

O nouă schimbare a Politicii Agricole Comune – oportunitate sau constrângere pentru România ?

Dr. Daniela GIURCĂ¹

Coordonator cercetare

Proiectul MAKIS al Băncii Mondiale implementat de MAPDR

Din 1962 de când a fost fondată și până astăzi, prima politică elaborată de Comunitatea Economică Europeană - Politica Agricolă Comună - de fapt “propulsorul” unificării europene, a avut ca principal obiectiv viabilitatea unui sector considerat vital pentru societate în general și pentru comunitatea celor care sunt baza acestuia - fermierii.

În cei aproape 50 de ani de viață, Politica Agricolă Comună a trecut printr-un proces continuu de adaptare, suferind reforme importante, fiind dinamizată practic, de schimbările socio-economice.

Dacă inițial scopul acestei politici a fost acela de a asigura autosuficiența și stabilitatea piețelor produselor agroalimentare, odată cu eliminarea definitivă a pericolului penuriei alimentare și oferirea unui standard de viață corespunzător fermierilor și procesatorilor în statele fondatoare PAC, realizările din sectorul agroalimentar au devenit remarcabile, astfel că s-a creat un adevărat mit în jurul Politicii Agricole Comune, “*miracolul PAC*” fiind considerat de specialiști “*promotorul agriculturii moderne*”.

Între anii 70-80 nevoile comunitare de cereale, carne de vită, produse lactate, carne de pasăre și legume erau asigurate în proporție de 100 % din producția proprie. Datorită progresului tehnologic randamentele la cereale s-au dublat (în Franța și Olanda) iar cele la lapte și la zahăr au crescut cu 50%. Chiar dacă Uniunea Europeană s-a extins de la nouă la doisprezece și apoi la cincisprezece state membre, fiecare dintre sectoarele menționate mai sus a continuat să producă excedente considerabile.

Cu toate aceste performanțe remarcabile la sfârșitul anilor 1980, PAC a devenit “victima propriului său succes”, stimulând producția intensivă peste puterea de absorbție a pieței, creând stocuri considerabile de produse și afectând puternic mediul înconjurător, bunăstarea animalelor și chiar calitatea alimentelor, și toate acestea puse pe nota de plată a contribuabilului european. În acea perioadă Uniunea Europeană producea cu 20% mai multe cereale decât avea nevoie iar producția agricolă creștea în medie cu 2% în timp ce

¹ **Daniela GIURCĂ**, coordonator cercetare agricolă la Unitatea de Management a Proiectului Modernizarea Sistemului de Cunoaștere și Informare Agricolă MAKIS finanțat de Banca Mondială, specialist pe politici agricole în proiectul Romanian Agribusiness Project – RADP finanțat de USAID. Experiența de 16 ani în cercetare în domeniul economiei agrare, în special pe problemele politicii agricole și integrării sectorului agroalimentar și rural în Uniunea Europeană; fost cercetător principal II și Secretar științific la Institutul de Economie Agrară din cadrul INCE al Academiei Române, co-autor și coordonator la Studiile de Impact elaborate de IER din 2001 până; în prezent, consultant în diverse studii finanțate prin programe PHARE, FAO, OECD, USAID și Banca Mondială; din 1993 până; în prezent, coautor și coordonator a numeroase cărți și articole de specialitate

cererea stagna sau chiar era în scădere. Existau disproporționalități în veniturile fermierilor astfel că 20 % din fermieri primeau peste 80% din bugetul pentru agricultură. Beneficiarii sprijinului masiv bugetar erau în general exploatațiile cele mai mari și cele mai eficiente, fermele de mici dimensiuni nefiind în măsură să profite nici de noile tehnologii sau metodele intensive de producție și ca atare nici de sprijin, singura lor soluție rămânând abandonarea terenului care nu le mai asigura mijloacele necesare existenței.

În aceste condiții necesitatea unor reforme radicale ale PAC era din ce în ce mai evidentă, datorită în primul rând, constrângerilor de ordin intern (politica de prețuri era insuficientă pentru a resorbi creșterea stocurilor și reducerea cheltuielilor bugetare) și în al doilea rând, datorită constrângerilor externe – probabil decisive - exprimate la negocierile GATT - Runda Uruguay.

Prima reformă de proporții propusă în 1992 de Mac Sharry a vizat doar sectorul cerealier și cu toate că avut efecte pozitive importante, permițând absorbția unor excedente agricole, ameliorarea veniturilor agricultorilor (datorită plăților directe), și reducerea prețurilor la consumatori (susținute prin fondul de garantare FEOGA) s-a constatat în scurt timp că aceasta era insuficientă. Aplicarea politicii agricole comune în statele membre inducea diferențe mari la nivel regional și între producători, datorită sprijinului acordat disproporționat. Regiunile bogate beneficiau de susținere în detrimentul zonelor și producătorilor mai puțin favorizați. De asemenea, problema excedentelor era încă nerezolvată mai ales la unele produse (carne de vită, brânzeturi, și lapte praf). Începerea noilor negocieri OMC a reliefat din nou faptul că politica agricolă comună trebuia să se ajusteze la cerințele marilor "actori" de pe piețele agricole mondiale (SUA). La aceasta s-a adăugat noul cadru politic european, respectiv perspectiva extinderii UE către Europa Centrală și de Est. În aceste condiții era evident că PAC trebuia din nou reformată.

În 1997 Comisia Europeană a propus în cadrul Agendei 2000 (completată în 1998) ca reformele începute în 1992 să fie intensificate și să continue ajustarea prețurilor comunitare la cele mondiale, prin înlocuirea susținerii prețurilor cu susținerea directă a veniturilor fermierilor. Necesitatea elaborării și implementării unei politici coerente de dezvoltare rurală care să însoțească politica de piață precum și dezideratul unei agriculturi mai prietenoase cu mediul înconjurător și mai pretențioase privind calitatea produselor, au venit să completeze nevoia de reformă.

Agenda 2000 a reorganizat substanțial orientarea instrumentelelor politicilor de dezvoltare² în scopul întăririi sectorului agricol și silvic și îmbunătățirii competitivității în zonele rurale și a conservării mediului înconjurător și a moștenirii rurale. Prin urmare, necesitatea creării unui nou cadru de dezvoltare rurală ca principal punct de pornire în refacerea rețelei economice și sociale din mediul rural, a devenit indispensabilă. Elaborarea și punerea în practică a unei politici de dezvoltare rurală – globală și coerentă – a devenit odată cu ultima reformă PAC (Agenda 2000), 'al doilea pilon' al politicii agricole comune. Împreună cu 'primul pilon'-susținerea pieții prin Organizarea Comună de Piață, politica de dezvoltare rurală a devenit o parte esențială a *modelului de dezvoltare european*

² principalele schimbări introduse au fost: multifuncționalitatea agriculturii și silviculturii, o abordare integrată a economiei rurale spre dezvoltare multisectorială, simplificarea monitorizării, transferuri de la secțiunea garantare la secțiunea ghidare a fondului FEOGA

Deoarece extinderea UE spre est era deja o certitudine iar data aderării primelor state tot mai apropiată. În vara anului 2002 Comisia a decis revizuirea PAC, printr-o reformă mai radicală care viza o susținere mai substanțială a dezvoltării rurale, revizuirea și modificarea organizării comune de piață (pentru cereale, grâu dur și carne de vită) și decuplarea plăților directe de producție și creșterea treptată a acestora precum și implementarea lor simplificată, posibilitatea ajustărilor politicilor agricole naționale, cote de producție bazate pe perioade recente de referință, intensificarea politicii de dezvoltare rurală pentru stimularea schimbării. Astfel în anul 2003 acest lucru s-a concretizat și din punct de vedere legislativ. Pentru viitoarele state membre UE, a căror sectoare agroalimentare necesitau restructurări masive, erau prevăzute reglementări speciale una dintre acestea referindu-se la nivelul de sprijin direct (aplicabil gradual într-o perioadă de zece ani) și la opțiunea privind acordarea acestuia. Chiar dacă cu această ocazie s-a agreat și o disciplină financiară strictă, perspectiva “costului” extinderii un era deloc de neglijat.

Exercițiul pre-aderării și mai ales cel al post aderării celor zece țări care s-au integrat în UE în 2004, a reliefat într-o măsură diferită de la țară la țară, dificultatea aplicării PAC și “rularea” mecanismelor într-o uniune cu 25 de membrii care va crește la 27 în anul 2007.

În aceste condiții s-a pus din nou problema reformei, de fapt a simplificării PAC. O problemă destul de dificilă dat fiind faptul că se dorește practic o simplificare radicală fără ca Politica Agricolă Comună să fie practic înlocuită. După o serie de discuții între instituțiile europene și consultări cu statele membre și actorii implicați la sfârșitul anului 2005 s-a decis deschiderea discuțiilor pentru simplificarea PAC care vor viza:

- Eliminarea unor reglementări acolo unde acestea se dovedesc a fi irelevante sau inutile
- Codificarea legislației curente, concentrarea pentru reducerea volumului acesteia
- Revizuirea reglementărilor pentru clarificarea acolo unde este cazul, actualizarea și îmbunătățirea conținutului
- O îmbunătățire a reglementărilor conexe, prin încercarea de a utiliza standardele deja existente mai degrabă decât a crea noi standarde la nivel european.
- Înlocuirea directivelor cu reglementări
- Întărirea controlului transpunerii legislației prin tehnologia informației
- Menținerea unui standard minim de consultări
- Evaluarea impactului simplificării PAC

Discuțiile referitoare la simplificarea Politicii Agricole Comune sunt percepute diferit. Unii consideră că “simplificarea” se va concretiza prin reducerea numărului și complexității reglementărilor din acquisul comunitar iar unii văd pe lângă acesta de fapt reducerea la minimum a birocrăției pentru fermieri și sectorul administrativ, a monitorizării excesive, concretizate prin eficientizarea implementării. PAC. Simplificarea PAC se va putea face în două moduri;

- schimbarea mecanismelor tehnice și administrative actuale
- simplificarea politicii agricole într-o politică nouă politică mai simplă

În prima variantă se urmărește actualizarea și consolidarea sutelor de acte legislative fără a schimba major politica, principalul obiectiv fiind crearea unui singur document legislativ care să includă toate reglementările relevante ale unui domeniu al

politicii agricole. Acest lucru ar putea crea tuturor actorilor implicați posibilitatea lucrului cu o legislație care este de fapt chintesența unei politici agricole ce a evoluat în 40 de ani. În același timp mecanismele administrative și de management ar putea fi reduse la costuri minime. În principiu această simplificare nu schimbă fundamental obiectivele și principiile actuale ale PAC.

Al doilea tip de simplificare se referă la schimbarea substanțială a PAC. Deoarece în ultima perioadă PAC a fost tot timpul în dinamică, schimbându-se major la câțiva ani odată (în 1992, 1999 și în 2003) când uneori noua politică adoptată abia începea să fie implementată s-a constatat că neceitatea revizuirii acesteia este tot mai evidentă. În întâmpinarea acestor deziderate s-au stabilit o serie de acțiuni printre care:

- pregătirea unui plan de acțiune
- analizarea în detaliu a costurilor administrative impuse fermierilor prin implementarea mecanismelor PAC
- pregătirea unei regulamente comune pentru organizarea comună de piață (nu pe fiecare produs în parte, cum este în prezent)
- Publicarea acestor propuneri și supunerea lor spre dezbateri
- Crearea unei rețele de experți din cadrul statelor membre care să capeteze schimbul de idei și practici pentru simplificarea legislației.
- Organizarea unei conferințe internaționale a unui forum de discuții referitoare la această tematică
- O acțiune de “*curățare a acquis-ului*” de reglementările inutile sau neclare

În octombrie 2006 Direcția de Agricultură și Dezvoltare Rurală a Comisiei Europene a elaborat un document de lucru pentru un plan de acțiune dedicat simplificării PAC care este supus dezbaterilor. Acest plan de acțiune este un exercițiu concentrat pe “simplificarea tehnică” și “simplificarea politicii”. În urma consultărilor cu toți actorii implicați în schimbare s-au concretizat până în prezent un prim set de propuneri concrete (20 de propuneri) de schimbări legislative care vizează:

- Schimburile comerciale externe (aplicarea licențelor de export, a certificatelor care fac dovada necesară restituțiilor la export în cazul unor produse, sprijinul pentru importul din insulele din marea Egee, , simplificarea formalităților de verificare a declarațiilor de export, reglementările referitoare la procedurile de licitare pentru acordarea de restituții la exporturile de produse agricole, reglementările orizontale referitoare la managementul tarifelor de import pentru produsele agricole ce fac obiectul licențelor de import)
- Mărirea parcelelor pentru plățile cuplate și decuplate de producție. De exemplu dacă un fermier cere sprijin decuplat și sprijin pentru culturile energetice pentru aceeași parcelă de teren din punct de vedere administrativ acum calculul se face diferit, prin noua propunere acestea nu se va mai face diferit iar suprafețe menținute pentru peisaj vor fi incluse și ele în calcul.
- Utilizarea terenurilor incluse în categoria “necultivat” (set/aside) în cazul condițiilor climatice nefavorabile –fermierii vor putea utiliza aceste suprafețe pentru pășunat
- Condiționarea sprijinului pentru culturile energetice

- Condițiile de utilizare a terenurilor pentru activarea „titlurilor de plată”, includerea nu doar a terenului cultivat ci și a terenului menținut pentru peisaj. Această schimbare va mări libertatea fermierilor de a cultiva terenul funcție de piață.
- Schimbarea reglementărilor în domeniul creșterii albinelor
- Simplificarea standardelor periodice ale instrumentelor agricole – elaborarea unei reglementări unice standardizate pentru toate produsele agricole
- Simplificarea reglementărilor privind rata de schimb și preturile de sprijin
- Propunerea unui proiect privind Sistemul de informare pentru managementul și monitorizarea piețelor agricole (ISAMM) în vederea facilitării schimbului de informații legate de managementul piețelor agricole între toate statele membre. Sistemul va acoperi managementul piețelor cu excepția bugetului și monitorizării acestuia
- Propunerea unui proiect de administrare a cotelor de import
- Reglementările orizontale referitoare la sistemul de stocare privată a produselor agricole
- Simplificarea cadrului legislativ de promovare a produselor agricole
- Simplificarea sprijinului acordat prin Organizarea Comună de Piață pentru furajele uscate
- Simplificarea reglementărilor privind etichetarea ouălor
- Proiect de administrare a plăților directe de pe pagina WEB (AMIS WEB direct payments) în vederea facilitării stocării și schimbului de informații între statele membre

Probabil cel mai îndrăzneț proiect este acela de „simplificare a politicii agricole” care practic va viza reducerea complexității acestei politici prin îmbunătățirea sprijinului acordat agriculturii și dezvoltarea instrumentelor pentru politica de dezvoltare rurală.

Ca prim pas în această direcție este deja în derulare un proiect prin care se va propune o singură Organizare Comună de Piață care să înlocuiască și să omogenizeze pas cu pas cele 21 de organizări comune de piață care sunt acum parte integrantă din Politica Agricolă Comună. Propunerile pentru această nouă organizare comună de piață nu vor include într-o primă fază sectoarele deja reformate sau în curs de reformă, zahărul, vinurile, sectorul fructelor și legumelor și al bananelor care sunt deja într-un proces radical de reformă.

Principalele schimbări probabil vor viza “curățarea” acquis-ului comunitar și schimbarea reglementărilor care vizează competiția orizontală și reglementările ajutorului de stat din sectorul agricol. Se vor produce schimbări și în ceea ce privește reglementările privind standardele de marketing în vederea armonizării acestora cu standardele internaționale de marketing.

Dezideratul “simplificării” PAC nu este ușor de atins. Experiența reformelor anterioare a dovedit-o pe deplin, orice schimbare în această politică a urmat un proces decizional destul de anevoios și de lung. Probabil că noile condiții economice create de presiunile externe și faptul că Uniunea Europeană va avea 27 de state membre, vor dinamiza procesul decizional. Totuși acesta va fi puternic influențat de părțile implicate și de interesele acestora care în condițiile simplificării PAC nu vor putea fi satisfăcute în

mod uniform. De aceea probabil în procesul decizional arta negocierii și afilierea spre grupurile cu aceleași interese se va dovedi a fi indispensabilă, deoarece numai astfel se va putea obține cel mai bun rezultat.

Analizând propunerile concrete făcute până acum se poate observa că practic nu sunt schimbări cu implicații majore. De exemplu încă nu se ia în considerare schimbarea sistemului de cote de producție la lapte. Probabil în noul proiect de organizare comună de piață acesta va fi abordat într-o manieră progresivă care să diminueze șocul schimbării.

Din punct de vedere al României, simplificarea PAC nu poate fi decât benefică. Este prematur să se evalueze impactul simplificării tehnice deoarece aceasta va fi dependentă de perioada de implementare. Oricum după aderare România va trebui să fie aptă să managerieze și să implementeze PAC după cum este stipulat în Tratatul de aderare. Eforturile sunt oricum semnificative la nivelul administrativ iar nevoia de informare a fermierilor va fi din ce în ce mai mare odată cu aderarea. PAC așa cum este la ora actuală este extrem de laborios și complex, iar specialiștii care să cunoască în detaliu această politică nu sunt foarte numeroși. O simplificare cu cât s-ar implementa mai curând ar reduce complexitatea aplicării PAC într-o societate care abia începe să se rodeze pe birocrăția comunitară destul de laborioasă. Din acest punct de vedere probabil că simplificarea tehnică va reprezenta o oportunitate pentru sectorul agroalimentar românesc.

Având în vedere structura sectorului agroalimentar românesc și viteza de reacție a acestuia la cerințele UE probabil că eliminarea sistemului cotelor de producție și înlocuirea treptată a acestuia cu un sistem de sprijin direct, condiționat probabil de calitatea produselor și alte cerințe legate de bunăstarea animalelor, pășunat sau respectarea condițiilor de mediu ar acorda mai multe șanse pentru dezvoltarea sectorului. Singura problemă referitoare la un astfel de sistem de plată ar fi legat de nivelul acestor plăți, posibil să nu fie acordate la același nivel cu cel din vechile state membre.

De asemenea ținând seama tot de structura specifică a exploataților din România acordarea unei plăți directe pe exploatațiile de dimensiuni mai mici ar putea fi mai avantajoasă decât plata pe suprafața de teren deținută de exploatarea respectivă.

România ar trebui să fie orientată mai mult spre simplificarea organizării comune de piață dar unele propuneri concrete care să vina din partea României ar trebui să se bazeze pe niște studii de impact în cazul țării noastre. Atitudinea experților români coopțați în grupul de lucru care va participa la elaborarea noilor propuneri va trebui să fie una dinamică bazată pe realitățile românești și pe rigorile legislative europene.