SCA publice au, de obicei, limitări în ceea ce privește cuprinderea tuturor fermierilor și domeniul de aplicare al serviciilor de consiliere. Aceasta se întâmplă din cauza faptului că prestarea acestor servicii fermierilor împovărează bugetul de stat. Din alt punct de vedere, companiile private de consultanță au beneficiari limitați, deoarece serviciile lor sunt mai scumpe, ajungând de obicei doar la fermierii mai rentabili. Camerele Agricole sunt finanțate de membri, dar uneori beneficiază de sprijin de stat. Unele servicii de consiliere ale Camerelor sunt adaptate nevoilor concrete ale fermierului, ceea ce duce la facturi suplimentare. În general, experiențele cu Camerele Agricole și alte modele de SCA arată că venitul mediu al fermierilor este afectat doar marginal de contribuția lor la SCA și depășește cu mult contribuția lor pentru servicii de consiliere.

Serviciile de consiliere agricolă joacă un rol mare în cadrul Sistemului de Cunoștințe și Inovare în Agricultură. Deși SCA este cel mai important instrument de diseminare a informațiilor, acesta este o componentă crucială în cadrul conceptului Sistemului de Cunoștințe și Inovare în Agricultură (AKIS). UE a subliniat importanța integrării SCA în AKIS, pentru a asigura o abordare holistică a partajării cunoștințelor și a inovării (**Caseta 4**). Serviciile de consiliere agricolă au fost cruciale în pregătirea fermierilor în perioada de preaderare și sunt instituția cheie pentru sprijinirea fermierilor în atingerea obiectivelor PAC, respectarea PAC și efectuarea plăților PAC. Acestea contribuie la facilitarea inovării prin sprijinirea fermierilor în adoptarea de noi tehnologii și bune practici agricole.

The benefits of farm advisory services reach far and wide. It is out of question that the effects of FAS are seen positively, while difficult to be quantified. The main benefit of the FAS is their contribution to raising the farmers' awareness raising on the effects of farming practices related to food safety, animal and plant health, animal welfare, and environmental conditions. The advice provided on agricultural inputs, nutrient management, and productivity factors contribute to improved farming practices that indirectly contribute to farm incomes.

The advice to farmers comes at a cost. As highlighted above, there are different models of FAS applied in the Member States. While public extension services offer their advisory services free-of-charge to farmers, these public FAS usually have limitations with regards to reaching all farmers and the scope of advisory services. This is due to the fact that providing these services to farmers burdens the State budget. On the other end, private consulting companies have limited beneficiaries, as their services come at a higher cost, usually reaching only more profitable farmers. The Chambers of Agriculture are funded by their members but sometimes benefit from State support. Some advisory services of the Chambers are tailored to the specific needs of the farmer resulting to additional invoicing. Overall, the experiences on the Chambers of Agriculture and other FAS models reveal that the average farmers' income is only marginally affected by their contribution to the FAS and outweigh by far the advisory services.

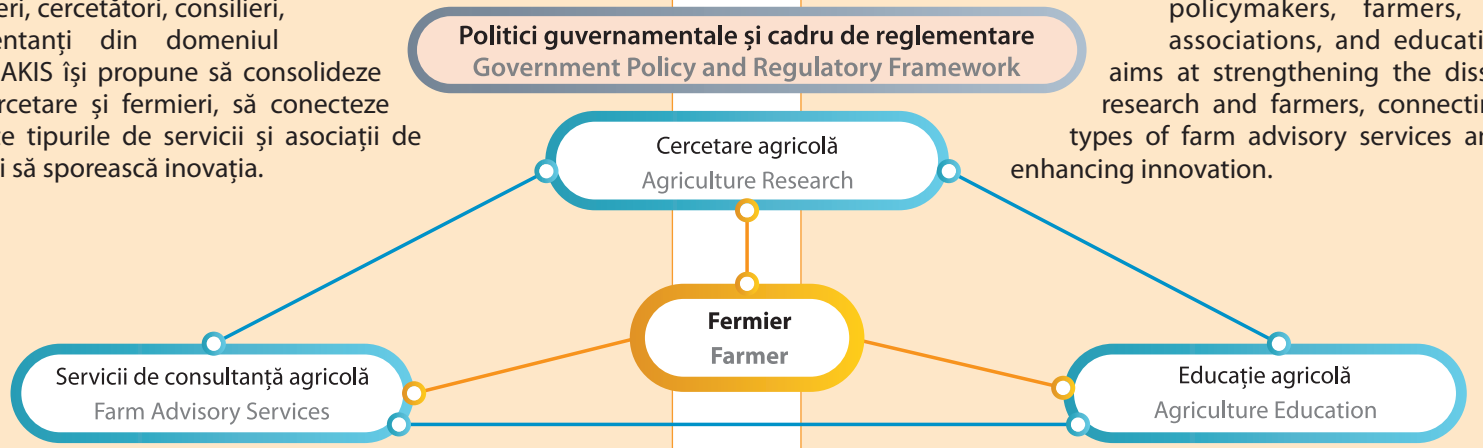
Farm advisory services play a key role within the Agriculture Knowledge and Innovation System. While the FAS are the most important information dissemination instrument, it is a crucial component within the concept of the Agriculture Knowledge and Innovation System (AKIS). The EU has emphasized the importance of integrating the FAS within AKIS, as to ensure the holistic approach to knowledge-sharing and innovation (**Box 4**). The farm advisory services have been crucial in preparing farmers in the pre-accession period and are the key institution for supporting farmers achieve CAP objectives, CAP compliance, and CAP payments. They help facilitating innovation by supporting farmers in adopting new technologies and good agriculture practices.

Caseta 4: Sistem de Cunoștințe și Inovații Agricole

Conceptul de partajare a cunoștințelor și informațiilor agricole a apărut în anii 1970 din perspectiva cercetării. Partajarea cunoștințelor și învățarea reciprocă au fost percepute ca cerințe cheie pentru dezvoltarea și performanța agriculturii. Promovarea cunoștințelor agricole a început la mijlocul anilor 1980. În ultimii ani, termenul „informație" a fost înlocuit cu „inovație" pentru a crea conceptul Sistemului de Cunoștințe și Inovații în Agricultură.

Schimbul de idei și discutarea problemelor între părțile interesate din agricultură și dezvoltarea rurală, pentru a partaja cunoștințe, a stimula inovația și a crea soluții comune, reprezintă un obiectiv cheie. Părțile interesate includ factori de decizie politică, fermieri, cercetători, consilieri, asociații și reprezentanți din domeniul educației (**Figura 5**). AKIS își propune să consolideze diseminarea între cercetare și fermieri, să conecteze și să promoveze toate tipurile de servicii și asociații de consultanță agricolă și să sporească inovația.

Fig.5. Părți interesate din cadrul AKIS/ Key stakeholders of AKIS



AKIS-urile din statele membre sunt diverse în ceea ce privește eficacitatea schimbului de cunoștințe și crearea de inovație. Austria, Danemarca și Irlanda sunt considerate a avea un AKIS puternic și eficient, bazat pe un nivel ridicat de integrare dintre părțile interesate ale AKIS-urilor[5] . Pe de altă parte, AKIS-urile din Grecia, Portugalia și România sunt evaluate ca fiind slabe din cauza fragmentării părților interesate.

[5] European Commission, Building Stronger Agricultural Knowledge and Innovation Systems (AKIS) to foster advice, knowledge and innovation in agriculture and rural areas (Comisia Europeană, Construirea unor sisteme mai puternice de cunoștințe și inovare agricolă (AKIS) pentru a promova consilierea, cunoștințele și inovarea în agricultură și zonele rurale), 2019.

Box 4: Agriculture Knowledge and Innovation System

The concept of sharing of agricultural knowledge and information emerged in the 1970s from the perspective of research. Knowledge sharing and mutual learning were seen as key requirements for agricultural development and performance. The promotion of agriculture knowledge started from the mid-1980s. In recent years, the term 'information' was replaced by 'innovation' as to establish the concept of the Agriculture Knowledge and Innovation System.

Exchanging ideas and discussing problems between agriculture and rural development stakeholders as to share knowledge, spark innovations, and create common solutions is a key objective. The stakeholders comprise policymakers, farmers, research, advisors, associations, and education (**Figure 5**). AKIS aims at strengthening the dissemination between research and farmers, connecting and fostering all types of farm advisory services and associations, and enhancing innovation.

The AKIS in the Member States show variances in the efficacy of exchanging knowledge and creating innovation. Austria, Denmark, and Ireland are considered to have a strong and powerful AKIS based on the high level of integration between the stakeholders of AKIS[5] . On the other side, the AKIS in Greece, Portugal, and Romania is assessed as weak due to their fragmentation of stakeholders.

[5] European Commission, Building Stronger Agricultural Knowledge and Innovation Systems (AKIS) to foster advice, knowledge and innovation in agriculture and rural areas, 2019.

Camera Agricolă reprezintă, de asemenea, interesele fermierilor. Spre deosebire de serviciile publice de extensiune sau de companiile private de consultanță, Camerele Agricole sunt, de asemenea, un model ideal, care colectează interesele fermierilor și le susține în fața autorităților publice și a altor organizații relevante. În loc să ofere doar diseminarea informațiilor de sus în jos, Camerele Agricole adoptă și o abordare de jos în sus, permițând vocii fermierilor să fie auzite în guvern. Experții competenți sunt de o importanță vitală în cadrul Camerelor Agricole. Acest lucru este relevant pentru a apăra așteptările fermierilor în fața factorilor de decizie politică, a autorităților, a mass-media și a organizațiilor internaționale (de exemplu, Copa-Cogeca la nivelul UE). În cadrul Camerelor Agricole, o experiență dovedită este crearea comitetelor de lucru pe teme identificate. Experții superiori ai Camerei Agricole preiau rezultatele discuțiilor din cadrul comitetelor de lucru și le comunică în fața reprezentanților forurilor legislative (Ministerul și Parlamentul).

Camerele Agricole de succes se bazează pe obligativitatea statutului de membru. În statele membre, care au înființat Camere Agricole, apartenența obligatorie a fermierilor și a proprietarilor de terenuri la acestea s-a dovedit a fi soluția de succes în a garanta un nivel ridicat de afiliere a acestora la Camere și a juca un anumit rol în definirea domeniului de aplicare al activităților acestora. Serviciile de consiliere sunt deținute și gestionate de fermieri. Prin urmare, apartenența deplină garantează că Camera Agricolă vorbește cu o singură voce. Exemplul României arată că eforturile de a înființa o Cameră Agricolă fără a face calitatea de membru obligatorie au eșuat de trei ori. Obținerea serviciilor de consiliere din partea Camerei Agricole are loc, de obicei, prin achitarea unei taxe de către membrii acesteia. În unele cazuri, Camerele Agricole beneficiază și de sprijin public.

Camerele agricole vin să completeze asociațiile agricole de nivel tehnic sau de subsector. Sectorul agricol din UE-27 cuprinde un șir de asociații, reprezentând produse individuale, tipuri de producție (de exemplu, organice) sau categorii de mărimi a fermelor. În exemplul Austriei (**Tabelul 4**), asociațiile agricole și Camera Agricolă se completează reciproc. În timp ce Camera Agricolă se concentrează pe subiecte transversale, mai generale, cum ar fi dreptul muncii, impozitare, construcții sau subvenții agricole, asociațiile se concentrează pe specificul subsectorului lor. Atât Camera Agricolă, cât și asociațiile agricole au recunoscut că acțiunile lor de colaborare duc la creșterea eficienței, reducând, în același timp, birocrația pentru fermieri. Coexistența dintre Camera Agricolă și Asociații este un model eficient care asigură creșterea eficienței, preîntâmpină dublările și oferirea unui ghișeu unic pentru fermieri, care își formulează poziții unite de sector pentru dialogul cu autoritățile guvernamentale.

The Chamber of Agriculture also represents farmers interests. Unlike the public extension services or private consulting companies, the Chambers of Agriculture are also an ideal model that collects farmers interests and advocates these interests before public authorities and other relevant organisations. Instead of just delivering top-down information dissemination, the Chambers of Agriculture also follow a bottom-up approach, enabling the voice of farmers to be heard in the government. Versed experts are of paramount importance within the Chambers of Agriculture. This is relevant to defend the expectations of farmers infront of the policymakers, authorities, media, and international organisation (e.g. Copa-Cogeca at EU level). Within the Chambers of Agriculture, setting up working committees on identified topics has a proven track record. The leading experts of the Chamber of Agriculture take the outcome of the discussions within the working committees and communicate them in front of the legislative representatives (Ministry & Parliament).

Successful Chambers of Agriculture rely on mandatory membership. In those Member States that have established a Chamber of Agriculture, mandatory membership of the farmers and landowners has been proven as the successful solution to guarantee high affiliation with the Chambers and play a role in defining the scope of their activities. Advisory services are owned and managed by farmers. Full membership, therefore, guarantees that the Chamber of Agriculture speaks with one voice. The example of Romania shows that their efforts to establish a Chamber of Agriculture without mandatory membership failed three times. Benefitting from the advisory services of the Chamber of Agriculture usually means a fee for its members. In some cases, the Chambers of Agriculture also benefit from public support.

The Chambers of Agriculture complement agricultural sub-sector or technical associations. The agriculture sector in the EU-27 has a variety of associations, representing individual commodities, types of production (e.g. organic) or farm-size categories. With the example of Austria (**Table 4**), the agricultural associations and the Chamber of Agriculture complement each other. While the Chamber of Agriculture focuses on more general cross-cutting topics, such as labor law, taxation, construction, or agriculture subsidies, the associations concentrate on the specificity of their subsector. Both, the Chamber of Agriculture and the agriculture associations have recognized that their collaborative actions lead to efficiency gains while reducing bureaucracy for the farmers. The co-existence between the Chamber of Agriculture and the Associations is an effective model that provides efficiency gains, prevents duplications and offers a one-stop shop for farmers that form united sector positions for policy dialogue with Government authorities.

Tab.4. Divizarea responsabilităților între Camera Agricolă și Asociații în Austria/ Division of responsibilities between the Chamber of Agriculture and Associations in Austria

Responsabilitate Responsibility	Camera Agricolă Chamber of Agriculture	Asociații Agricole Agriculture Associations
Aspecte generale/ General Affairs		
Serviciu de consiliere agricolă/ Farm Advisory Service	X	
Comitete pentru discuții politice/ Committees for policy discussion	X	
Mașini / instalații agricole/ Agriculture machinery / facilities	X	
Fermieri femei și tineri fermieri/ Female and youth farmers	X	
Dreptul muncii/ Labor Law	X	
Dreptul fiscal/ Tax Law	X	
Dreptul construcțiilor/ Construction Law	X	
Subvenții agricole/ Agricultural subsidies	X	
Interfață cu asigurările sociale/ Interface with Social Security	X	
Intermediar în domeniul energiei/ Intermediary regarding energy	X	
Interfață cu fondul de pensii/ Interface reg. retirement fund	X	
Sectorul animalier/ Livestock Sector		
Examinarea furajelor (laborator)/ Feed examination (laboratory)	X	
Educație/formare profesională/ Education/vocational training	X	X
Creșterea animalelor/ Livestock breeding		X
Teste de performanță a animalelor/ Animal performance tests		X
Estimarea valorii de reproducere/ Breeding value estimation		X
Relații publice / buletin informativ/ Public relations / newsletter	X	X
Clasificarea animalelor pentru sacrificare/ Classification of slaughter animals		X
Însămânțare (inclusiv genetică)/ Insemination (incl. genetics)		X
Activități de marketing/ Marketing activities		X
Sectorul culturilor agricole/ Crop Sector		
Inputuri agricole (de exemplu, semințe, îngrășăminte)/ Agriculture inputs (e.g. seeds, fertiliser)	X	
Protecția solului și irigarea/ Soil protection and irrigation	X	
Protecția oficială a plantelor/ Official plant protection	X	
Certificat de protecție a plantelor/ Plant protection certificate	X	
Eco-condiționalitate (de exemplu, nitrați)/ Cross compliance (e.g. nitrates)	X	
Ghiduri de agricultură ecologică/ Organic farming guidelines	X	X

Sursă: Camera Agricolă a Austriei Inferioare, 2025/ Source: Chamber of Agriculture from Lower Austria, 2025

Siguranța alimentară se începe de la o autoritate puternică

2.4

Food safety starts with a strong authority

Siguranța alimentară nu lasă loc pentru compromisuri. Agenda pentru siguranța alimentară, aspecte veterinare și fitosanitare este unul dintre cele mai dificile și stringente domenii în aderarea la UE. Probabil că nu există un alt domeniu al acquis-ului UE la fel de voluminos și complex, iar transpunerea legislației UE în legislația națională, precum și implementarea acesteia, necesită timp și resurse intensive. Costurile ridicate de adaptare sunt costuri ale sectoarelor public și privat. Însă, participarea la piața unică a UE necesită respectarea deplină a standardelor de siguranță alimentară și calitate stipulate. Experiențele din țările, care au aderat recent la UE, arată că, deși costurile de conformitate pe termen scurt și mediu sunt mari pentru fermieri, procesatori și autorități, totuși, costurile pe termen mediu și lung ale neconformității pot fi chiar și mai mari. Prin urmare, abordarea siguranței alimentare este crucială pentru competitivitate, creștere economică și ocuparea forței de muncă în mediul rural.

Statele membre primesc ghidare privind riscurile legate de alimente. Autoritatea Europeană pentru Siguranța Alimentară (EFSA) a fost înființată în 2002 și funcționează ca un organism consultativ științific independent. În calitate de organizație, care patronează siguranța alimentară a UE, EFSA informează cu privire la legile și normele europene și, prin urmare, consiliază factorii de decizie politică. EFSA interacționează cu autoritățile responsabile de siguranța alimentară ale statelor membre în ceea ce privește programul de lucru și prioritizarea consultanței științifice. În plus, EFSA colaborează cu statele membre în materie de evaluare a riscurilor. Comunicarea și schimbul de date cu autoritățile naționale privind siguranța alimentară au devenit o prioritate, cu scopul asigurării transparenței și sporirii gradului de cunoaștere în rândul consumatorilor.

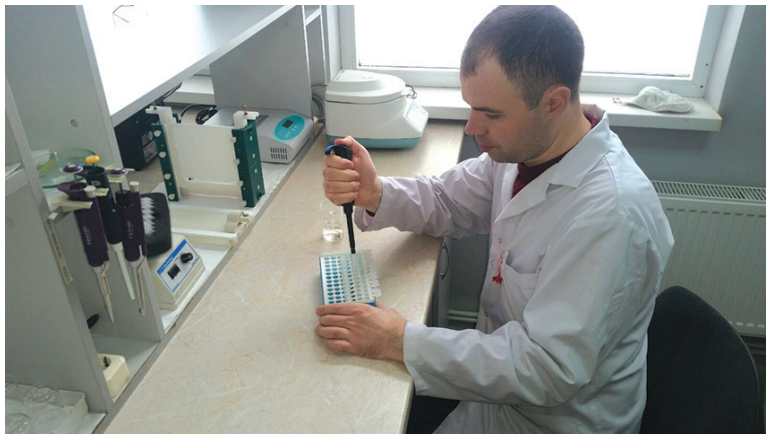
Autoritatea Națională pentru Siguranța Alimentară este crucială pentru aplicarea cerințelor de siguranță alimentară. Deși UE cere statelor membre să-și desemneze o Autoritate pentru Siguranța Alimentară, nu există nicio prescripție privind structura acesteia. Majoritatea statelor membre ale UE și-au înființat o Agenție Națională pentru Siguranța Alimentară (ANpSA) sau autorități regionale de siguranță a alimentelor, cum este cazul Germaniei. Obiectivul principal al acesteia este de a proteja sănătatea publică prin asigurarea sănătății animalelor și plantelor,

Food safety has no margin for compromise. The food safety, veterinary, and phytosanitary agenda is one of the most difficult and stringent areas for EU accession. There is likely no other area of the EU acquis that is as voluminous and complex. And the transposition from EU into national law as well as its implementation take time and is resource-intensive. Its high adaptation costs go to the expense of the public and private sectors. However, the participation on the EU single market requires full compliance with the stipulated food safety and quality standards. Experiences from recent EU accessions show that while short and medium-term compliance costs are high for farmers, processors, and the authority, medium and long-term costs of non-compliance can even be higher. Hence, addressing food safety is crucial for competitiveness, economic growth, and rural employment.

The Member States receive guidance on food-related risks. The European Food Safety Authority (EFSA) was established in 2002 and functions as an independent scientific advisory body. As a patronage on EU food safety, the EFSA informs on European laws and rules and thus advises policymakers. The EFSA interacts with the food safety authorities of the Member States on the work program and prioritization for scientific advice. In addition, the EFSA partners with Member States on risk assessment. Communication and data sharing with the national food safety authorities have become a priority, with the aim to provide transparency and enhance awareness among consumers.

The National Food Safety Authority Is crucial for enforcing food safety requirements. While the EU requires its Member States to designate a competent authority, there is no prescription on the structure of a Food Safety Authority. Most Member States have established a National Food Safety Agency (NFSA) or regional food safety authorities, such in the case of Germany. Their primary objective is to protect public health by ensuring animal and plant health, food safety and quality of food along the entire supply chain, preventing foodborne diseases, and protecting consumers. The NFSA implements and enforces the regulations,

a siguranței alimentare și a calității alimentelor de-a lungul întregului lanț de aprovizionare, dar și de a asigura prevenirea bolilor transmise prin alimente și protejarea consumatorilor. ANpSA implementează și aplică reglementările, efectuează prelevări de probe, inspecții și audituri bazate pe evaluarea riscurilor, acordă licențe și înregistrează operatorii din domeniul alimentar, promovează cunoștințele în rândul consumatorilor și răspunde la focarele de siguranță alimentară.



***Fotografie**: ANSA/ **Photo credit**: ANSA*

Autoritatea competentă în domeniul siguranței alimentare variază de la un stat membru la altul. În cadrul statelor membre, ANpSA se află întotdeauna sub supravegherea a cel puțin unui minister (**Tabelul 5**). În majoritatea statelor membre, cel puțin Ministerul Agriculturii este autoritatea competentă pentru ANpSA. În 15 state membre, autoritatea competentă este partajată între cel puțin două ministere. Cea mai frecventă responsabilitate partajată este împărțită între Ministerul Agriculturii (MA) și Ministerul Sănătății (MS). Acest lucru se bazează pe faptul că, în timp ce MA reglementează producția de alimente, MS se concentrează pe aspectele de sănătate publică, inclusiv boli transmise prin alimente și pe protecția consumatorilor.

conducts samples, inspections and audits based on risk assessment, licences and registers food operators, promotes awareness amongst consumers, and responds to food safety outbreaks.

The competent authority of food safety varies between Member States. Within the Member States, the NFSA always falls under the supervision of at least one Ministry (**Table 5**). In most Member States, at least the MoA is the competent authority for the NFSA. In 15 Member States, the competent authority is shared between at least two ministries. The most common shared responsibility is divided between the MoA and the Ministry of Health (MoH). This is based on the fact that while the MoA regulates food production, the MoH focuses on public health aspects including food borne diseases and consumer protection.

Tab.5. Autoritatea, care supraveghează Agențiile Naționale pentru Siguranță Alimentară/ Authority overseeing the National Food Safety Agencies

Stat membru Member State	Ministerul Agriculturii Ministry of Agriculture	Ministerul Sănătății Ministry of Health	Altă autoritate Other Authority
Austria/ Austria	X	X	
Belgia/ Belgium		X	Agenția Federală pentru Siguranța Lanțului Alimentar Federal Agency for the Safety of the Food Chain
Bulgaria/ Bulgaria	X	X	Ministerul Mediului și Apelor/ Ministry of Environment and Water
Croația/ Croatia	X	X	Inspectoratul de Stat/ State Inspectorate
Cipru/ Cyprus	X	X	
Republica Cehă/ Czech Republic	X	X	
Danemarca/ Denmark	X		

Stat membru Member State	Ministerul Agriculturii Ministry of Agriculture	Ministerul Sănătății Ministry of Health	Altă autoritate Other Authority
Estonia/ Estonia	X		Ministerul Afacerilor Sociale/ Ministry of Social Affairs
Finlanda/ Finland	X	X	
Franța/ France	X	X	Ministerul Economiei, Finanțelor și Suveranității Industriale și Digitale Ministry of Economy, Finances and Industrial and Digital Sovereignity
Germania/ Germany	X		Ministerul Federal pentru Mediu, Acțiune Climatică, Conservarea Naturii și Siguranță Nucleară/ Federal Ministry for the Environment, Climate Action, Nature Conservation and Nuclear Safety
Grecia/ Greece	X	X	
Ungaria/ Hungary	X	X	
Irlanda/ Ireland		X	Autoritatea Irlandeză pentru Siguranța Alimentelor Food Safety Authority of Ireland
Italia/ Italy	X	X	
Letonia/ Latvia	X	X	Serviciul pentru Alimentație și Veterinar/ Food and Veterinary Service
Lituania/ Lithuania		X	Serviciul Alimentar și Veterinar de Stat/ State Food and Veterinary Service
Luxembourg/ Luxembourg	X		
Malta/ Malta	X	X	Ministerul Turismului și Protecției Consumatorului Ministry for Tourism and Consumer Protection
Țările de Jos/ Netherlands	X	X	Autoritatea pentru Siguranța Alimentelor și a Produselor de Consum Food and Consumer Product Safety Authority
Polonia/ Poland	X	X	Ministerul Finanțelor/ Ministry of Finance
Portugalia/ Portugal	X		Ministerul Economiei și Tranziției Digitale/ Ministry of Economy and Digital Transition
România/ Romania	X	X	Ministerul Mediului, Apelor și Pădurilor/ Ministry of Environment, Water and Forests
Slovacia/ Slovakia	X	X	
Slovenia/ Slovenia	X	X	Ministerul Finanțelor/ Ministry of Finance
Spania/ Spain	X	X	Ministerul Drepturilor Sociale, Consumului și Agendei 2030 Ministry of Social Rights, Consumption and Agenda 2030
Suedia/ Sweden			Agenția Suedeză pentru Alimente/ Swedish Food Agency

Sursă: BfR World Food Safety Almanac (Almanahul Siguranței alimentelor în lume), https://worldfoodsafetyalmanac.bfr.berlin/about-the-almanac

Pentru analiza alimentelor este necesită o rețea de laboratoare. Agențiile Naționale pentru Siguranța Alimentară din statele membre gestionează câteva laboratoare (de referință) pentru a asigura siguranța alimentelor, produselor cosmetice, bunurilor de consum și jucăriilor. Aceste laboratoare sunt, la rândul lor, auditate pentru a se asigura corectitudinea acestora. În Austria, Oficiul Federal pentru Siguranța Alimentară (BAES) monitorizează activitatea laboratoarelor și asigură corectitudinea activității acestora. Laboratoarele stau la baza asigurării standardelor de testare armonizate la nivelul UE privind siguranța alimentelor și a hranei pentru animale, sănătatea animalelor și a plantelor, precum și pentru diagnosticarea bolilor animalelor.

Food analysis requires a network of laboratories. The National Food Safety Agencies in the Member States manage several (reference) laboratories as to ensure the safety of food, cosmetics, consumer goods, and toys. These laboratories again are audited against correctness. In Austria, the Federal Office for Food Safety (BAES) monitors the activity of laboratories and enforces the correctness of their work. The laboratories are the basis that EU-wide harmonised testing standards on food and feed safety, animal and plant health, and for the diagnosis of animal diseases are ensured.

Sprijin pentru cercetări și inovații agricole

2.5

Supporting agricultural research and innovation

UE acordă prioritate cercetărilor și inovațiilor agricole. UE are un buget dedicat cercetării și inovării, care este gestionat preponderent în cadrul programului Orizont Europa. Pentru ciclul bugetar 2021-2027, programului Orizont Europa i s-a alocat un buget indicativ de 95,5 miliarde de euro. În plus, UE sprijină inițiativele legate de cercetare axate pe sectoare specifice, precum alimentația, bioeconomia și resursele naturale. Comitetul permanent pentru cercetări agricole (SCAR) din cadrul Comisiei Europene se concentrează pe agricultură, pescuit, alimentație, silvicultură și bioeconomie în sens larg și contribuie la crearea unui Spațiu European de Cercetare (SEC) integrat. Grupurile de lucru SCAR formează o rețea de inspirație pentru statele membre. Aceasta încurajează schimbul, le ajută cercetătorilor să implementeze priorități naționale de cercetare la nivel european și să ajusteze agenda de cercetare națională și europeană.

Cercetările agricole sunt organizate totalmente la nivel național. Nu există reglementări UE, care ar stipula condițiile, ar defini direcția sau tipul de instituții necesare pentru cercetările agricole. Nivelul bugetului alocat cercetării și dezvoltării variază semnificativ între statele membre. În ultimul deceniu, contribuabilii neți la bugetul UE au alocat cele mai mari cote din PIB pentru cercetare și dezvoltare, mai ales Suedia (3,57%), Austria (3,29%), Germania (3,11%) și Finlanda (3,09%), iar alocațiile bugetare ale statelor membre beneficiare nete: România (0,52%), Malta (0,61%) și Cipru (0,68%) s-au situat mult sub media UE de 2,22%.

The EU prioritizes agricultural research and innovation. The EU has a dedicated budget for research and innovation, which is mainly managed under the *Horizon Europe* program. For the budget cycle 2021-2027, an indicative budget of Euro 95.5 bn has been allocated to the Horizon Europe program. In addition, the EU supports research-related initiatives focused on specific sectors, such as food, bioeconomy, and natural resources. The Standing Committee on Agricultural Research (SCAR) under the European Commission focuses on agriculture, fisheries, food, forestry, and the wider bioeconomy, and helps to create an integrated European Research Area (ERA). The SCAR working groups form an inspiring network for the Member States. It fosters exchange, helps scientists implement national research priorities at the European level, and align the national and European research agenda.

Agriculture research is entirely nationally organised. There are no EU regulations that stipulate the conditions, define the direction or the type of institutions for agricultural research. The level of budget allocated to research and development varies significantly between the Member States. During the last decade, the net-contributors to the EU budget allocated the highest share of GDP on research and development, above all Sweden (3.57%), Austria, (3.29%), Germany (3.11%), and Finland (3.09%), while the budget allocations of the net-beneficiary Member States of Romania (0.52%), Malta (0.61%), and Cyprus (0.68%) where far below the EU average of 2.22%.

Între statele membre se disting trei categorii de cercetări în cadrul cercetărilor agricole. În general, economiile agricole mai puternice din UE arată o integrare robustă a instituțiilor publice și a universităților în spațiul lor de cercetare. Într-un sistem complex, se disting trei categorii principale: (i) Universități, (ii) Institute de cercetări non-universitare și (iii) Cercetări departamentale. Primele două categorii funcționează în mare parte independent de Ministerul Agriculturii, în timp ce Cercetările Departamentale se află, de obicei, direct sub egida Ministerului. În Germania, există 10 universități agricole principale și 12 școli tehnice, care combină educația cu cercetarea (**Figura 6**). Cele mai importante patru institute de cercetări non-universitare, care desfășoară atât cercetări fundamentale, cât și cercetări aplicate, sunt: (i) Societatea Max-Planck – axată pe cercetări fundamentale în științe naturale și biologice, precum și în științe umaniste, (ii) Societatea Fraunhofer – cea mai mare organizație din Europa în cercetări aplicative, (iii) Asociația Leibnitz – cercetări interdisciplinare cu o puternică relevanță politică și societală și (iv) Asociația Helmholtz – desfășoară cercetări interdisciplinare pentru a sprijini obiectivele societale pe termen lung. Ministerul Federal German al Agriculturii, Alimentației și Identității Regionale cuprinde patru institute de cercetări departamentale, care funcționează

Three categories of the agriculture research landscape emerge among the Member States. Generally, stronger agricultural economies in the EU show a robust integration of public institutions and universities in their research landscape. In a complex system, three main categories emerge: (i) Universities, (ii) non-university Research Institutes, and (iii) Departmental Research. The first two categories operate mostly independent of the MoA, while Departmental Research usually falls directly under the purview of the Ministry. In Germany, there are 10 main agricultural universities and 12 technical universities that combine education with research (**Figure 6**). The four most important non-university research institutes that do both, basic and applied research, are: (i) Max-Planck Society – focused on fundamental research in natural and life sciences, and humanities, (ii) Fraunhofer Society – Europe's largest organization for applied research, (iii) Leibnitz Association – interdisciplinary research with strong policy and societal relevance, and (iv) Helmholtz Association – conducts interdisciplinary research to support long-term societal goals. The German Federal Ministry of Agriculture, Food and Regional Identity encompasses four departmental research institutes, which operate independent, while upholding



1. Universitatea Christian-Albrechts din Kiel/ Christian Albrecht University of Kiel
2. Universitatea Rostock/ Rostock University
3. Universitatea Humboldt din Berlin/ Humboldt University of Berlin
4. Universitatea Marthin-Luther din Halle-Wittenberg/ Martin Luther University Halle-Wittenberg
5. Universitatea Göttingen/ University of Göttingen
6. Universitatea Kassel/ Kassel University
7. Universitatea Justus-Liebig din Gießen/ Justus Liebig University Giessen
8. Universitatea Renania Friedrich-Wilhelms din Bonn/ Rhenish Friedrich Wilhelm University of Bonn
9. Universitatea Hohenheim/ Hohenheim University
10. Universitatea Tehnică din München/ Technical University of Munich

1. Școala Superioară din Kiel/ University of Applied Sciences in Kiel
2. Școala Superioară Neubrandenburg/ University of applied sciences in Neubrandenburg
3. Școala Superioară pentru Dezvoltare Profesională Eberswalde/ Eberswalde University for Sustainable Development
4. Școala Superioară Anhalt/ Anhalt University of Applied Sciences
5. Școala Superioară Osnabrück/ Osnabrück University of Applied Sciences
6. Școala Superioară Soest/ University of Applied Sciences in Soest
7. Școala Superioară Rhein-Waal/ Rhine-Waal University of Applied Sciences
8. Școala Superioară pentru Tehnologie și Economie Dresden/ Dresden University of Applied Sciences
9. Școala Tehnică Superioară Bingen/ Bingen Technical University of Applied Sciences
10. Școala Dual Superioară Baden-Württemberg/ Baden-Wuerttemberg Cooperative State University
11. Școala de Economie și Mediu Nürtingen-Geislingen/ Nürtingen-Geislingen University of Applied Sciences
12. Școala Superioară Weihenstephan-Triesdorf/ University of Applied Sciences Weihenstephan-Triesdorf

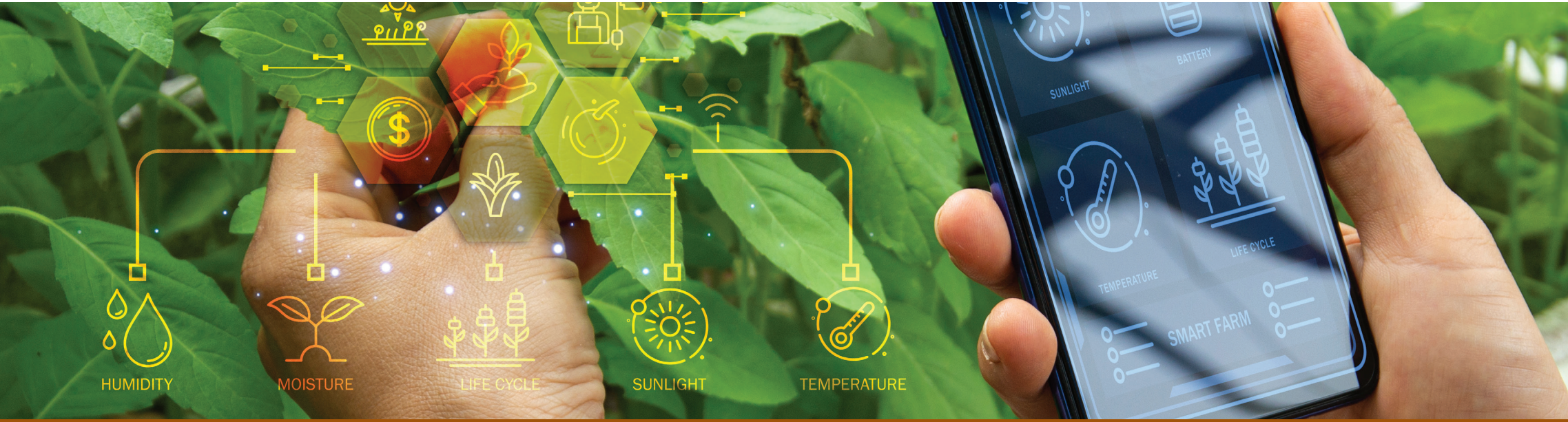
Fig.6. Privire generală asupra universităților agricole din Germania/ Overview of Agricultural Universities in Germany

independent, menținându-și, în același timp, mandatul politic: (i) Institutul Julius Kühn se concentrează pe producția și ameliorarea culturilor, (ii) Institutul Friedrich-Löffler - pe sănătatea animală, (iii) Institutul Max Rubner - pe nutriție și alimentație și (iv) Institutul Thünen se concentrează pe studii socio-economice în zonele rurale, precum și pe silvicultură și pescuit.

Finanțarea depinde de categoria entității de cercetare. În general, cei mai mari contribuitori la entitățile de cercetare sunt guvernele. Însă, categoria menționată mai sus și, în special, nivelul de independență față de guvern, afectează nivelul de sprijin public. Institutele de cercetări afiliate guvernului, al căror plan de lucru de cercetare este prescris de Ministerul Agriculturii, prezintă o dependență mai mare de finanțarea publică. Dincolo de finanțarea de bază pentru infrastructură, personal și activități statutare, institutele de cercetări pot solicita adesea finanțare suplimentară din programele de cercetări definite de statele membre sau de UE. Finanțarea din sectorul privat joacă un rol complementar în cercetările agricole, în special în domenii aplicative precum biotehnologia, agricultura de precizie și procesarea alimentelor. Deși finanțarea publică rămâne predominantă, colaborările industriale și cercetările contractuale reprezintă surse tot mai mari de sprijin pentru inovare și transfer de tehnologii.

their political mandate: (i) Julius Kühn Institute focuses on crop production and breeding, (ii) Friedrich-Löffler Institute on animal health, (iii) Max Rubner Institute on nutrition and food, and (iv) Thünen Institute concentrates on socio-economic studies in rural areas, as well as forestry and fisheries.

Financing depends on the category of research facility. Overall, the largest contributor to the research entities comes from the governments. However, the category mentioned above, and notably the level of independence from the government, affects the level of public support. The government-affiliated research institutes, whose research work plan is prescribed by the MoA, show a higher dependence on public financing. Beyond basic funding for infrastructure, staff, and statutory work, the research institutes often can apply for additional funding from research programmes defined by Member States or by the EU. Private sector funding plays a complementary role in agricultural research, particularly in applied areas such as biotechnology, precision farming, and food processing. While public funding remains dominant, industry collaborations and contract research are growing sources of support for innovation and technology transfer.



Lecții de învățat pentru Moldova

3

Drawing lessons for Moldova

Consolidarea capacităților instituționale și administrative trebuie să înceapă devreme. Reformarea administrației agricole poate avea beneficii importante pentru politicile publice și prestarea de servicii, independent de apartenența la UE. Experiențele noilor state membre, care au aderat la UE între anii 2004 și 2013 arată că crearea structurilor instituționale cerute de UE este un proces lung și costisitor, care are efecte pozitive în ceea ce privește bunele practici de management în sectorul public. În întreaga administrație agricolă din Republica Moldova, părțile slabe în managementul strategic și operațional sunt o constrângere foarte pronunțată. Acestea provin adesea din constrângeri bugetare și de resurse umane. Aceste provocări împiedică livrarea eficientă a politicilor și a serviciilor.

Strengthening institutional and administrative capacity starts early. Reforming the agricultural administration can have important benefits for public policy and service delivery independent of EU membership. The experiences from the new Member States that joined the EU between 2004 and 2013 demonstrate that setting up EU required institutional structures is a lengthy and costly process that has positive spillovers in terms of good management practices in the public sector. Across the Moldovan agricultural administration, strategic and operational management weaknesses represent a most pronounced constraint. These are often based on the budgetary and human resource constraints. These challenges hamper an effective policy and service delivery.

Investiții în resurse umane pentru a beneficia de oportunitățile aderării la UE

3.1

Invest in human resources to capitalize on the opportunities of EU accession

Strategia privind resursele umane a administrației agricole din Republica Moldova este corelată insuficient cu cerințele strategice, operaționale și cele ale UE. Deși MAIA și AIPA au strategii separate privind resursele umane, acestea prezintă deficiențe semnificative în materie de număr de personal calificat. Existența experienței „interne" este perturbată de fluctuații frecvente ale personalului, în special în funcții de conducere, ceea ce împiedică consolidarea memoriei instituționale. Această vulnerabilitate sporește dependența de consultanți externi. Sistemul salarial al AIPA nu conduce la o funcționare eficientă a agenției de plăți. Spre deosebire de majoritatea agențiilor de plăți din UE, salariile personalului AIPA sunt semnificativ mai mici decât cele din cadrul MAIA, ceea ce creează constrângeri în consolidarea capacităților agenției de plăți din Republica Moldova, aceste capacități fiind necesare pentru aderarea la UE și după aderare. Fișele posturilor din MAIA nu reprezintă o bază nici pentru o activitate tehnică adecvată, nici pentru recrutarea de personal calificat.

The human resource strategy of the Moldovan agricultural administration is insufficiently linked to strategic, operational, and EU requirements. While the MAIA and the AIPA have separate HR strategies, these show significant weaknesses in the number of qualified staff. The presence of "in house" experience suffers from frequent fluctuations in staff, notably the management positions, preventing to build on institutional memory. This vulnerability increases the dependence on external consultants. The salary system of the AIPA is not conducive to effective functioning of the paying agency. Unlike most paying agencies in the EU, the salaries of the AIPA staff are significantly lower than those of the MAIA, constraining the Moldovan paying agency to build capacity, which will be needed for EU accession and beyond. Job descriptions in the MAIA are neither a base for adequate technical work nor for recruitment of qualified staff. While partially attributable to Moldovan recruitment provisions, the lack of proficient English-

Deşi acest fapt poate fi atribuit parţial prevederilor de recrutare din Republica Moldova, lipsa cunoştinţelor de limba engleză ca cerinţă slăbeşte focalizarea administraţiei agricole pe viitorul în cadrul UE.

Dezvoltarea resurselor umane trebuie îmbunătăţită substanţial. Această dezvoltare e necesară îndeosebi având în vedere că agricultura are cea mai mare expunere în cadrul UE dintre toate domeniile de politici. Guvernul Republicii Moldova ar trebui să recunoască importanţa, pe care o joacă agricultura în ceea ce priveşte potenţiale intrări financiare, oportunităţi oferite de piaţa de export, legislaţie UE care necesită transpunere şi implementare, precum şi numărul mare de reprezentanţi necesari pentru a susţine poziţia Republicii Moldova în grupurile de lucru şi comitetele de la Bruxelles. Deoarece resursele umane reprezintă o resursă vitală pentru performanţa instituţională, dezvoltarea resurselor umane trebuie să devină o prioritate absolută în întreaga administraţie agricolă. Având în vedere aderarea anticipată la UE, se reliefează următoarele recomandări:

a. Creşterea numărului de personal calificat în cadrul MAIA cu minimum 30% şi în cadrul AIPA şi a direcţiilor sale regionale cu minimum 50%;
b. Creşterea salariilor până la niveluri competitive cu cele din piaţa muncii, în special alinierea salariilor AIPA cu cele de la MAIA;
c. Includerea competenţei de cunoaştere a limbii engleze ca o cerinţă pentru angajările viitoare, îndeosebi pentru funcţiile manageriale de nivel mediu şi superior;
d. Consolidarea curriculumului Colegiilor şi al Facultăţii Ştiinţe Agricole, Silvice şi ale Mediului, dar şi Facultatea Medicină Veterinară a Universităţii Tehnice din Moldova în ceea ce priveşte PAC-ul UE şi cerinţele UE privind siguranţa alimentară;
e. Alocarea unei durate mai mari de timp pentru formarea / instruire internă, mentorat, coaching; şi
f. Îmbunătăţirea evaluării performanţei personalului pentru a spori motivaţia acestuia şi a fortifica strategia de menţinere a cadrelor.

speaking skills as a requirement, weakens the agricultural administration's eyeing towards the EU.

Human resource development needs to be substantially improved. Especially considering that agriculture has the highest EU exposure amongst all policy areas, the Moldovan government should recognise the weight that agriculture plays with regards to potential financial inflows, export market opportunities, EU legislations requiring transposition and implementation, as well as the high number of representatives needed to advocate Moldova's position in the working groups and committees in Brussels. Representing a critical resource for institutional performance, the importance of human resource development must become a top priority across the agricultural administration. Considering the anticipated EU accession, the following recommendations stand out:

a. Increase the number of qualified staff at the MAIA by a minimum of 30% and at the AIPA and its regional offices by a minimum of 50%;
b. Increase salaries to competitive levels of the labour market, notably aligning the salaries of the AIPA with those at the MAIA;
c. Include the proficiency of English as a requirement for future hirings, especially for middle and top management positions;
d. Strengthen the curriculum of the Colleges and at the Agriculture and Veterinary Medicine Faculties of the Technical University with regards to the EU CAP and EU Food Safety requirements;
e. Allocate more time for in-house training, mentoring, and coaching; and
f. Improve staff performance assessments to enhance the motivation and strengthen the retention strategy of the staff.

Consolidarea capacităților în statistica agricolă

3.2

Strengthen the agricultural statistical capacity

Baza analitică a sectorului agricol din Republica Moldova este slabă. Ultimul recensământ agricol a fost realizat în anul 2011. Având în vedere că agricultura din Moldova trece printr-o transformare structurală, există o siguranță destul de mare că structurile fermelor au evoluat de-a lungul timpului în perioada de după recensământ. Deși provocările sectorului sunt clar definite în Strategia Națională pentru Dezvoltare Agricolă și Rurală 2023-2030, nu există o monitorizare între situația dorită și impactul situației reale. Abordarea de identificare a problemelor pe baza unei descrieri a situației actuale nu este sustenabilă. Prin urmare, impactul măsurilor de politici ar trebui să informeze dacă au fost abordate eșecurile pieței.

Negocierile cu Comisia Europeană vor necesita date credibile. Având în vedere viitoarele negocieri cu Comisia Europeană, administrației agricole din Republica Moldova i s-ar recomanda să întreprindă următorii pași:

a. Realizarea unui recensământ agricol cuprinzător de către Biroul Național de Statistică cât mai curând posibil;

b. Continuarea lucrărilor asupra Sistemului Integrat de Administrare și Control (IACS), în special în ceea ce privește finalizarea Registrului Fermelor și lansarea Sistemului de Identificare a Parcelelor Agricole (LPIS);

c. După efectuarea recensământului agricol, implementarea Rețelei de Date privind Durabilitatea Fermelor (FSDN) pentru a evalua impactul politicilor asupra veniturilor fermierilor;

d. Completarea mecanismelor de colectare a datelor în cadrul Guvernului Republicii Moldova, creșterea schimbului interguvernamental de date în vederea sporirii eficienței; și

e. Crearea unui anuar statistic agricol și al unei platforme electronice, pentru a disemina informații către sectorul privat.

The analytical base for the Moldovan agriculture sector is narrow. The last agriculture census was conducted in 2011. With Moldovan agriculture undergoing structural transformation, it is quite certain that the farm structures have evolved over the course of time since the census. While sector challenges are clearly spelt out in the National Strategy for Agriculture and Rural Development 2023-2030, the monitoring between the desired situation and the impact of the actual situation is missing. The approach to identify problems based on a description of the current situation, is not sustainable. Hence, the impact of policy measures should inform whether market failures have been addressed.

Negotiations with the European Commission will require credible data. With the view of the upcoming negotiations with the European Commission, the Moldovan agricultural administration would be advised to take the following steps:

a. Conduct a comprehensive agricultural census by the National Bureau of Statistics as soon as possible;

b. Further the work on the Integrated Administration and Control System (IACS), notably on completing the Farm Registry and launching the Land Parcel Identification System (LPIS);

c. Once the agricultural census has been conducted, implement the Farm Sustainability Data Network (FSDN) as to assess the impact of policies on farmers' incomes;

d. Complement data collection mechanisms across the Government of Moldova, increase inter-governmental data exchange in view of enhanced efficiency; and

e. Establish an agricultural statistical yearbook and electronic platform, as to disseminate information to the private sector.

Luarea angajamentului de a realiza reformele organizatorice nefinalizate în cadrul MAIA

3.3

Commit to unfinished organizational reforms within the MAIA and AIPA

Abordarea constrângerilor instituționale și administrative. Calitatea de stat membru al UE necesită îndeplinirea câtorva cerințe instituționale formale în sectorul agricol, precum crearea unei agenții de plăți acreditate și existența unor structuri de management stricte pentru oferirea sprijinului PAC. Însă, există o pondere mult mai mare de funcții îndeplinite de administrația publică, care rămân în afara sferei de competență a cerințelor UE și sunt lăsate în întregime la latitudinea și decizia Ministerului Agriculturii. Acestea includ atât managementul strategic pentru elaborarea politicilor, cât și funcții operaționale, cum ar fi managementul financiar, coordonarea interinstituțională, precum și tehnologiile informației și comunicațiilor. Dacă vor fi lăsate fără schimbări, aceste deficiențe instituționale și administrative pot reprezenta amenințări serioase pentru absorbția deplină a fondurilor UE.

Elaborarea strategiilor este extrem de fragmentată. Elaborarea strategiilor în cadrul MAIA este supusă unei integrări puternice pe verticală, iar coordonarea pe orizontală necesită îmbunătățiri. Odată cu apropierea momentului aderării la UE, administrația MAIA trebuie să-și asume un rol mai mare în formularea politicilor, coordonare și planificare strategică. Va fi necesar de pus un accent mai mare pe utilizarea analizei economice pentru a informa deciziile de politici, precum și pe evaluări strategice ale impactului social și de mediu, cooperarea interguvernamentală și consultările intersectoriale cu sectorul privat și societatea civilă. Odată cu apropierea aderării la UE, i s-ar recomanda MAIA să facă următoarele schimbări organizatorice:

a. Crearea unei Autorități de Management în cadrul MAIA pentru programarea viitoarelor planuri strategice în domeniul PAC, precum și a conduce realizarea atribuțiilor de coordonare cu părțile interesate din domeniul agriculturii și dezvoltării rurale;
b. Crearea unei subdiviziuni separate de „Planificare și Coordonare Strategică pe Orizontală" în cadrul MAIA, responsabilă de majoritatea aspectelor administrative, ar permite o delimitare mai eficientă a funcțiilor;
c. Creșterea continuă a capacităților subdiviziunii responsabile de coordonare cu UE, investind în viitoarea reprezentare în UE; și

Addressing institutional and administrative bottlenecks. EU membership requires several formal institutional requirements in the agriculture sector, such as establishing an accredited Paying Agency and having strict management structures for the delivery of CAP-support. However, there is a much larger share of functions performed by the public administration that remain outside the remit of EU requirements and are left entirely to the competence and decision of the MoA. These include both strategic management for policy-making and operational functions, such as financial management, inter-institutional coordination, as well as information and communication technologies. Left untouched, these institutional and administrative deficiencies may pose serious threats to securing the full absorption of EU funds.

Strategy development is highly compartmentalized. Strategy development at the MAIA is subject to a strong vertical integration, while the horizontal coordination remains to be improved. With EU accession coming closer, the MAIA administration needs to undertake a stronger role in Policy formulation, coordination, and strategic planning. More emphasis will be needed on using economic analysis to inform policy decisions, as well as strategic social and environmental impact assessments, inter-governmental cooperation, and cross-sectorial consultation with the private sector and civil society. With EU accession coming closer, the MAIA would be recommended to take the following organizational changes:

a. Establish a Managing Authority within the MAIA for programming of future CAP strategic plans and to lead the coordination function with the agriculture and rural development stakeholders;
b. Setting up a distinctive "Horizontal Strategic Planning and Coordination" unit within MAIA in charge of most administrative and clerical matters would allow a more effective delineation of functions;
c. Continuously increase the capacity of the EU coordination department, investing in the future EU representation; and

d. Extinderea structurii AIPA, astfel încât aceasta să poată să implementeze și administreze măsurile de Organizare Comună a Piețelor (CMOs), precum intervenția publică, depozitarea privată, schemele de ajutor pentru școli, promovarea sectorului agroalimentar, mecanisme comerciale și practici comerciale neloiale (UTPs).

Promovarea transferului de cunoștințe către fermierii din Moldova

3.4

Dezvoltarea cunoștințelor fermierilor înseamnă a merge mai departe decât nivelul educațional. Mulți fermieri din Moldova nu au suficientă educație și formare profesională. Aceasta înseamnă că fermierii își bazează în continuare tehnicile agricole preponderent pe experiențe practice. Deși nivelul de educație crește odată cu mărimea economică a fermei, lipsa educației, formării și a oportunităților de învățare pe tot parcursul vieții împiedică accesul la credite și, prin urmare, la investiții. Aceste investiții vor fi necesare pentru conformarea cu standardele UE. Experiența țărilor, care au aderat recent la UE, arată că lipsa unor servicii adecvate de consultanță agricolă reduce cunoștințele fermierilor despre PAC. Fermierii ratează adesea oportunități de sprijin public și nu au informații despre cerințele și procedurile de accesare a sprijinului PAC. Majoritatea țărilor candidate actuale se confruntă, în o măsură diferită, cu această provocare. Dacă deficitul de cunoștințe nu va fi abordat, acesta poate afecta fermierii moldoveni în asigurarea absorbției sprijinului financiar al UE.

Camera Agricolă este cheia pentru ca fermierii moldoveni să-și reducă lacunele de cunoștințe. Deși Centrul de Consiliere Agricolă și Rurală (CCAR) are o istorie instituțională mai lungă, capacitățile sale umane limitate, dependența puternică de MAIA și lipsa birourilor de informare rurală reduc semnificativ posibilitatea acestuia de a oferi servicii de consultanță eficiente și de a reprezenta interesele fermierilor în procesul de elaborare a politicilor. Legea privind crearea Camerei Agricole a fost adoptată la începutul anului 2025, iar prevederile sale se bazează pe cele mai bune practici ale altor Camere Agricole din statele membre ale UE. Obligativitatea calității de membru se bazează pe o istorie de succes, iar eforturile României în acest sens, cu lipsa unei asemenea obligativități, au eșuat. Deși Camera Agricolă ar trebui să completeze activitatea desfășurată de CCAR, se recomandă următorii pași la etapa incipientă a implementării sale:

d. Expand the organisation of the AIPA as to implement and administer the Common Market Organisation (CMO), such as public intervention, private storage, school aid schemes, agri-food promotion, trade mechanisms, and unfair trade practices (UTPs).

Promote knowledge transfer to Moldova's farmers

Building farmers knowledge goes beyond education. Many farmers in Moldova lack sufficient education and training. This means that farmers still base their agricultural techniques primarily on practical experiences. While the level of education increases with economic farm size, the lack of education, training and life-long learning opportunities impedes access to credit and thus, investments. These investments will be needed to comply with EU standards. Experience from recent EU accessions show that the lack of appropriate farm advisory services reduces farmers' knowledge on the CAP. Farmers often miss out on public support opportunities and lack information on requirements and procedures to access CAP support. Most of the current candidate countries face this challenge to various extents. If left unadressed, the knowledge gap may affect Moldovan farmers to secure absorption of EU financial support.

The Chamber of Agriculture is the key for Moldovan farmers to close the knowledge-gap. Although the Agriculture and Rural Advisory Center (CCAR) has a longer institutional history, its limited human capacity, strong dependence on the MAIA, and lack of rural outreach offices significantly reduce its ability to provide effective advisory services and represent farmers' interests in policymaking. The Law on the Establishment of the Chamber of Agriculture was approved early 2025, and its provisions build on best practices of other Chambers in the EU Member States. Its mandatory membership builds on a success story, just as Romania's efforts failed without the mandatory condition. While the Chamber of Agriculture should complement the work conducted by the CCAR, the following steps are recommended in the early stage of its implementation:

a. Deși legea prevede înființarea a 10 Camere Agricole regionale, inițial ar trebui de focalizat pe maximum 5 camere, care ar trebui selectate pentru a reprezenta partea de nord, centru și sud a Moldovei;
b. Organizarea de consultări cu fermierii din fiecare regiune, permițându-le acestora să își decidă conducerea;
c. Până la înființarea și inițierea funcționării Camerelor, alocarea unui sprijin temporar din partea statului pentru a asigura funcțiile operaționale, precum încăperi, utilități, administrare și comunicarea cu membrii;
d. Facilitarea discuțiilor dintre Camere și diversele asociații agricole, pentru a defini natura complementară a consultanței și a formula rolul consilierii în AKIS; și
e. Elaborarea unui program pe termen lung de consolidare a capacităților personalului și conducerii Camerei, inclusiv instruire în servicii de consultanță, management organizațional și cadre de politici ale UE.

a. While the law foresees 10 regional Chambers to be established, concentrate on up to 5 at the beginning, which should be selected to represent the north, center and south part of Moldova;
b. Organise consultations with the farmers of each region, having them decide on their leadership;
c. Until the Chambers are up-and-running, allocate transitional state support to ensure operational functions, such as building, utilities, administration, and communication with its members;
d. Facilitate discussions between the Chambers and the various agricultural associations, as to define the complementary nature of advice, and define its role with the AKIS; and
e. Develop a long-term capacity-building program for Chamber staff and leadership, including training in advisory services, organizational management, and EU policy frameworks.

Găsirea unui echilibru între segregare și integrare

3.5

Find a balance between segregation and integration

Distribuția funcțiilor în cadrul administrației agricole este extrem de fragmentată. Deși legislația UE privind gestionarea fondurilor UE impune o segregare a anumitor funcții în executarea PAC, aceasta oferă suficientă flexibilitate în materie de structură a organismelor de implementare din cadrul statelor membre. În special, funcția de plată a subvențiilor și granturilor PAC trebuie îndeplinită independent de programarea și controalele fiduciare ale UE. Toate statele membre trebuie să livreze fondurile PAC prin intermediul unei agenții de plăți acreditate de UE. Se recomandă o segregare similară a funcțiilor în cazul serviciilor de consiliere agricolă pentru a preîntâmpina conflictul de interese cu autoritatea de control.

Anumite instituții se bucură de un grad ridicat de autonomie. Funcționarea independentă este de obicei considerată un avantaj pentru instituțiile independente. Guvernul Republicii Moldova a explorat deja căi pentru creșterea eficienței și eficacității, aprobând recent legislația, prin care ANSA a fost transferată

The distribution of functions across the agricultural administration is highly fragmented. While the EU funds management legislation requires a segregation of certain functions in the execution of the CAP, they provide enough flexibility for the design of the executing bodies within the Member State. Especially the payment function of CAP subsidies and grants must be carried out independently from the EU programming and fiduciary controls. All Member States must deliver the CAP funds through an EU-accredited paying agency. Similar segregation of functions is recommended on farm advisory services as to prevent a conflict of interest with the control authority.

Certain institutions enjoy a high degree of autonomy. Functioning independent is usually seen as an advantage for the independent institutions. The Moldovan Government has already explored avenues for increased efficiency and effectiveness by recently passing legislation that subordinates the ANSA under

în subordinea MAIA. Acest lucru reflectă, de asemenea, cele mai bune practici din statele membre, în care Agenția Națională pentru Siguranță Alimentară se află fie sub egida Ministerului Agriculturii, fie a Ministerului Sănătății, fie a ambelor ministere.

Este necesară o integrare mai bună a Sistemului de Cunoștințe și Inovații Agricole (AKIS). Reconfigurarea cercetărilor agricole din Republica Moldova, în special a *Institutului Național de Cercetări Aplicative în Agricultură și Medicină Veterinară* și a *Centrului Național de Cercetare și Producere a Semințelor*, și promovarea unei cooperări mai strânse cu viitoarele Camere Agricole. Acest lucru ar putea fi realizat prin:

a. Revizuirea mandatului Institutului Național de Cercetări Aplicative în Agricultură și Medicină Veterinară, pentru o mai bună aliniere a acestuia cu Strategia Națională pentru Agricultură și Dezvoltare Rurală 2023-2030;
b. Reproiectarea stabilirii priorităților de cercetare, în special printr-un rol și o funcționare revizuită ale unui Consiliu de Cercetare și Dezvoltare Agricolă cu reprezentarea MAIA;
c. Regândirea opțiunilor de finanțare și responsabilitate pentru rezultatele cercetării, inclusiv un cadru legal privind parteneriatele public-private;
d. Revizuirea structurii organizatorice a Institutelor de Cercetări, pentru a permite echipe de cercetare multidisciplinare și o organizare mai flexibilă și orientată spre rezolvarea problemelor;
e. Odată ce Rețeaua de Date privind Durabilitatea Agricolă (FSDN) va fi funcțională, examinarea posibilității de a consolida colaborarea cu Institutul Național de Cercetări Economice din cadrul Academiei de Studii Economice din Moldova; și
f. Atunci când Camerele Agricole vor deveni funcționale, consolidarea legăturilor dintre cercetare și extensiune, pentru a îmbunătăți fluxul de cunoștințe către fermieri.

the umbrella of the MAIA. This also reflects the best practices in the Member States, where their National Food Safety Agency falls either under the MoA, Ministry of Health, or both ministries.

A better integration of the Agricultural Knowledge and Innovation System (AKIS) is needed. Revamping Moldova agriculture research, notably the *National Institute of Applied Research in Agriculture and Veterinary Medicine* and the *National Center for Research and Production of Seeds* and promote a closer cooperation with the future Chambers of Agriculture. This can be envisaged through:

a. Revisiting the mandate of the National Institute of Applied Research in Agriculture and Veterinary Medicine, to better align it with the National Strategy for Agriculture and Rural Development 2023-2030;
b. Redesign research priority setting, particularly through a revised role and operation of an Agricultural Research and Development Board with MAIA representation;
c. Rethink options for funding and accountability for research results, including a legal framework on public-private partnerships;
d. Review the organizational structure of the Research Institutes, as to allow for multi-disciplinary research teams and a more flexible and problem-solving oriented organization;
e. Once the Farm Sustainability Data Network (FSDN) is operational, consider strengthening the collaboration with the Institute for Economic Research under the Academy of Economic Studies of Moldova; and
f. Once the Chambers of Agriculture are up and running, build an AKIS, strengthening links between research and extension, to improve the knowledge-flow to farmers.



Mulțumiri și declinarea răspunderii

Prezentul Rezumat de politici a fost elaborat în cadrul proiectului Dialogul Moldo-German privind Politicile în Agricultură (APD Moldova), finanțat de Ministerul Federal German al Agriculturii, Alimentației și Identității Regionale (BMLEH). Autorul rezumatului de politici este dl Hans C. Kordik (Lider de echipă, APD Moldova). Opiniile exprimate în document nu pot fi în niciun caz considerate ca reflectând opinia oficială a Ministerului Federal German al Agriculturii, Alimentației și Identității Regionale (BMLEH), a Direcției Generale Agricultură și Dezvoltare Rurală (DG AGRI) sau a Direcției Generale pentru Sănătate și Siguranță Alimentară (DG SANTE) a Comisiei Europene. Responsabilitatea exclusivă pentru opiniile, interpretările sau concluziile cuprinse în acest document revine autorului.

Autorul le mulțumește domnului Nicolae Malic (Lider adjunct de echipă, APD Moldova) și dnei Alexandra Roman (Asistent de proiect, APD Moldova), care au acordat ajutor în colectarea datelor, au oferit sprijin editorial și au facilitat serviciile de traducere. Adăugător, autorul apreciază ghidarea managerială din partea domnului Michael von Stackelberg (manager de proiect, Berlin Economics) și a dlui Frederik Tipp (manager de proiect, DLG Markets GmbH). Autorul le mulțumește dlui Jan Sommer (GFA Consulting), dnei Ilona Grünewald (manager de program, Delegația UE în Moldova) și dlui Rolandas Taraskevicius (consilier UE de nivel înalt la Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare din Republica Moldova) pentru comentarii și avize utile.

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

Fotografiile utilizate în rezumatul de politici au fost furnizate în mare parte de MAIA și AIPA.

Acknowledgements and Disclaimer

This policy brief has been produced under the German-Moldovan Agricultural Policy Dialogue (APD Moldova) project, which is financed by the German Federal Ministry of Agriculture, Food and Regional Identity (BMLEH). 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 Federal Ministry of Agriculture, Food and Regional Identity (BMLEH), 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 brief lies with the author.

The author is grateful to Mr. Nicolae Malic (Deputy Team Leader, APD Moldova) and Ms. Alexandra Roman (Project Assistant, APD Moldova), who supported on gathering data, and 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 Markets GmbH). The author is thankful to Mr. Jan Sommer (GFA Consulting), Mrs. Ilona Grünewald (Programme Manager, EU Delegation to Moldova), and Rolandas Taraskevicius (EU High-Level Advisor for the Moldovan Ministry of Agriculture and Food Industry) for their useful comments and feedback.

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 and AIPA.

