

REFORMA POLITICII AGRICOLE COMUNE

LECT.UNIV.DR. IOANA POP COHUT

ipop@uoradea.ro

EC. ANCA MARTIN

martinanca@yahoo.com

The CAP (Common Agricultural Policy) has always been a difficult area of EU policy to reform; this is a problem that began in the 1960s and one that continues to the present day. In this work are presented the beginnings of the CAP. The reforming of the CAP knows different periods, our concern was focused upon the new Common Agricultural Policy and its impacts upon our country.

Politica Agricolă Comună (PAC) este una dintre primele politici comune adoptate de Comunitatea Economică Europeană. De la bun început trebuie precizat că termenul de “politică comună” reflectă în mod fidel una dintre trăsăturile definitorii ale PAC, și anume aceea că, pentru circa 90% din produsele agricole, decizia nu mai aparține statelor membre, ci Uniunii Europene. În felul acesta PAC este una dintre cele mai vechi și mai integrate politici comune.

Prima reflectare a acesteia se regăsește în Tratatul de la Roma (1957). Politica agricolă comună este nu numai una dintre primele politici comune, dar este și printre cele mai importante. Importanța ei deosebită în cadrul construcției comunitare este reflectată prin câteva **trăsături distincte**:

- este o politică prin excelență integraționistă, în mai mare măsură chiar decât Piața Internă, unde standardele armonizate le-au înlocuit doar în proporție de circa 10% pe cele naționale. În ce privește PAC, politicile agricole naționale au fost înlocuite, pentru marea majoritate a producției agricole, de reglementări comune de funcționare a piețelor și comercializare a produselor;
- este o politică mare consumatoare de resurse financiare. Politica agricolă consumă, prin sistemul complex de subvenții și alte stimulente financiare, circa jumătate din bugetul comun;
- manifestă un grad sporit de vulnerabilitate la presiunile de lobbying, considerente altele decât cele economice prevalând adesea în luarea deciziei de politică agricolă.

În forma ei actuală, politica agricolă este construită în jurul a **doi piloni**: primul - și cel inițial, este cel al organizațiilor comune de piață, iar al doilea, care a căpătat amploare în deceniul trecut, este cel al dezvoltării rurale. Având un rol de pionierat în procesul integraționist, putem afirma că politica agricolă comună este una din temelii pe care s-a clădit Uniunea Europeană de astăzi.

Evoluția istorică a PAC

Istoricul PAC începe în **1957**, odată cu semnarea Tratatului de la Roma privind crearea Comunității Economice Europene de către aceleași șase state (Franța, Germania, Italia, Belgia, Olanda, Luxemburg) care, în 1952, înființaseră CECO (Comunitatea Economică a Cărbunelui și Oțelului). Reglementările de politică agricolă sunt cuprinse în articolele 38-46 ale Tratatului de la Roma (în prezent, articolele 32-38, după modificările aduse de Tratatul de la Amsterdam). Articolul 38 (acum, articolul 32) stabilește că: „piața comună se va extinde și asupra sectorului agricol și comerțului cu produse agricole” și că operarea și dezvoltarea pieței comune pentru produsele agricole vor fi însoțite de crearea unei politici agricole comune”, iar articolul 39 (articolul 33 din varianta consolidată a Tratatului) fixează **obiectivele** politicii agricole comune:

- creșterea productivității agricole prin promovarea progresului tehnic, prin asigurarea dezvoltării raționale a producției agricole, și prin utilizarea optimă a factorilor de producție, în special a forței de muncă;
- asigurarea unui nivel de trai echitabil pentru populația agricolă, în special prin creșterea veniturilor individuale ale lucrătorilor agricoli;
- stabilizarea piețelor;
- asigurarea siguranței aprovizionărilor;
- asigurarea unor prețuri rezonabile pentru consumatori.

Tratatul de la Roma nu explică însă concret cum aveau să fie realizate aceste obiective. De aceea, în **1958**, miniștrii agriculturii din cele șase state semnatare ale Tratatului s-au întâlnit la Stresa (Italia) pentru a se pune de acord asupra modului de transpunere în practică a politicii agricole. PAC a intrat în vigoare din **1962**. Efectiv, PAC a început să funcționeze din **1964**, când s-au făcut primii pași spre uniformizarea prețurilor. Trebuie subliniat aici faptul că, datorită insistențelor Germaniei, prețul de intervenție pentru grâu a fost stabilit la un nivel mult superior celui de pe piața mondială.

Într-o primă etapă, produsele cărora li s-au aplicat măsuri de unificare a prețurilor au fost cerealele (1964), urmate ulterior (1966) de produse lactate, carne de vită, zahăr, orez, plante oleaginoase, ulei de măsline. Pentru alte produse: carne de porc, carne de pui, ouă, fructe și legume, vin, s-au adoptat măsurile de creare a unei piețe unice (eliminarea barierelor tarifare între țările membre și instituirea protecției comune la import), fără unificarea prețurilor.

Aplicarea acestor măsuri a determinat curând efecte secundare nedorite. Prețurile mari garantate au încurajat în mod firesc creșterea producției (în special la grâu, unt și carne de vită), care la rândul ei s-a transformat în supraproducție, care a antrenat creșterea exponențială a cheltuielilor agricole. De aceea, în **1968**, același Sicco Mansholt a inițiat o primă tentativă de reformă. Ideea lui a fost să provoace o restructurare a exploatațiilor agricole în sensul creșterii dimensiunilor lor prin comasări.

Momentul care a determinat o schimbare radicală în arhitectura PAC a fost anul **1992**, când Consiliul a aprobat un pachet de măsuri de reformă propuse de comisarul pentru agricultură, Ray MacSharry. Motivele reformei din 1992 au fost pe de o parte interne, determinate de cheltuieli bugetare mari și supraproducție, iar pe de alta, externe, respectiv, negocierile din cadrul Rundei Uruguay și presiunile SUA în direcția unei reduceri cât mai

substanțiale a intervenționismului agricol în rândul membrilor Organizației Mondiale a Comerțului. Elementul central al reformei la constituit reducerea prețurilor la produsele care generau cele mai mari surplusuri, în special, cereale, carne de vită și unt, însoțită de acordarea, către fermieri, a unor sume care să compenseze pierderea suferită de aceștia.

O nouă reformă a fost agreată de principiu încă din 1999, când Consiliul European de la Berlin a hotărât ca următoarea analiză diagnostic a PAC în vederea unei posibile reformări (*mid-term review*) să aibă loc în 2002. Ca atare, la data de 10 iulie 2002, Comisia a prezentat Consiliului și Parlamentului documentul intitulat „Towards sustainable farming” (Către o agricultură durabilă), prin care este analizată situația curentă a PAC și sunt propuse direcțiile de reformă pentru viitor. Realizarea compromisului asupra acestui pachet de reformă a fost deosebit de dificilă. În cele din urmă, consensul asupra pachetului de reformă a politicii agricole comune propus de Comisie a fost întrunit la reuniunea Consiliului UE pentru Agricultură și Pescuit din 25-26 iunie 2003.⁵⁹

Noua Politică Agricolă Comună

Uniunea Europeană a continuat reforma politicii agricole comune în perioada 2003-2004 pornind de la reformele din 1992 și 1999. Punctul central al noii reforme este decuplarea (The Single Farm Payment-SFP) care vizează eliminarea legăturii dintre producție și plăți. Măsura plăților directe planificată a fi implementată în perioada 2005-2007 accentuează măsurile de reformă anterioare. Noul sistem de plăți permite fermierilor să ia decizii privind producția bazându-se pe semnalele pieței mai degrabă decât pe politica de intervenție. Mai mult, decidenții europeni au instrumentul politic care le permite o mai mare flexibilitate în domeniul politicii agricole interne dar și al negocierilor multilaterale.

Motivele care au stat la baza reformei PAC din 2003-2004 sunt multiple și includ printre altele noile condiții generate de extinderea spre est, presiunile din partea Organizației Mondiale a Comerțului (OMC)⁶⁰, problemele legate de siguranța alimentației (BSE, dioxina, rezistența publicului la hrana modificată genetic etc.) îngrijorările privind problemele de mediu. Extinderea ar fi însemnat o împovărare pentru bugetul UE conform condițiilor existente înaintea reformei, fapt ce a reprezentat cu certitudine o presiune pentru reformă. Pe de altă parte, UE este cel mai mare importator de produse agricole la nivel mondial și al doilea exportator (după SUA). În consecință ea are un rol important în negocierile privind comerțul agricol din cadrul OMC. Extinderea spre est a UE a fost considerată la momentul respectiv o presiune asupra PAC. S-a luat în considerare dublarea forței de muncă din domeniul agricol precum și a suprafeței arabile a UE. În același timp extinderea a adus în cadrul Uniunii peste 100 milioane de consumatori. Productivitatea scăzută și șomajul mascat reprezintă probleme sociale și economice potențiale serioase. Toate acestea au fost considerate ca reprezentând o presiune bugetară considerabilă.

Poziția statelor membre față procesul de reformă a variat de la țară la țară. **Italia** a prezentat planul său de reformă în februarie 2002. Raportul a accentuat faptul că este necesară salvarea rolului PAC și respingerea oricărei sugestii privind “renaționalizarea” sectorului. Până în 2001 când a avut loc schimbarea guvernului, Italia a fost campiona

⁵⁹ *** *Analysis of the 2003 CAP Reform*, OECD, 2004;

⁶⁰ CAP Reform and the WTO: Potential Impacts on EU Agriculture, FAPRI, Missouri, 2004;

strategiei de mediu în agricultură în alianță cu Germania. Italia a fost prima țară care a propus păstrarea PAC în forma stabilită de Agenda 2000.⁶¹

Marea Britanie a elaborat un raport privind producția agricolă în ianuarie 2002. Raportul pleda pentru reforma PAC susținând că situația curentă nu poate fi susținută în continuare și recomandă redirecționarea subvențiilor dinspre producție spre sprijinirea zonelor rurale. Raportul susține că „situația actuală nu aduce nici un beneficiu nimănui: nici fermierilor, nici plătitorilor de taxe, nici consumatorilor și nici mediului”.

Germania a fost în fruntea eforturilor de promovare a unei agriculturi ecologice în Europa. Germania a susținut că mai multe fonduri pot să fie folosite pentru agricultura ecologică conform noilor reglementări privind dezvoltarea rurală. Conform noilor reglementări statele membre pot să folosească 20% din bugetul CAP pentru dezvoltarea rurală.

Franța a fost beneficiarul net al PAC fiind în consecință cel mai mare adversar al oricărei tentative de reformă. Dacă Germania a fost susținătoarea directă a unei schimbări care să susțină o agricultură ecologică, Franța a fost mult mai rezervată inclusiv privind acest aspect. Schimbarea guvernului a adus și aici o schimbare de atitudine față de reforma PAC recunoscând că o „reformă profundă a PAC este necesară în vederea desprinderii de trecutul orientat spre producție”.

Reforma Politici Agricole Comune se referă în principal la următoarele **elemente**:

- *plată agricolă unică pentru fermierii din UE, independent de nivelul producției*; pot fi menținute unele elemente limitate de cuplare a plăților cu producția pentru a evita abandonul;
- *plata agricolă unică va fi condiționată de protecția mediului, siguranța alimentelor, sănătatea animalelor și plantelor și standardele de bunăstare a animalelor, ca și de cerința de a menține toate terenurile agricole în bune condiții agricole și de mediu (“cerința încrucișată” sau „cross-conformitate”).*
- *politică de dezvoltare rurală întărită de fonduri mai mari de la Uniunea Europeană, de noi măsuri de promovare a protecției mediului, a calității și bunăstării animalelor, care să ajute fermierii să îndeplinească standardele de producție ale UE începând din 2005.*
- *reducerea plăților directe (“modulare”) pentru fermele mai mari, astfel încât să se finanțeze noua politică de dezvoltare rurală.*
- *un mecanism de disciplină financiară care să asigure nedepășirea bugetului agricol stabilit până în anul 2013*
- *Revizuirea politicilor de piață ale PAC – se referă la:*
- *diminuarea asimetrică a sprijinului în sectorul lapte: prețul de intervenție la unt va fi redus cu 25% în 4 ani, ceea ce reprezintă o reducere suplimentară de 10% față de Agenda 2000; pentru lapte praf degresat se menține reducerea de 15% în 3 ani, convenită în Agenda 2000;*
- *reducerea cu 50% a creșterii lunare a prețurilor de intervenție în sectorul cerealelor;*

⁶¹ Pentru o dezbateră mai largă asupra acestei teme vezi și Ciobanu Aurel, Tănăsescu Elena, *Agricultura*, CRJ, București, 2002, pp. 71-73.

- *reforme în sectoarele producătoare de orez, grâu dur, nuci, cartofi pentru amidon și furaje uscate.*

Principalele efecte ale Politicii Comune revizuite asupra României

Principalele efecte ale Politicii Comune revizuite asupra României se vor repercuta direct asupra negocierilor la unele produse afectate de reformă. Astfel „câștigurile” obținute pe perioada negocierilor ar putea să nu mai fie valabile în momentul aderării. În condițiile noii politici agricole comune, politicile naționale de dezvoltare rurală și protecția mediului ar trebui să devină prioritare, deoarece după data aderării susținerea financiară ar putea fi periclitată de nedeplinirea standardelor impuse.

Politica Agricolă Comună revizuită nu ar trebui să afecteze major prioritățile deja semnalate în diversele rapoarte de țară (2003) care se referă la:

- implemetarea urgentă a SIAC,
- înființarea Agenției de Plăți,
- dezvoltarea sistemului de contabilitate a fermelor,
- construcția instituțională necesară funcționării piețelor,
- îndeplinirea standardelor de siguranță a alimentelor, sănătatea plantelor și animalelor,
- protecția mediului etc.

Concluzii

Analiza diferitelor reforme la care a fost supusă Politica Agricolă Comună de la instituirea acesteia în anii '60 demonstrează faptul că acest domeniu este un domeniu dinamic care încearcă să țină cont de noile condiții apărute atât la nivel local cât și regional și global în domeniul agricol. Dacă inițial PAC a fost concepută ca un sistem capabil să asigure autosuficiența produselor agricole într-o Europă ce tocmai trăise experiența tristă a lipsei hranei în perioada deceniului cinci, foarte repede s-a ajuns la supraproducție agricolă, supraproducție încurajată tocmai de sistemul veniturilor minime garantate fermierilor prin PAC. Costurile aferente susținerii acestui sistem au determinat în primul rând punerea problemei revizuirii PAC, urmărindu-se scăderea ponderii disproporționate pe care bugetul PAC îl reprezenta în bugetul total al UE. Prima reformă serioasă a PAC, cea din 1992, a vizat tocmai rezolvarea acestor probleme: reducerea cheltuielilor mari în domeniul agricol și a supraproducției. Concomitent acestor presiuni interne de reformă au existat și presiuni externe și anume negocierile din cadrul OMC (reducerea intervenționismului). Soluția aleasă pentru rezolvarea acestor probleme a fost reducerea prețurilor la produsele care generau cele mai mari surplusuri (cereale, carne de vită și unt) în paralel cu acordarea către fermieri a unor venituri compensatorii pentru reducerea prețurilor garantate. Reforma din 2003, continuată de cea din 2004 (produsele mediteraneene) și 2005 (zahăr), a dus și mai departe procesul de reformă prin introducerea unor elemente noi care i-au determinat pe unii analiști sau oameni politici din cadrul UE să vorbească despre o *revoluție* în domeniul PAC sau despre o *nouă politică agricolă comună*. Elementul central este de data această de cuplarea plăților acordate fermierilor de producție în ideea reorientării agriculturii europene spre cerințele pieței. Se așteaptă de la această reformă în primul rând o corelare între producția agricolă și cerințele pieței dar și o mai bună competitivitate la nivel mondial (o consecință indirectă a corelării producției la cerințele pieței). Oricum acest al doilea aspect

trebuie privit cu circumspecție pentru că se mențin în continuare diferite forme de sprijin care mențin prețurile în UE la un nivel superior celui de pe piața mondială (achizițiile guvernamentale, ajutorul de stocare, barierele la import).

Modul în care se va implementa această reformă depinde în mare măsură de statele membre. Metodele pe care fiecare stat membru le va adopta pot influența producția, eficiența, prețurile regionale. Deși există multe studii care analizează posibile efecte ale reformei CAP, implicațiile atât la nivelul Uniunii cât și la nivel mondial se vor putea aprecia doar în următorii ani, odată cu implementarea în practică a măsurilor de reformă adoptate.

Bibliografie

1. Câmpeanu Virginia, Reforma politicilor comunitare în perspectiva lărgirii UE, IEM, 2003;
2. Ciobanu Aurel, Tănăsescu Elena, Agricultură, CRJ, București, 2002;
3. Comisia Europeană, Direcția Generală Agricultură, Procesul de extindere a UE în domeniul agriculturii. Politicile UE, 2001;
4. Analysis of the 2003 CAP Reform Agreement, FAPRI Staff Report 2-03, 2003;
5. Analysis of the 2003 CAP Reform, OECD, 2004;
6. CAP Reform and the WTO: Potential Impacts on EU Agriculture, FAPRI, Missouri, 2004;
7. FAPRI Analysis of CAP Reform in Agenda 2000 Final Decisions, Missouri, 2000;
8. The European Union's Common Agricultural Policy: Pressures For Change, în WRS-99-2, USDA, 1999.