

Nr. înregistrare: 385/04.05.2026

Către: DIRECȚIA GENERALĂ DEZVOLTARE RURALĂ

În atenția: Autoritatea de Management pentru Planul Strategic PAC 2023-2027

Subiect: Clarificări, observații și propuneri privind Ghidul consultativ pentru Intervenția DR-14

Stimată doamnă Director,

În calitate de asociație profesională care reprezintă în România interesele firmelor de consultanță în management și de membru în cadrul UPLR, FEACO și ICMCI, AMCOR promovează un dialog constructiv între mediul consultanței, beneficiarii fondurilor europene și instituțiile de management al programelor.

Documentul de față formulează observații și propuneri de clarificare cu privire la Ghidul consultativ aferent Intervenției DR-14 - Investiții în fermele de mici dimensiuni, supus dezbaterii publice de către AFIR/MADR.

Obiectivul principal îl reprezintă îmbunătățirea clarității, predictibilității și aplicabilității practice a pachetului procedural, anterior aprobării acestuia prin Ordin al Ministrului Agriculturii și Dezvoltării Rurale.

Observațiile sunt formulate pentru a sprijini departamentul de specialitate din cadrul MADR în analiza oportunității de includere, completare sau detaliere a anumitor prevederi în documentația finală de implementare.

1. Încadrarea lucrărilor care nu necesită autorizație de construire (Legea 50/1991) în categoria „achiziții simple”

Ghidului solicitantului, publicat spre consultare publică în data de 24.04.2026, nu reglementează explicit tratamentul investițiilor constând în lucrări care, conform prevederilor **Legii nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții**, nu necesită autorizație de construire. În forma actuală, aceste tipuri de intervenții nu sunt încadrate clar nici în categoria „achizițiilor simple”, nici în cea a „achizițiilor complexe”, deși definițiile din Ghid delimitează aceste două tipologii în funcție de complexitatea investiției și de necesitatea documentațiilor tehnice.

Neclarificarea încadrării acestor lucrări conduce la aplicarea neunitară a cerințelor de evaluare, la impunerea unor costuri administrative disproporționate (prin solicitarea de documentații tehnice nejustificate raportat la valoarea investiției) și, implicit, la diminuarea accesibilității intervenției pentru fermele de mici dimensiuni.

Argumentări:

În cazul lucrărilor care nu necesită autorizație de construire, complexitatea tehnică este redusă și nu justifică încadrarea în categoria „achizițiilor complexe”. Totodată, raportat la definițiile din Ghid, aceste investiții prezintă caracteristici similare „achizițiilor simple”, în sensul în care:

- nu implică lucrări de construcții autorizabile;
- nu necesită documentații tehnico-economice elaborate (SF/DALI/PT);
- pot fi susținute prin documente justificative uzuale pentru materialele de construcții, iar lucrările se pot realiza în regie proprie.

În plus, solicitarea unor documentații tehnice complexe pentru astfel de lucrări generează costuri disproporționate raportat la valoarea maximă a sprijinului acordat în cadrul intervenției DR-14, afectând eficiența economică a investiției și accesibilitatea programului pentru fermele mici.

Propuneri:

- introducerea unei prevederi explicite prin care lucrările ce nu necesită autorizație de construire, conform Legii nr. 50/1991, să fie încadrate în categoria „achizițiilor simple”;
- clarificarea documentelor justificative necesare pentru aceste investiții, prin corelare cu cerințele aplicabile achizițiilor simple;
- eliminarea obligativității elaborării documentațiilor tehnice complexe (SF/DALI/PT) pentru aceste tipuri de investiții.

2. Corelarea dimensionării parcului de utilaje cu specificul fermelor de mici dimensiuni.

Ghidul consultativ prevede dimensionarea parcului de utilaje prin raportare la Tabelul privind corelarea puterii mașinilor agricole cu suprafața fermelor, însă aplicarea acestuia nu este adecvată fermelor de mici dimensiuni, având în vedere că suprafața exploatațiilor eligibile în cadrul DR-14 se situează, în majoritatea cazurilor, sub pragurile minime utilizate în tabel.

Argumentări:

Tabelul de corelare a fost construit pentru exploatații agricole de dimensiuni medii și mari, unde există o relație directă între suprafața exploatată și necesarul de putere al utilajelor. În cazul fermelor mici:

- structura exploatației este fragmentată și eterogenă (culturi mixte, suprafețe dispersate);
- utilizarea utilajelor nu este determinată exclusiv de suprafață, ci și de tipul culturilor, frecvența lucrărilor, necesitatea eficientizării timpului de lucru, terenuri agricole cu înclinație mare în zona montană, etc.;
- mecanizarea reprezintă un factor esențial pentru creșterea productivității și reducerea dependenței de forța de muncă manuală.

Aplicarea rigidă a tabelului conduce la:

- limitarea artificială a investițiilor în utilaje adecvate;
- declararea neeligibilității unor echipamente necesare din punct de vedere tehnologic;
- descurajarea modernizării fermelor mici, contrar obiectivelor intervenției, care vizează creșterea competitivității și a gradului de mecanizare.

Propuneri:

- adaptarea tabelului prin introducerea unor praguri distincte pentru fermele de mici dimensiuni, corelate cu intervalele SO specifice intervenției;

- alternativ, introducerea unor coeficienți de flexibilitate sau a posibilității de justificare tehnico-economică a necesarului de utilaje în Planul de Afaceri;
- clarificarea explicită în Ghid a modului de aplicare a tabelului pentru exploatațiile sub pragurile minime, pentru a evita interpretările restrictive în procesul de evaluare.

3. Principii de selecție

3.1. Calibrarea criteriilor de selecție la specificul fermelor de mici dimensiuni

Criteriile de selecție propuse în cadrul intervenției DR-14 nu sunt adaptate specific fermelor de mici dimensiuni, fiind construite într-o logică aplicabilă exploatațiilor agricole medii și mari, unde structura producției, capacitatea investițională și gradul de integrare sunt semnificativ diferite.

Argumentări:

Fermele de mici dimensiuni au caracteristici distincte, respectiv:

- suprafețe reduse și adesea fragmentate;
- activități agricole diversificate (culturi mixte, zootehnie la scară mică);
- orientare preponderent locală (consum propriu + piață de proximitate);
- capacitate limitată de capitalizare și integrare verticală.

În aceste condiții, aplicarea unor criterii standard (specifice fermelor mari) conduce la:

- dezavantaj competitiv în procesul de selecție;
- punctaje insuficiente pentru proiecte viabile din punct de vedere economic;
- diminuarea accesului fermelor mici la finanțare, contrar scopului intervenției de a sprijini modernizarea acestora.

Prin raportare la obiectivele intervenției, care vizează creșterea rezilienței și competitivității fermelor mici, este necesară introducerea unor criterii relevante pentru acest segment.

Exemple de indicatori specifici fermelor mici care ar trebui integrați în grila de selecție:

- **Diversificarea activității agricole:** punctarea exploatațiilor care combină mai multe tipuri de producție (ex: vegetal + zootehnic, culturi complementare), contribuind la reducerea riscurilor economice și la stabilitatea veniturilor;
- **Integrarea locală a producției:** punctarea fermelor care valorifică producția în lanțuri scurte (vânzare directă la procesatori/distribuitori zonali, piețe locale), ceea ce contribuie la dezvoltarea economiei rurale și la creșterea valorii adăugate;
- **Utilizarea eficientă a resurselor:** punctarea investițiilor care optimizează consumul de inputuri (apă, energie, materiale), inclusiv prin tehnologii simple și soluții digitale;
- **Nivelul de calificare și experiență:** punctarea fermierilor care dețin competențe profesionale sau experiență practică relevantă, element esențial pentru implementarea corectă a investiției.

Propuneri:

- reconfigurarea criteriilor de selecție prin introducerea unei grile dedicate fermelor de mici dimensiuni;
- ajustarea ponderilor criteriilor existente, astfel încât acestea să reflecte realitatea operațională a acestui tip de exploatați;
- includerea explicită a unor indicatori precum diversificarea, integrarea locală, eficiența utilizării resurselor și competențele fermierului, pentru a asigura un proces de selecție echitabil și aliniat obiectivelor intervenției.

3.2. Ponderea criteriului privind forma de deținere în proprietate a terenurilor agricole

Punctajul acordat criteriilor privind forma de deținere a terenurilor (proprietate) este disproporționat pe toate componentele intervenției DR-14, fără o diferențiere clară în funcție de tipul investiției sau de specificul exploatației.

Argumentări:

Supra-ponderarea acestui criteriu generează o serie de efecte adverse în procesul de selecție:

- avantaj competitiv nejustificat pentru solicitanții care dețin terenurile în proprietate, independent de performanța economică sau viabilitatea proiectului;
- inechitate regională, în special în zonele unde procesul de cadastrare este incomplet sau întârziat, iar exploatațiile funcționează preponderent în baza altor forme legale de folosință (arendă, concesiune, comodat);
- discriminare indirectă a fermelor mici, unde modelul de exploatare este frecvent bazat pe utilizarea terenurilor în sistem mixt (proprietate + arendă).

Totodată, relevanța acestui criteriu este limitată în anumite situații:

- în cazul exploatațiilor cu vechime, unde stabilitatea activității este deja demonstrată, indiferent de forma de deținere;
- în cazul achizițiilor simple, unde investiția nu are o legătură directă cu regimul juridic al terenului (ex: utilaje, echipamente);
- în proiectele fără componentă funciară directă, unde impactul asupra terenului este marginal sau inexistent.

Prin urmare, criteriul nu reflectă în mod real capacitatea de implementare sau sustenabilitatea investiției, ci introduce o variabilă externă, dependentă de contextul juridic și administrativ local.

Propuneri:

- reducerea ponderii criteriului privind forma de deținere a terenurilor în grila de selecție, pentru toate componentele;
- diferențierea aplicării criteriului în funcție de tipul investiției;
- menținerea unei relevanțe limitate pentru proiectele care implică construcții;
- eliminarea sau diminuarea semnificativă pentru achizițiile simple;
- reconsiderarea aplicării criteriului în cazul proiectelor fără componentă funciară directă;

- introducerea unei abordări echilibrate, care să recunoască toate formele legale de utilizare a terenurilor (proprietate, arendă, concesiune), fără a genera distorsiuni în procesul de selecție.

3.3. Principiul promovării fermelor cu vechime mai mare de 5 ani

Aplicarea principiului privind promovarea fermelor cu vechime mai mare de 5 ani nu este reglementată unitar la nivelul tuturor componentelor intervenției, nefiind clar specificat dacă vechimea persoanei fizice (în calitate de fermier sau reprezentant legal al solicitantului) este luată în considerare pentru punctare și în ce condiții.

Argumentări:

În lipsa unor precizări explicite:

- există riscul de interpretare neunitară în procesul de evaluare, în funcție de componenta sau tipul solicitantului;
- se creează incertitudine pentru solicitanți în etapa de pregătire a proiectului și estimare a punctajului;
- pot apărea situații de tratament inegal între forme de organizare diferite (ex: PFA vs. SRL), în funcție de modul de raportare a vechimii.

În practică, pentru fermele mici, vechimea activității este adesea legată de experiența persoanei fizice (fermierul), chiar dacă forma juridică a exploatației este recent înființată. Neclarificarea acestei corelări conduce la subevaluarea experienței reale și a capacității operaționale a solicitantului.

Propuneri:

- clarificarea explicită, pentru fiecare componentă a intervenției, a modului de aplicare a criteriului privind vechimea;
- precizarea dacă și în ce condiții vechimea persoanei fizice/reprezentantului legal poate fi luată în considerare la punctare;
- introducerea unor reguli unitare de calcul (ex: continuitatea activității agricole indiferent de forma juridică), pentru a asigura predictibilitate și tratament egal.

3.4. Principiul promovării investițiilor în spații protejate – sector legumicol

În cadrul sectorului legumicol, criteriul de selecție CS 1.1 nu include explicit punctarea realizării de spații protejate (solarii/sere) ca investiții noi.

Argumentări:

Spațiile protejate reprezintă o componentă esențială pentru dezvoltarea fermelor legumicole de mici dimensiuni, contribuind la:

- creșterea productivității și a stabilității producției;
- extinderea perioadei de producție și reducerea dependenței de condițiile climatice;
- valorificarea superioară a producției și creșterea veniturilor.

Neincluderea explicită a acestui tip de investiție în criteriile de selecție conduce la:

- descurajarea investițiilor în infrastructură strategică;
- nealinierea cu obiectivele intervenției privind modernizarea și creșterea competitivității fermelor mici;
- diminuarea atractivității intervenției pentru sectorul legumicol.

Propuneri:

- introducerea explicită în cadrul criteriului CS 1.1 a punctării pentru realizarea de spații protejate (solarii/sere) ca investiții noi;
- diferențierea punctajului în funcție de tipul investiției (înființare vs. modernizare), pentru a stimula dezvoltarea de capacități noi;
- corelarea acestui criteriu cu obiectivele intervenției privind intensificarea producției și adaptarea la condițiile climatice.

4. Respectare prevederi legislație națională în vigoare aplicabilă proiectului

Ghidul solicitantului stabilește un regim diferențiat pentru îndeplinirea condițiilor de eligibilitate privind autorizațiile de funcționare, după cum urmează:

- **pentru modernizări**, condiția se îndeplinește prin prezentarea documentelor de funcționare (DSP, DSVSA, ANZ, mediu) încă de la momentul depunerii Cererii de Finanțare;
- **pentru investiții noi**, documentele sunt solicitate abia la momentul primei tranșe de plată.

În forma actuală, ghidul nu reglementează explicit situațiile intermediare, frecvent întâlnite în practică, în care exploatarea agricolă există, însă este transferată pe o **formă juridică nouă**, care nu deține încă autorizațiile de funcționare la momentul depunerii proiectului.

Argumentări:

În practică, există numeroase situații în care solicitanții:

- își modifică forma de organizare (de la persoană fizică la PFA/II/IF sau societate comercială);
- înființează o entitate juridică nouă pentru accesarea finanțării;
- transferă exploatarea existentă pe noua entitate, fără întreruperea activității agricole.

În aceste cazuri:

- exploatarea este funcțională din punct de vedere economic și operațional;
- însă entitatea juridică solicitantă nu deține încă documentele de autorizare, acestea urmând a fi obținute ulterior transferului și implementării investiției.

Aplicarea rigidă a regulii pentru „modernizări” conduce la:

- respingerea unor proiecte viabile, care reflectă situații economice reale;
- tratament neuniform față de investițiile noi, deși riscul și logica de implementare sunt similare;
- descurajarea formalizării și reorganizării juridice a fermelor mici.

În același timp, scopul cerinței privind autorizațiile este asigurarea conformității investiției, obiectiv care este îndeplinit și prin prezentarea acestora la momentul primei tranșe de plată, similar investițiilor noi.

Propuneri:

- completarea Ghidului cu o prevedere explicită care să reglementeze situațiile în care: exploatarea este existentă, dar solicitantul este o **entitate juridică nouă** rezultată din reorganizare/transfer;
- încadrarea acestor situații în categoria asimilată investițiilor noi, din perspectiva documentelor de autorizare;
- permiterea depunerii documentelor emise de DSVSA (inclusiv Certificatul de înregistrare sanitar-veterinară pentru exploatarea comercială de tip A), DSP, ANZ și Autoritatea competentă de mediu la momentul primei cereri de plată, nu la depunerea Cererii de Finanțare;
- clarificarea procedurii de demonstrare a continuității exploatarei (ex: documente APIA/ANSVSA, transfer exploatare).

Această ajustare ar asigura coerență procedurală, tratament echitabil al solicitanților și alinierea la realitățile operaționale ale fermelor de mici dimensiuni.

5. Documente necesare întocmirii cererii de finanțare

Prevederile Ghidului solicitantului referitoare la documentele necesare pentru dovedirea dreptului de folosință asupra terenului agricol menționează explicit doar anumite tipuri de documente, respectiv: documentul autentificat la notar care atestă dreptul de proprietate, contractul de arendă și contractul de concesiune. În forma actuală, nu există o referire explicită la alte forme legale de deținere/folosință utilizate frecvent în practică.

Argumentări:

În practică, exploatarea agricolă – în special cele de mici dimensiuni – utilizează o varietate de forme juridice pentru deținerea sau utilizarea terenurilor, în funcție de specificul local și de relațiile contractuale existente. Dintre acestea, se evidențiază:

- contractul de comodat, utilizat frecvent în cadrul relațiilor familiale sau între persoane fizice;
- contractul de închiriere, utilizat în special în cazul pășunilor comunale;
- hotărârile judecătorești, care pot stabili drepturi de folosință sau administrare;
- alte documente legale prin care terenul este transmis temporar în folosință sau administrare, conform legislației în vigoare.

Lipsa unei mențiuni explicite a acestor forme juridice generează:

- incertitudine în rândul solicitanților privind eligibilitatea documentelor;
- risc de interpretare restrictivă în procesul de evaluare;
- posibilitatea excluderii unor exploatare funcționale, care utilizează terenurile în mod legal, dar în baza unor forme juridice neenumerate în ghid.

Această situație este cu atât mai relevantă în contextul fermelor mici, unde structura deținătorilor de terenuri este fragmentată, iar utilizarea unor forme flexibile de folosință este o practică curentă.

Propuneri:

- completarea Ghidului solicitantului prin includerea explicită, în lista documentelor acceptate pentru dovedirea dreptului de folosință asupra terenului agricol, a următoarelor:
 - contractul de comodat;
 - contractul de închiriere;
 - hotărâri judecătorești definitive;
 - alte documente legale care atestă transmiterea dreptului de folosință sau administrare, conform legislației în vigoare;
- formularea unei prevederi generale de tip „sunt acceptate toate formele legale de deținere/folosință prevăzute de legislația în vigoare”, pentru a evita limitarea artificială a eligibilității.

O astfel de ajustare ar contribui la:

- reflectarea fidelă a practicilor existente în sectorul agricol;
- eliminarea riscului de excludere nejustificată a unor exploatații funcționale;
- asigurarea unui acces echitabil la finanțare pentru toate categoriile de solicitanți.

Prin formularea acestor clarificări, observații și propuneri, AMCOR urmărește creșterea gradului de aplicabilitate, coerență și eficiență administrativă a Intervenției DR-14, în beneficiul beneficiarilor finali și al autorităților de implementare.

Vă rugăm să aveți în vedere, acolo unde este posibil, consultarea asociațiilor profesionale relevante în procesul de actualizare a Ghidului solicitantului.

Vă stăm cu plăcere la dispoziție pentru eventuale consultări sau pentru a contribui, prin intermediul Comisiei Profesionale de Fonduri Europene a AMCOR, la îmbunătățirea cadrului de implementare a PS PAC 2023-2027.

Cu stimă,

Petre Luigi LUICAN
Președinte AMCOR



Verificat de către Comisia Profesională Agricultură (CPA) a AMCOR

Cristian Găină

Coordonator CPA AMCOR

