

Institutul European din România

Proiect SPOS 2007 – Studii de strategie și politici

Studiul nr. 3

ANALIZA EVOLUȚIEI ȘI ORIENTĂRILOR POLITICII AGRICOLE COMUNE DINTR-O PERSPECTIVĂ ROMÂNEASCĂ

Autori: **Dr. Marioara Rusu** (coordonator)*
Dr. Daniela Giurcă**
Drd. Lucian Luca***

București
Decembrie 2007

© *Institutul European din România, 2007*

ISBN online 978-973-7736-66-6

* **Marioara Rusu** este cercetător științific II în cadrul Departamentului de Economie și Sociologie Rurală al Institutului de Economie Agrară – INCE, București. Principalele teme de cercetare abordate s-au concentrat pe problematica diagnozei spațiului rural și a politicilor de dezvoltare rurală.

** **Daniela Giurcă** este coordonator al componentei de cercetare la Unitatea de Management a Proiectului Modernizarea Sistemului de Cunoaștere și Informare Agricolă MAKIS, finanțat de Banca Mondială.

*** **Lucian Luca** este cercetător științific la Institutul de Economie Agrară (Institutul Național de Cercetări Economice) din anul 1991; între 1997 și 2003 a fost consultant pentru politici agricole și de dezvoltare rurală la Biroul din România al Băncii Mondiale

CUPRINS

Introducere	1
Capitolul 1. Politica agricolă comună sub presiunea schimbării	2
Capitolul 2. Îmbunătățirea PAC – propuneri, așteptări și opinii	10
2.1. Premise, obiective și direcții de acțiune ale PAC-HC	10
2.2. Propuneri și așteptări privind PAC-HC	11
2.3. Orizont 2013 – noi provocări	16
2.4. Argumente în sprijinul viitoarei susțineri financiare a PAC	18
Capitolul 3. Contextul politic general – efecte previzibile asupra PAC	22
3.1. Revizuirea bugetului UE	22
3.2. Tratatul de reformă al UE	23
3.3. Runda Doha și reforma politicii agricole în viziunea OCDE	24
Capitolul 4. Analiza măsurilor de îmbunătățire a PAC – o viziune românească	27
4.1. Cât de potrivită este actuala PAC pentru agricultura României ?	27
4.2. Schiță de poziție a României în raport cu propunerile de îmbunătățire a Politicii Agricole Comune	28
4.3. Poziția României: reformă moderată sau radicală?	41
Capitolul 5. Opinii și percepții privind reforma PAC – studiu de caz	44
5.1. Metodologie	44
5.2. PAC sub imperativul schimbării	44
5.3. Opinii, percepții și aprecieri privind PAC-HC	48
5.4. Capcana tratării nediferențiate a problemelor	61
Concluzii	65
Anexa 1. Lista specialiștilor care au răspuns chestionarului	67

Abrevieri și acronime

APIA	Agenția de Plăți și Intervenție în Agricultură
CCE	Comisia Comunităților Europene
ECE	Europa Centrală și de Est
FEOGA	Fondul European de Orientare și Garantare Agricolă
OCDE	Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică
OCP	Organizări Comune de Piață
OMC	Organizația Mondială a Comerțului
PAC	Politica Agricolă Comună
PAC-HC	Îmbunătățirea Politicii Agricole Comune – „Health Check”
PE	Parlamentul European
PIB	Produsul Intern Brut
PNADR	Planul Național pentru Agricultură și Dezvoltare Rurală
SIAC	Sistemul Integrat de Administrare și Control
SM	Stat Membru
SMN	State Membre Noi
SPU	Schema Plății Unice
SPUS	Schema Plății Unice pe Suprafață
TCEE	Țările Central și Est Europene
UE	Uniunea Europeană

Lista figurilor

1.1	Dinamica cheltuielilor bugetare ale PAC în perioada 1958-2006	7
4.1	Structura pe clase de mărime a suprafeței agricole a beneficiarilor eligibili pentru plățile directe	32
4.2	Structura fermelor care au solicitat cotă de lapte pentru livrări la procesare	38
5.1	Opinii privind reformarea PAC	45
5.2	Opinii asupra obiectivelor pe termen lung ale PAC	46
5.3	Percepția presiunilor asupra PAC	47
5.4	Opinii referitoare la implementarea plăților directe în România	49
5.5	Perceperea importanței eco-condiționalității	51
5.6	Perceperea măsurii de renunțare la intervenție pe piața cerealelor	53
5.7	Opinii referitoare la măsura de renunțare la cota de lapte	55
5.8	Oportunitatea introducerii unui mecanism de gestionare a riscurilor și crizelor la nivel comunitar	56
5.9	Opinii referitoare la echilibrul dintre cei doi piloni ai PAC	57
5.10	Opinii privind măsura de reducere a bugetului PAC	60
5.11	Opinii referitoare la oportunitatea cofinanțării Pilonului 1	61

Lista tabelor

1.1	Evoluția Politicii Agricole Comune în perioada 1958-2006	3
2.1	Estimarea efectelor introducerii măsurilor de reducere a plăților directe în funcție de mărimea sumei primite în UE -24	12
4.1	Valoarea plăților naționale complementare	31
4.2	Dinamica pieței grâului	34
4.3	Alocarea cotelor de lapte pentru România	37
5.1	Aprecieri asupra trăsăturilor predominante ale PAC	48
5.2	Opțiuni privind schema de plăți directe pe care ar trebui să o adopte România	50
5.3	Opinii privitoare la introducerea de plafoane pentru acordarea plăților directe	50
5.4	Perceperea propunerii de simplificare tehnică a regimurilor de piață	52
5.5	Perceperea măsurii de renunțare la scoaterea temporară a terenurilor din circuitul agricol	54
5.6	Opinii referitoare la introducerea noilor teme sub Pilonul 2 al PAC	58

Lista casetelor

3.1	Bugetul UE și PAC în anul 2007	22
3.2	Rolul agriculturii în dezvoltarea economiilor lumii	25
4.1	Bunele condiții agricole și de mediu	30

Introducere

Pe parcursul a peste cincizeci de ani de existență, Politica Agricolă Comună s-a aflat într-un proces continuu de schimbare și ajustare. Astăzi, la mai puțin de patru ani de la ultima sa reformare, sub presiunea atât a schimbărilor de pe piețele agricole mondiale cât și a noului cadru politic datorat extinderii, PAC se află din nou în fața unui proces de ajustare/îmbunătățire, acțiune cunoscută sub numele de „Health Check” (PAC-HC). Astfel, după un deceniu de reforme structurale, legislative și instituționale, de restructurare economică și socială în vederea pregătirii aderării, sectorul agricol românesc trebuie să facă față unui nou context, cu un nivel crescut de interdependențe, care necesită un comportament strategic rațional și eficient.

Abordând o tematică de actualitate, studiul își propune ca obiectiv principal îmbunătățirea opțiunilor strategice ale sectorului agricol și ale ruralului românesc prin definirea poziției României în raport cu propunerile de îmbunătățire a PAC, acțiune care vizează, în principal, perioada 2008-2013.

Complexitatea subiectului abordat a necesitat utilizarea unei metodologii corespunzătoare, care a cuprins, atât metode de analiză statistică cât și metode de analiză sociologică. Noutatea și „volatilitatea” subiectului a necesitat o documentare susținută pe întreaga perioadă de realizare a studiului.

În primul capitol, este prezentată „dependența de reformă” a PAC, care de la fondarea sa, sub presiunea diferitelor conjuncturi, a suferit un proces continuu de schimbare și adaptare a obiectivelor și mecanismelor sale. Capitolul doi, circumscris acestui context, face o succintă prezentare a propunerilor, așteptărilor și opiniilor privind acțiunea de îmbunătățire a PAC. Efectele previzibile asupra PAC generate de o serie de evenimente politice cum ar fi Runda Doha, revizuirea bugetului UE sau semnarea Tratatului de reformă sunt prezentate în capitolul trei. Urmează capitolul patru care analizează punctual poziția pe care România ar putea să o adopte în cadrul viitoarelor dezbateri și negocieri privind PAC-HC. Referitor la PAC și la măsurile de îmbunătățire propuse de Comisie, ultimul capitol prezintă opiniile, percepțiile și estimările unui număr de 41 specialiști în domeniul dezvoltării agricole și rurale cărora echipa de cercetare dorește să le mulțumească pentru aportul deosebit adus la realizarea acestui studiu.

Capitolul 1: Politica Agricolă Comună sub presiunea schimbării

În peste 50 de ani, Politica Agricolă Comună (PAC) a trecut printr-un proces continuu de adaptare și metamorfoză, suferind reforme importante, pentru a susține viabilitatea unui sector considerat vital pentru societate și pentru comunitatea celor care sunt baza acestuia – fermierii. Viteza schimbărilor a fost dictată de dinamica socio-economică, de procesul extinderii și de presiunea globalizării.

De-a lungul timpului obiectivele PAC s-au schimbat și extins de la asigurarea siguranței alimentare și stabilității piețelor produselor agroalimentare (obiective ale primilor ani) spre asigurarea unui standard de viață corespunzător comunităților rurale din statele membre. (Tabelul 1.1).

După două decade de implementare, “*miracolul PAC*” a avut efecte remarcabile fiind considerată, la acea dată, politica promotoare a agriculturii moderne. La sfârșitul anilor 80 această politică a devenit victima propriului său succes, distorsionând puternic piața, prin stimularea producției intensive peste puterea de absorbție a pieței, creând stocuri considerabile de produse și afectând puternic mediul înconjurător, bunăstarea animalelor și calitatea alimentelor¹. Consecvența aplicării acestei politici a indus și disproporționalități majore în veniturile fermierilor astfel că în acea perioadă 80% din bugetul pentru agricultură era absorbit de 20% din fermierii europeni, în principal fermierii mari și cei mai eficienți, în detrimentul celor mici, pentru care accesul la tehnologie era practic imposibil, singura lor soluție fiind abandonarea terenului care nu le mai asigura mijloacele necesare existenței.

Succesele PAC umbrite de efectele secundare ale implementării acesteia erau puse pe nota de plată a contribuabilului european.

¹ 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 (UE) 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 pentru cererea solvabilă din UE pe fundalul creșterii competitivității globale, astfel că vânzarea acestor surplusuri s-a făcut cu eforturi bugetare considerabile exprimate prin restituții la export. La toate acestea s-au adăugat distorsiunile legate de fluctuațiile monedelor naționale din interiorul UE.

Tabelul 1.1: Evoluția Politicii Agricole Comune în perioada 1958- 2006

Perioada	Caracteristici	Conjunctură	Obiective	Mecanisme	Efecte
1962-1972	Implementare PAC Pilon unic: agricultura sprijinită prin FEOGA	CEE- net importatoare de produse agricole (grad de auto-suficiență de 80%); Agricultura era extrem de importantă: 10% din PIB și 22% din populația ocupată;	Creșterea productivității în agricultură; Stabilizarea pieței; Venituri echitabile pentru agricultori; Securitate alimentară; Prețuri rezonabile pentru consumatori; Principiile PAC: - o piață comună - preferința comunitară - solidaritatea financiară	Liberalizarea comerțului între țările membre; Sistem de subvenții la export; Protecția importului; Instituirea unor regimuri de piață (Organizări Comune de Piață) pentru jumătate din produsele agricole – sprijin de piață pentru aceste produse; Sistemul prețurilor garantate de sprijinire a pieței.	Creșterea producției agricole cu 30% în 10 ani; Autoaprovizionarea cu principalele produse agricole; Sporirea veniturilor fermierilor;
1973-1982	<i>Perioada “politicii prudente a prețurilor”</i>	Primele două extinderi ale CEE; Crește importanța CEE-9 pe piața internațională a produselor agricole (1/3 din comerțul internațional)	Obiective neschimbate în cea mai mare parte; 1979: limitarea producției de zahăr, vin, lapte;	Instituirea unei taxe de co-responsabilitate la lapte (1977); Introducerea cotelor de producție la zahăr, vin și lapte; 1979-1981 prețuri garantate sub nivelul inflației și scăderea prețurilor reale ale produselor agricole; 1981-1982 majorarea prețurilor de sprijin peste	Excedentele s-au majorat anual; Grad mare de autoaprovizionare la o gamă mai largă de produse agricole; Dublarea cheltuielilor bugetare pentru agricultură față de 1975; CEE devine net exportatoare de produse agricole.

Perioada	Caracteristici	Conjunctură	Obiective	Mecanisme	Efecte
				rata inflației; Raport stabil preț produse agricole/preț input-uri;	
1983-1991	Ani de criză ai PAC	Creșterea excedentelor de produse agroalimentare; Creșterea rapidă a costurilor bugetare;	Obiective neschimbate în cea mai mare parte: -limitarea producției; -limitarea creșterii excedentelor și a costurilor bugetare; - creșteri tot mai lente ale prețurilor nominale de susținere.	Cote de producție la zahăr, lapte, cereale și oleaginoase (1988); Program de scoaterea din cultură a terenurilor (20% timp de 5 ani) în schimbul unor prime substanțiale; Garantarea prețurilor limită și stabilirea nivelurilor maxime de producție; Stimularea consumului intern prin subvenții la consumator;	Problemele fundamentale ale PAC nu au fost rezolvate; Excedentele de producție au atins niveluri extrem de ridicate, în special la cereale și lactate; Cheltuielile PAC au sporit cu 30% în perioada 1989-1991 la peste 60% din bugetul CEE; Scăderea veniturilor reale ale fermierilor și reducerea semnificativă a numărului de fermieri.
1992-1999	Reforma PAC (Mac Sharry)- noua abordare	Mecanisme de control al pieței și limitare a producției; Creșterea excedentelor agricole a determinat costuri mari de stocare; Tendința de scădere a veniturilor reale ale	Orientarea în mai mare măsură a politicii agricole spre piața liberă; Reducerea presiunilor asupra bugetului;	Reducerea prețurilor garantate și de intervenție și acordarea de plăți directe compensatorii;	Succes, în echilibrarea cererii și ofertei pe piața comună agricolă; Stabilizarea veniturilor fermierilor.

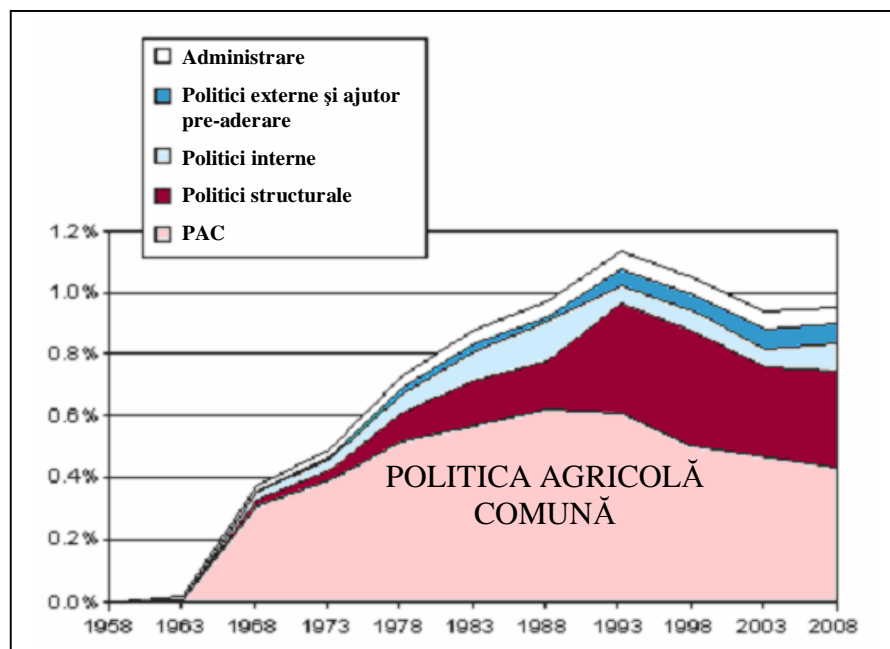
Perioada	Caracteristici	Conjunctură	Obiective	Mecanisme	Efecte
		<p>fermierilor nu a fost stopată;</p> <p>Metode intensive de producție care au afectat mediul;</p> <p>Competitivitate scăzută a CEE pe piața agricolă internațională;</p>			
1999-2001	<p>PAC pe termen lung pentru o agricultură durabilă;</p> <p>Agenda 2000;</p>	<p><i>Factori interni:</i> conștientizarea privind securitatea alimentară, mediul, amenajarea teritoriului;</p> <p><i>Factori externi:</i> Presiuni în negocierile OMC;</p> <p>Extinderea UE;</p>	<p>Creșterea orientării spre piață și a competitivității sectorului agricol;</p> <p>Siguranța și calitatea alimentelor;</p> <p>Integrarea problemelor de mediu în politica agricolă;</p> <p>Dezvoltarea economiei și a vitalității zonelor rurale;</p> <p>Simplificarea și întărirea descentralizării;</p>	<p>Reducerea prețurilor garantate, compensate prin plăți directe la fermieri;</p> <p>Creșterea calității produselor agricole;</p> <p>Încurajarea practicilor agricole prietenoase față de mediu;</p> <p>Promovarea unei abordări integrate a dezvoltării rurale în toate zonele rurale;</p>	<p>A îmbunătățit echilibrul cerere/ofertă pe piața comună a produselor agricole și veniturile obținute în agricultură sau dezvoltat favorabil;</p> <p>A stabilit o bază solidă pentru extinderea UE și a negocierilor în cadrul Organizației Mondiale a Comerțului (OMC).</p>
2002-2003	<p>Importanța prioritară a Pilonului 2 al PAC- dezvoltare rurală</p>	<p>Încurajarea agricultorilor pentru utilizarea metodelor de producție mai puțin intensive, pentru a reduce impactul asupra mediului;</p>	<p>Multifuncționalitatea agriculturii;</p> <p>Politica de dezvoltare integrată și durabilă a zonelor rurale focalizată pe alte activități decât cele agricole;</p>	<p>Identificarea și încurajarea gamei de servicii pentru agricultori;</p> <p>Ajutoare flexibile pentru dezvoltare rurală, bazate pe subsidiaritate și</p>	<p>Tranziția de la sprijinirea producției agricole la susținerea directă a veniturilor producătorilor (decuplarea plăților de producție);</p>

Perioada	Caracteristici	Conjunctură	Obiective	Mecanisme	Efecte
			Diversificarea producției de alimente; Transparență în elaborarea și gestionarea programelor;	descentralizare; Legislație simplificată și accesibilă;	
2004 - 2013	Noua PAC	Problemele legate de siguranța alimentelor; Problemele mediului; Negocierile OMC-Runda Doha; Extinderea UE cu 10 noi țări în 2004 și alte 2 țări în 2007;	PAC- direcționată spre interesele consumatorilor și ale contribuabililor; Susținerea și dezvoltarea mediului rural; Revizuirea unor elemente ale organizațiilor comune de piață și schimbarea acestora potrivit realităților de pe piață; Concentrarea într-o măsură mai mare pe calitate decât pe cantitate; Orientarea într-o măsură mai mare spre piață	Subvenții decuplate; <i>Sistem regresiv</i> (de reducere treptată) a plăților garantate fermierilor (2006-2012); Introducerea sistemelor de modulare și eco-condiționalitate; Reglementări speciale pentru noile state membre referitoare la nivelul de sprijin direct (aplicabil gradual într-o perioadă de zece ani de la aderare) și la opțiunea privind acordarea acestuia; Schema unică de plată pe suprafața sau schema unică de plată;	Schimbarea completă a modului de subvenționare a agriculturii; Transferuri importante de fonduri din Pilonul 1 în Pilonul 2 al PAC; Reorientarea sprijinului spre practici agricole mai extensive; Sprijin intern mai puțin distorsionant pentru comerț.

Structura cheltuielilor bugetare ale Uniunii Europene au reflectat de-a lungul timpului obiectivele politice urmărite precum și importanța acordată sectorului agroalimentar și rural (Figura 1.1.)

Figura 1.1. Dinamica cheltuielilor bugetare ale UE în perioada 1958-2008

(% din PNB al UE)



Sursa: <http://ec.europa.eu/budget/reform/history>

Odată cu înființarea Fondului European de Orientare și Garantare Agricolă (FEOGA) în 1962, cheltuielile pentru agricultură au început să crească semnificativ astfel că în 1965, acestea dețineau deja 35,7% din bugetul UE. În anul 1985 cheltuielile PAC au crescut până la 70,8%, ponderea semnificativă menținându-se și în continuare în perioada 1988-1992² (în medie la 60,7% din bugetul UE). Necesitatea schimbării radicale a acestei politici a fost tot mai evidentă, iar pașii spre acest obiectiv s-au făcut treptat începând cu anul 1992, prin trei reforme majore, care au încercat să ajusteze PAC la cerințele marilor “actori” de pe piețele agricole mondiale și la noul cadru politic european datorat extinderii către Europa Centrală și de Est. Aplicarea acestor reforme a făcut ca din anul 1993 ponderea cheltuielilor PAC în totalul bugetului să scadă substanțial astfel că în anul 1999 acestea reprezentau numai 54% din totalul bugetului UE iar trendul cheltuielilor cu agricultura s-a menținut descrescător ajungând la 44% în 2003.

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 era insuficientă. Aplicarea PAC în statele membre inducea diferențe mari la nivel regional și între producători, datorită sprijinului acordat în mod disproporționat. Regiunile bogate beneficiau de susținere în detrimentul zonelor și

² In anul 1992 bugetul PAC a fost de peste 30 miliarde ECU

producătorilor mai puțin favorizați. De asemenea, problema excedentelor nu era încă rezolvată mai ales la unele produse (carne de vită, brânzeturi, și lapte praf). Începerea noilor negocieri cu OMC a pus din nou sub presiune PAC pentru a se ajusta la cerințele marilor “actori” de pe piețele agricole mondiale (SUA). La aceasta s-a adăugat noul cadru politic european, respectiv perspectiva extinderii UE către ECE. 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 se 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 instrumentelor politicilor de dezvoltare³ în scopul întăririi sectorului agricol și silvic și îmbunătățirii competitivității în zonele rurale, a protejării mediului înconjurător și a patrimoniului rural. 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 PAC. Împreună cu ‘primul pilon’ politica de dezvoltare rurală a devenit o parte esențială a modelului european de dezvoltare agricolă.

Deoarece extinderea UE spre est era deja o certitudine, iar data aderării primelor state tot mai apropiată, în vara anului 2002 Comisia a decis o reformare mai radicală a PAC care viza o susținere mai substanțială a dezvoltării rurale, revizuirea și modificarea OCP (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 a fost agreată și o disciplină financiară strictă, perspectiva “costului” extinderii nu era deloc de neglijat.

Analiza evoluției PAC nu face decât să confirme că această politică este dependentă de reformă. Experiența reformelor anterioare a dovedit că orice schimbare a urmat unui proces decizional lung și adesea anevoios. Probabil că presiunile externe ale marilor puteri agricole, succesul Runderi Doha precum și noile condiții economice și sociale într-o UE cu 27 de state membre, cu interese economice diferite și decalaje de dezvoltare, vor complica și mai mult procesul decizional privind implementarea măsurilor care vizează PAC-HC.

³ Principalele schimbări introduse au fost: multifuncționalitatea agriculturii și silviculturii, o abordare integrată a economiei rurale spre dezvoltare multi-sectorială, simplificarea monitorizării, transferuri de la secțiunea garantare la secțiunea ghidare a fondului FEOGA

Capitolul 2. Îmbunătățirea Politicii Agricole Comune (PAC-HC)

Propuneri, așteptări și opinii

Așa cum a fost prezentat în capitolul anterior, în ultimii ani, reforme majore au încercat să ajusteze PAC atât la cerințele schimbărilor de pe piețele agricole mondiale cât și la noul cadru politic datorat extinderii UE către Europa Centrală și de Est. Începând cu anul 2005, dezbaterile referitoare la politica agricolă s-au concentrat pe probleme legate de continuarea reformei începută în anul 2003 și de îmbunătățirea implementării PAC, acțiune cunoscută sub numele de „Health Check”.

Pe 20 Noiembrie 2007, CCE a supus dezbaterii publice poziția sa referitoare la îmbunătățirea politicii agricole comune⁴. Acest capitol își propune să prezinte opiniile și așteptările privind aceste noi schimbări, care probabil vor deveni operaționale începând cu primăvara anului 2008⁵.

2.1. Premise, obiective și direcții de acțiune ale PAC-HC

Reforma PAC, din 2003/2004, a fost rezultatul reexaminării pe termen mediu (RTM)⁶ a versiunii apărută ca urmare a implementării Agendei 2000. Prima prioritate declarată a reformei din 2003 a fost să creeze un sector agricol adaptat economiei de piață bazat pe principiul creșterii gradului de protecție a mediului înconjurător și a standardelor privind sănătatea animalelor. În esență, deși incompletă, aceasta a vizat decuplarea plăților directe de producție pentru o serie de produse importante. Câteva OCP (tutunul, zahărul, uleiul de măsline, fructele și legumele) nu au fost cuprinse în reforma inițială însă ele au suferit modificări în perioada următoare.

În anul 2003 a fost propusă o modalitate nouă de distribuire a plăților către fermierii europeni sub forma Schemei Plății Unice (SPU)⁷. Un sistem simplificat a fost propus noilor state membre: sistem cunoscut drept Schema Plății Unice pe Suprafață (SPUS)⁸. Primirea plăților directe de către fermieri, sub SPU, este condiționată de respectarea unui set de standarde privind protecția mediului și sănătatea plantelor și animalelor prin sistemul de eco-condiționalitate⁹. În cazul acestui sistem fermierii trebuie să respecte 19 măsuri¹⁰ și un set de standarde care vizează protecția terenurilor agricole cunoscut ca Sistemul de bune practici agricole și de mediu¹¹. Introducerea acestor standarde a vizat, pe de o parte asigurarea unui nivel minim de întreținere a terenurilor agricole pentru a împiedica abandonarea acestora, o posibilă amenințare în perioada plăților decuplate, iar pe de altă parte întreținerea suprafețelor ocupate de pășuni, parțial pentru a tempera o conversie masivă către producția culturilor arabile și pentru a păstra beneficiile de mediu asociate cu anumite tipuri de pajiști.

⁴CCE (Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, COM(2007) 722, Brussels, 20/11/07)

⁵ Capitolul se bazează pe interpretarea informațiilor cuprinse, în principal, pe următoarele pagini de Internet:<http://caphealthcheck.eu/2007>; www.euractiv.com/cap/healthcheck; și <http://commonagpolicy.blogspot.com>.

⁶ Midd Term Review (MTR)

⁷ Single Payment Scheme (SPS)

⁸ Single Area Payment Scheme (SAPS)

⁹ Cross Compliance

¹⁰ Statutory Management Requirements (SMRs)

¹¹ Good Agricultural and Environmental Conditions (GAEC)

Reforma din 2003 și-a propus nu numai să conducă la creșterea competitivității sectorului agricol și să încurajeze orientarea către piață a producției dar și să crească importanța dezvoltării rurale prin introducerea de noi măsuri și prin transferul unor importante resurse financiare dinspre pilonul 1 spre pilonul 2 al PAC.

La nivelul UE se recunoaște faptul că această reformă este de dată relativ recentă și că a trecut prea puțin timp pentru ca măsurile adoptate să producă influențe structurale, socio-economice și de mediu¹². În contextul în care nu există totuși studii bine fundamentate privind evaluarea efectelor reformei PAC din 2003, Comisia a pregătit un document care vizează o nouă reformare a politicii agricole. Deși o perioadă de timp nu au fost făcute publice propuneri oficiale în acest sens, comisarul pentru agricultură a prezentat în diferite discursuri, o serie de aspecte privind PAC-HC. În consecință, grupurile de interes au putut avea o privire relativ detaliată asupra conținutului, scopului și direcției acestor noi schimbări.

Concluzia care se desprinde este că PAC-HC își propune ca obiectiv principal creșterea gradului de performanță. Comisarul pentru agricultură a precizat că „nu va schimba direcția principală a PAC”¹³, că „nu s-a intenționat niciodată ca aceasta să fie o reformă radicală”¹⁴ iar măsurile care se vor lua vor avea rolul să reducă, în primul rând, birocrăția. Prin adoptarea PAC-HC, Comisia își propune să îmbunătățească instrumentele de care dispune și de asemenea să verifice dacă agricultura UE este racordată la nevoile și așteptările societății¹⁵.

PAC-HC este prezentată ca fiind o primă oportunitate pentru UE, statele membre și de asemenea pentru grupurile de interes să reflecteze asupra succeselor și insucceselor reformei din 2003 deoarece „pentru ca PAC să continue să fie o politică a viitorului este necesar să-și evalueze instrumentele, să testeze dacă ele funcționează așa cum ar trebui, să identifice și să corecteze problemele astfel încât obiectivele propuse să fie atinse dar să fie și capabilă să se adapteze noilor provocări.”¹⁶

Propunerile de îmbunătățire a PAC au declanșat și vor declanșa probabil dezbateri ample care vor antrena un număr important de grupuri de interes ce vor dori să își prezinte și să își susțină punctul de vedere. În acest context, acest capitol supune atenției o serie de opinii și așteptări privind PAC-HC exprimate înainte de supunerea spre dezbateră publică a documentului oficial.

2.2. Propuneri și așteptări privind PAC-HC

Schema plății unice

Materializând o logică compensatorie, sistemul plăților directe stă la baza actualei PAC. Introducând plățile decuplate de producție câteva din slăbiciunile vechiului regim au fost corectate. În principiu, comparativ cu măsurile anterioare de susținere a pieței, aceste plăți nu produc distorsiuni comerciale, sunt mai eficiente în transferarea resurselor financiare către fermieri, sunt mai transparente și reprezintă o platformă

¹² Institute for European Environmental Policy (IEEP), (2007), Towards the CAP Health Check and the European Budget Review, p.7

¹³ Mariann Fischer Boel, The CAP in the European Scenario, International Forum on Agriculture and Food, Cernobbio, Italy, 20 October 2006, SPEECH/06/622.

¹⁴ Mariann Fischer Boel, The European Model of Agriculture, National Parliaments Conference, Helsinki, 12 October 2006, SPEECH/06/589.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, COM(2007) 722, Brussels, 20/11/07; p.2

mai bună la care pot fi atașate alte măsuri de politică agricolă, cum ar fi eco-condiționalitatea.

Vechile state membre pot opta pentru modelul istoric, pentru modelul regional sau pentru o formă mixtă. Ambele modele permit fermierilor europeni alegerea a ceea ce doresc să producă. Modelul regional este ușor de justificat, în principal, deoarece promovează o distribuție a plăților mult mai echitabilă, bazată pe un criteriu obiectiv. Cele douăsprezece noi state membre, care au aderat în 2004 și 2007, vor susține probabil continuarea sistemului plăților uniforme pe suprafață. Există voci care propun reducerea plăților directe pentru fermele de dimensiuni mari, măsură care va afecta foarte puternic Germania, Olanda, Marea Britanie, Italia și Spania (Tabelul 2.1)

Tabelul 2.1. Estimarea efectelor introducerii măsurii de reducere a plăților directe în funcție de mărimea sumei primite în UE-24¹⁷

Țara	Ferme incluse		Economii	
	Număr	Pondere	milioane €	Pondere
Austria	60	<0,1%	3,4	0,5%
Belgia	95	0,2%	<1	0,1%
Cipru	0	0	0	0
Danemarca	680	1,3%	14,4	1,6%
Estonia	10	<0,1%	<1	<0,1%
Finlanda	20	<0,1%	<1	<0,1%
Franța	3560	0,8%	16,4	0,2%
Germania	5310	1,6%	269,9	5,4%
Grecia	50	<0,1%	1,0	<0,1%
Irlanda	310	0,2%	1,6	0,1%
Italia	2290	0,2%	62,5	1,7%
Letonia	0	0	0	0
Lituania	10	<0,1%	<1	<0,1%
Luxemburg	0	0	0	0
Malta	0	0	0	0

¹⁷ Calculațiile au fost făcute pe baza următoarelor scenarii de reducere a plăților directe: a) 100,000-200,000 euro/fermă, - reducere cu 10%; b) 200,000 – 300,000 euro/fermă reducere cu 25%; c) peste 300,000 Euro/fermă – reducere cu 45%.

Marea Britanie	6100	3,8%	78,5	2,3%
Olanda	140	0,1%	23,5	4,3%
Polonia	100	<0,1%	2,3	0,3%
Portugalia	590	0,3%	6,0	1,1%
Republica Cehă	540	2,9%	4,4	2,1%
Slovacia	170	1,4%	1,4	1,7%
Slovenia	0	0	0	0
Spania	2720	0,3%	55,7	1,2%
Suedia	370	0,6%	6,6	1,1%
Ungaria	380	0,2%	5,0	1,6%
UE-25	23500	0,32%	554,3	1,71%

Sursa: www.farmsubsidy.org, calculații făcute de Jack Thurston

Adoptarea acestui model va determina o importantă redistribuire a plăților de la fermele mari spre fermele mici și va contracara concentrarea unor importante plăți spre un număr mic de ferme. Această ultimă propunere este posibil să producă dezbateri furtunoase datorită opoziției puternice a Germaniei și Marii Britanii.

Se discută și despre eliminarea fermelor mici (atât în termeni monetari cât și de suprafață) de la plățile directe cu scopul de a promova o eficiență administrativă mai mare.

Acordarea plăților directe va fi, în continuare, dependentă de respectarea măsurilor de eco-condiționalitate. Se discută despre standarde în domeniul protecției mediului și a sănătății și bunăstării animalelor care vor trebui respectate de toți fermierii, fie că primesc sau nu plăți directe. Eco-condiționalitatea este privită ca o măsură care va crea controverse și este de așteptat ca unele state membre să exercite presiuni pentru a reduce impactul său și pentru a simplifica procesul care este considerat, în prezent, mult prea laborios din punct de vedere administrativ¹⁸. De exemplu, se așteaptă o rezistență puternică la orice propunere de extindere a listei SMR (Statutory Management Requirements) și chiar a listei privind Sistemul bunelor practici agricole și de mediu. Direcția Generală pentru Mediu și o serie de ONG-uri care activează în acest domeniu vor face, cu siguranță, presiuni pentru includerea mai multor prevederi privind protecția mediului, cum ar fi reglementările privind utilizarea resurselor de apă. Sunt așteptate, de asemenea, propuneri de a controla/reglementa modul în care statele membre stabilesc standardele de eco-condiționalitate pentru a fi siguri că prioritățile privind protecția mediului sunt respectate¹⁹. În raportul său din 2007

¹⁸ Acțiunea de simplificare privind o serie de aspecte legate de controlul și sancțiunile privind nerespectarea standardelor se află în proces de elaborare.

¹⁹ Farmer, M., and all., (2007) Cross Compliance: Practice, Lessons and Recommendations, Deliverable 24, SSPE-CT-2005-022727

Comisia a inițiat o propunere de îmbunătățire a controlului și sancțiunilor privind eco-condiționalitatea²⁰.

Decuplarea a fost un obiectiv cheie al revizuirii pe termen mediu și unul pe care Comisia vrea acum să-l realizeze. Este cunoscut faptul că se urmărește o consolidare a SPU la nivelul UE pentru a pune capăt criticilor tot mai tranșante privind menținerea unor plăți cuplate, considerate a fi o reminiscență anterioară reformei din anul 2003.

Se așteaptă reducerea numărului de plăți cuplate care poate fi reținut de un stat membru. Eliminarea acestei opțiuni în ceea ce privește culturile arabile – măsură care se aplică acum numai în Spania și Franța, este de așteptat să conducă la creșterea prețului cerealelor. În regiunile în care nivelul producției este scăzut, însă această producție are o importanță socială și de mediu, există posibilitatea din partea Comisiei de a menține anumite plăți parțial cuplate.

Există un puternic curent de susținere a menținerii plăților cuplate în cazul sistemului de îngrășare a taurinelor pe cale naturală (alăptare) datorită beneficiilor pe care acest sistem de producție îl are asupra mediului (raportat la sistemele intensive). Direcția Generală pentru Agricultură a sugerat menținerea acestei plăți total cuplată deoarece hrănirea animalelor prin pășunat joacă un rol important în managementul peisajelor și al biodiversității. Există însă voci care sugerează că susținerea acestui sistem de producție specific s-ar putea face sub umbrela Pilonului 2.

Discuțiile privind continuarea sau abandonarea sistemului plăților directe sunt numeroase. Prima întrebare ar trebui să fie legată de natura sa compensatorie iar o astfel de abordare necesită o examinare critică. În cazul plăților directe către fermierii din noile state membre, chiar dacă logica compensatorie este oarecum inconsistentă este clar că fără aceste plăți, în aceste state ar putea să existe inechități semnificative și distorsiuni de piață. În al doilea rând, atenția ar trebui să se îndrepte asupra problemei echității sociale, a gradului în care sistemul generează inechități înăuntrul și în afara agriculturii comunitare. În general, politica agricolă caută să ofere susținerea venitului mai degrabă pe baza nevoilor actuale decât să țină seama de cele care au existat în trecut. În al treilea rând, ar trebui luat în considerare efectul distorsionant al sistemului plăților directe asupra comerțului.

Ca o alternativă la aceste probleme se poate argumenta că schema plăților directe oferă compensații pentru producătorii europeni deoarece ei sunt subiectul unor constrângeri (prin reglementări și cvasi-reglementări) mai mari decât fermierii din Statele Unite ale Americii. În esență, argumentarea se bazează pe faptul că plățile directe se acordă fermierilor pentru ca aceștia să furnizeze bunuri și servicii multifuncționale, să respecte standardele în ceea ce privește bunăstarea animalelor și pentru a învinge alte greutăți care nu sunt reglementate de piață. Este adevărat că dacă interesul principal al Europei este acela de a proteja anumite atribute socio-culturale și de mediu ale agriculturii aceasta ar putea apărea ca o formă de „recuplare” a plăților pentru susținerea obiectivelor de acest tip. Comensurarea numărului și calității bunurilor furnizate, evaluarea costului furnizării și atribuirea unei valori totale reprezintă provocări semnificative. Mai mult, negocierea „recuplării” plăților în scopuri sociale și de mediu ar putea fi dificilă, cel puțin datorită faptului că asigurarea unei susțineri pentru promovarea unei agriculturi pe suprafețe mici (obiectiv social)

²⁰ Report of the Commission to the Council on the Application of the System of Cross Compliance COM (2007)147, 29.03.2007

contravine în mod clar reglementărilor OMC. Principiul „recuplării” sugerează o mai mare convergență între cei doi Piloni ai PAC fără a lua în calcul faptul că aceștia vor rămâne sau nu independenți în viitor.

Analiza avantajelor și dezavantajelor diferitelor scheme de plată care au fost deja implementate în practică nu au fost încă realizată și nici impactul lor nu a fost evaluat. În discuțiile purtate la nivelul UE a apărut și posibilitatea susținerii unei abordări „multi-variante” a decuplării plăților directe care ar permite ca sistemul să fie realizat și implementat în funcție de obiectivele specifice fiecărui stat membru. Acest mod de abordare ar slăbi motivația pentru care UE finanțează sistemul plăților directe. Pentru unii această discuție oferă motive de îngrijorare privind o „renaționalizarea” a politicii agricole.

De la aprobarea sa eco-condiționalitatea a fost o țintă predilectă pentru diverse critici. Organizațiile de fermieri se plâng adesea de birocrăție, de povara costurilor adiționale și de inechitatea dublei penalizării. Alte critici se referă la faptul că eco-condiționalitatea, așa cum este astăzi, are o contribuție redusă la îmbunătățirea standardelor de mediu, securității alimentare și a bunăstării animalelor. În practică, chiar dacă efectele sunt substanțiale, ele nu sunt ușor de măsurat.

Dezbaterile existente par să se mute spre o discuție care pledează pentru creșterea numărului standardelor deși această abordare ridică numeroase probleme. Eco-condiționalitatea ar trebui să cuprindă măsuri și standarde „de bază” care să poată fi ușor aplicate pe întreg teritoriul UE, în diferite condiții agricole și de mediu. Specialiștii consideră că o creștere a numărului standardelor care trebuie respectate ar putea îngreuna și mai mult procesul implementării ceea ce ar conduce la o diluare a efectelor urmărite²¹. Este de așteptat ca guvernele statelor membre să propună și să susțină o abordare minimalistă a eco-condiționalității pentru a-și proteja fermierii în cazul în care vor fi adăugate noi cerințe.

În concluzie, deși există abordări comune asupra eficienței instrumentului este necesar ca în viitor să fie declanșate dezbateri mai ample asupra beneficiilor adăugării de noi standarde sub umbrela eco-condiționalității. Extinderea numărului de cerințe poate să fie acceptabilă atâta timp cât majoritatea fondurilor PAC sunt distribuite sub Pilonul 1, un argument care este prezentat adesea ca „greening PAC”. Această distribuție sub Pilonul 1 ajută de fapt Pilonul 2 să fie degrevat de o serie de obiective.²²

Măsuri de piață

În contextul globalizării și a extinderii UE la 27 de state membre, Comisia se gândește că vechile instrumente ale PAC cum ar fi sistemul cotelor, intervențiile publice, susținerea prețurilor și refinanțările ar trebui reevaluate.

Examinarea sistemului de intervenție pe piața cerealelor se află în curs de desfășurare. Revizuirea sa va trebui să aibă în vedere piața biocombustibililor aflată în plină ascensiune și impactul pe care aceasta ar putea să-l aibă asupra cererii de cereale. Comisia intenționează să extindă modelul intervenției la porumb și asupra altor cereale. Aceasta va permite Comisiei să reacționeze în situații de criză dar va permite și fermierilor să primească semnale legate de prețurile de pe piețe. Poate că menținerea unui singur mecanism de intervenție și anume în cazul grâului panificabil

²¹ Ibid.

²² Ibid.

va asigura o „plasă de siguranță” dar va lăsa sectorul celorlalte cereale să se confrunte cu condițiile de pe piață.

În sectorul culturilor arabile propunerea cheie va fi probabil renunțarea la măsura care vizează retragerea temporară a terenurilor din circuitul agricol. Prețurile ridicate la cereale și oleaginoase susținute de recolte scăzute, cererea globală în creștere și creșterea rapidă a sectorului bioenergiei va șterge probabil rațiunea de a fi acestei măsuri.

Dacă pe de o parte organizațiile de fermieri și-au dat deja girul în favoarea introducerii acestei măsuri pe de altă parte organizațiile angrenate în protecția mediului au ridicat o serie de obiecții²³. Aceste organizații susțin că măsura oferă o serie de beneficii mediului prin menținerea unui habitat propice biodiversității agricole, îmbunătățirea calității apei (prin reducerea aplicării pesticidelor și a îngrășămintelor) și prin descreșterea riscului eroziunii solului (crește gradul de acoperire a solului și în acest mod procesul de înlăturare a bioxidului de carbon din atmosferă). Comisarul pentru agricultură a declarat că, în procesul de luare a deciziilor privind PAC- HC²⁴, va ține cont de punctul de vedere al acestor ONG-uri. Direcția Generală pentru Mediu, care probabil, va exercita o anumită influență asupra dezbaterilor privind acest subiect, ar putea să aducă argumente pentru păstrarea unei rate de 2-4% terenuri retrase temporar din circuitul agricol. Comisia se poate de asemenea gândi să creeze cadrul pentru menținerea beneficiilor invocate de ONG-uri prin măsuri voluntare: propunerile de până acum sugerează consolidarea formelor de susținere existente în cadrul măsurilor de dezvoltare rurală. O serie de modele care s-au implementat cu succes în unele țări ar trebui privite cu mai multă atenție.

Comisia va propune renunțarea la cota de lapte începând cu anul 2015. Drumul va fi pregătit prin măsuri de tranziție (de exemplu, o creștere treptată în avans de această dată a cotei statelor membre). Măsura ar permite ca producția de lapte să se poată mișca între statele membre și între regiuni, lucru care nu era posibil în trecut. Specialiștii apreciază că vom asista pe de o parte la creșterea producției fermelor mari și pe de altă parte la concentrarea producției de lapte în anumite regiuni. Există temeri că se va produce o reducere apreciabilă a sectorului în zonele defavorizate, cu serioase implicații sociale și de mediu. În cadrul propunerilor PAC-HC Comisia a recunoscut menținerea unui nivel minim al producției de lapte în zonele montane ca pe o necesitate. Există și opinii care sugerează plasarea acestei probleme sub umbrela Pilonului 2 sau a prevederilor art. 69 al Regulamentului Comisei nr. 1782/2003 (articolul ar putea fi amendat astfel încât să permită direcționarea banilor către anumite zone de producție și nu către întregul sector). Concluzia care se desprinde este aceea că impactul economic și social produs de această restructurare va trebui luat în considerare împreună cu evaluarea măsurilor care vor fi necesare atenuării efectelor adverse.

2.3. Orizont 2013 – noi provocări

Propunerile de îmbunătățire a PAC vor produce schimbări minore în prima fază, lăsând implementarea unor măsuri mai complexe după anul 2013.

²³ Agra Facts 70-07. 05.09.07

²⁴ Commission Proposes to set at Zero the Set Aside Rate for autumn 2007 and spring 2008 sowings, IP/07-1329, Brussels

Managementul riscului

Schimbarea modului de acordare a plăților directe și promovarea decuplării vor afecta, cu siguranță, mulți fermieri care vor solicita introducerea unor „plase de siguranță” având în vedere și faptul că în viitor se vor reduce de asemenea măsurile de intervenție și subvențiile la export. Ca răspuns la aceste noi provocări pentru a proteja fermierii ar fi necesară introducerea de noi sisteme privind managementul riscurilor. Pe termen mediu, subvenționarea asigurării culturilor ar putea fi o opțiune.²⁵ În acest timp statele membre vor fi încurajate probabil să utilizeze măsurile disponibile din cadrul Pilonului 2.

Pilonul 2 versus Pilonul 1?

Într-o discurs recent, Comisarul pentru agricultură a afirmat că cel mai probabil Pilonul 2 va reprezenta viitorul PAC însă opinia sa este că acesta poate fi consolidat prin modularea obligatorie²⁶. Propunerile PAC-HC vizează creșterea nivelului modularii obligatorii de la 5% la 13% în perioada 2008-2013 (cu o rată anuală de creștere de 2%). Calcule estimative indică faptul că această creștere anuală va determina un transfer de aproximativ 500-600 milioane euro/an către Pilonul 2²⁷. Modularea voluntară nu a fost menționată până acum astfel că nu este clar dacă Comisia va susține voluntariatul pe care Marea Britanie îl folosește în prezent pentru a transfera sume importante către Pilonul 2.

Un important număr de miniștri ai agriculturii, printre care cei din Franța, Irlanda și Spania, și-au declarat susținerea pentru consolidarea Pilonului 1 opunându-se în acest fel unei rate ridicate a modularii obligatorii. Alte state membre, cum ar fi Danemarca și Marea Britanie, au lăsat să se înțeleagă că vor susține această măsură.

Dorința de a menține separați cei doi piloni ai PAC, deși obiectivele lor sunt convergente, ar putea genera o analiză critică vizavi de un scenariu care susține o schimbare radicală în arhitectura PAC, ulterioară anului 2013. Simplitatea relativă și numărul mare de mecanisme și pârgii create aproape pentru toate tipurile de fermieri îi conferă cu siguranță Pilonului 1 anumite avantaje care l-ar putea recomanda pentru a fi „recuplat” la noi obiective. Multe state membre sunt atașate de simbolismul Pilonului 1 și s-ar simți mult mai confortabil cu o reformă care să rețină această structură bazată pe finanțarea integrală din fonduri ale UE chiar și în cazul unei schimbări radicale a politicii. Deoarece Pilonul 1 se adresează aproape tuturor fermierilor din UE el ar putea reprezenta un bun „vehicul” pentru implementarea obiectivelor politicii UE cum ar fi, de exemplu, durabilitatea.

Un argument împotriva ar fi acela că obiectivele clare care au fost stabilite în cazul Pilonului 2 nu se regăsesc și în cazul Pilonului 1, în special în ceea ce privește protecția mediului. Lipsesc disciplina programării, evaluarea necesităților, existența unui sistem de monitorizare și evaluare, examinarea periodică, contribuția națională la costuri și alte atribute care vizează o abordare integrată a problemelor²⁸. Nu este mai puțin adevărat că Pilonul 1 își are rădăcinile într-o logică istorică mai puțin acordată la viitoarea agendă. În plus, acesta este direcționat mai ales spre producătorii agricoli,

²⁵ Communication from the Commission to the Council on the Risk and Crisis Management in Agriculture, COM (2005)74.09.03.05

²⁶ Comments of Mariann Fischer Boel at the Conference organized by the Land Use Policy Group, UK, September 2007

²⁷ Agra Facts 74-07, 18.09.07

²⁸ Agra Facts 70-07, 05.09.07

spre deosebire de Pilonul 2, care în principiu, se adresează întregii comunități rurale. Un alt argument în favoarea Pilonului 2 este că acesta susține dezvoltarea atât a agriculturii cât și a silviculturii într-o perioadă în care schimbările climatice reclamă o abordare integrată a utilizării terenurilor.

În trecut, multe guverne au fost refractare la creșterea rapidă a fondurilor destinate Pilonului 2. În aceste condiții nu este clar în ce măsură acestea vor susține dezvoltarea acestui pilon în viitor. Dacă procedurile administrative vor rămâne la fel de complicate (impediment major al utilizării acestui model pe o scară mai mare) atunci vor fi necesare propuneri care să vizeze simplificarea implementării, fără a pierde însă din vedere menținerea clarității obiectivelor și a abordării într-un mod grupat a problemelor.

Schimbările climatice, biocombustibilii și managementul resurselor de apă

Pe termen lung, alte probleme care privesc PAC fac referire la atenuarea efectelor schimbărilor climatice, promovarea biocombustibililor și managementul resurselor de apă. Comisarul însărcinat cu probleme de agricultură a subliniat că va examina schimbările climatice care sunt recunoscute ca una dintre cele mai presante provocări pentru sectorul agricol european. Propunerile PAC-HC examinează modul în care PAC ar putea să ia în considerație aceste domenii complexe, însă după anul 2013. Una dintre opțiuni ar putea fi aceea de a introduce măsurile care vizează atenuarea efectelor schimbărilor climatice și managementul resurselor de apă în cadrul măsurilor de eco-condiționalitate. O altă alternativă ar fi aceea a suplimentării fondurilor pentru dezvoltarea rurală astfel încât sub acest pilon fie susținute aceste măsuri.

2.4. Argumente în sprijinul viitoarei susțineri financiare a PAC

Adoptarea PAC-HC și revizuirea bugetului European vor genera, cu siguranță, multe dezbateri care vor contura cadrul pentru viitoarea reformă a PAC. Schimbări importante ale PAC sunt așteptate după sfârșitul actualului exercițiu financiar. Proiecția financiară pentru perioada 2014-2020 este reprezentată deocamdată de o “foaie albă” și nu există nici o garanție că modelele istorice vor reprezenta un precedent pentru viitoarele alocări financiare.

La nivel european, PAC va fi în competiție cu alte grupuri de interes care probabil vor susține alocarea unor sume mai mari către protecția mediului, cercetarea inovativă, crearea de locuri de muncă și creșterea competitivității, considerând că acestea ar trebui să fie obiectivele principale finanțate din fondurile UE. Se estimează că, fondurile destinate PAC vor înregistra o tendință descrescătoare. Este aproape o certitudine că în 2013 bugetul total al PAC va fi redus în termeni reali, atâta timp cât sectorul agricol european își continuă traiectoria istorică spre o orientare mai puternică spre piață. Se prevede o schimbare semnificativă în domeniul alocării fondurilor dinspre Pilonul 1 spre Pilonul 2 (prin rate mai mari ale modulării și prin ratele de co-finanțare a statelor membre). Nu există informații și nici măcar speculații care va fi quantumul acestei scăderi. În acest context se așteaptă ca veniturile agricole, viabilitatea activităților agricole din diferite sectoare ca și volumul și intensitatea producției să fie afectate. Pe de altă parte și obiectivele sociale și de mediu vor fi afectate cel puțin în aceeași măsură. Impactul asupra viabilității și competitivității activităților agricole va fi diferențiat însă, fermele mici marginale vor fi cu siguranță mult mai vulnerabile.

Este cunoscut faptul că multe discuții privind intervenția în agricultură în țările dezvoltate, cum sunt și cele din UE, se sprijină pe beneficiile sociale și de mediu ale unor forme de producție. Dacă producătorii, care sunt cel mai adesea asociați cu aceste beneficii, se află într-un proces viitor de declin iar pământul va fi convertit spre culturi arabile atunci scopul susținerii agricole va fi pus la îndoială. Având în vedere aceste motive pare illogic să presupunem că PAC va acorda, în viitor, susținere pentru toate categoriile de producători așa cum se întâmplă în prezent.

Mai mult, tradiția îndelungată a susținerii producției agricole la nivel european și lăsarea responsabilității privind silvicultura în cea mai mare parte în sarcina statelor membre (cu excepția unor ajutoare reduse acordate în cadrul Pilonului 2) pare să fie o atitudine mai puțin potrivită într-o lume în care înlăturarea bioxidului de carbon din atmosferă este o preocupare tot mai importantă. Se pare că la nivelul UE nu există dorința de a introduce modelul subvențiilor PAC pentru sectorul silvic ci mai degrabă există preocuparea pentru a realiza o legătura dintre sectoarele silvic și agricol și pentru a aborda utilizarea terenurilor într-o manieră integrată.

Politica agricolă comună pentru perioada ulterioară anului 2013 va trebui să prezinte argumente justificative privind patru elemente cheie: faptul că agricultura reprezintă un caz de excepție, fapt care să justifice primirea unei părți semnificative a fondurilor publice europene; existența unor obiective clare pentru viitoarea PAC sau pentru o politică rurală comună; examinarea critică a faptului că măsurile noi și cele deja existente urmăresc realizarea acestor obiective; fondurile necesare susținerii acestor măsuri se regăsesc în viitoarea PAC. Cu alte cuvinte este intervenția publică justificată în agricultură? Dacă este, ar trebui politica să fie una comună? Ar trebui ca aceasta să fie una agricolă? Care sunt obiectivele sale? Și cât de mult vor costa?

Faptul că agricultura este considerată un caz de excepție se sprijină pe un număr de discuții dintre care multe se regăsesc sub titulatura de „bunuri publice”. În acest caz, unul dintre cele mai frecvente argumente, legate de această problemă, aduse în discuție este securitatea alimentară. Sprijinul pentru producție este destinat să ferească consumatorii și industria alimentară de la dependența de piață într-o lume în care nesiguranța este în creștere. Astfel, hrana nu trebuie comparată cu alte bunuri, hrana este un bun esențial iar o primă de asigurare a securității alimentare este o măsură la fel de prudentă ca oricare altă formă de asigurare. Puterea acestui argument depinde în mare măsură de riscurile dependenței de piețe și de bunurile în cauză: de exemplu securitatea aprovizionării cu cereale este mult mai importantă decât aceea pentru carnea de vită sau vin. Mai mult, securitatea poate fi atinsă într-o varietate de moduri: de exemplu prin reținerea unui nivel minim de cereale în depozite strategice. Dacă piețele devin nesigure și volatile datorită, să spunem, climei care este mai puțin previzibilă securitatea aprovizionării va deveni un obiectiv legitim.

Ca rezultat al importanței sale teritoriale agricultura europeană are o caracteristică socială și de mediu disproporționată în ceea ce privește utilizarea terenurilor, mediul, bunăstarea animalelor, sănătatea publică și nivelul de trai rural. Aceasta conduce atât la externalități pozitive (cum ar fi atenuarea schimbărilor climatice) cât și negative (cum ar fi pierderea biodiversității, poluarea apelor și emisiile gazelor de seră). Anumite sisteme de agricultură, și ar trebui amintite aici și anume: sistemele agricole valoroase pentru mediu²⁹ și acelea cuprinse în siturile Natura 2000 care sunt benefice pentru biodiversitate și au multe externalități pozitive asociate legate de sol, apă și

²⁹ High nature value farming system

peisaje. Terenurile marginale, terenurile necultivate, gardurile vii și peticele de teren seminaturale și cele cu vegetație forestieră sunt importante în intensificarea conectivității funcționale în peisajele cu agricultură de tip intensiv oferind importante habitate, locuri de hrană și coridoare ecologice care să faciliteze răspândirea speciilor. În plus agricultura și silvicultura împreună pot contribui în mod semnificativ la atenuarea schimbărilor climatice prin creșterea înălțurării bioxidului de carbon din atmosferă. Argumentul „bunurilor publice” pentru „exceptionalitatea agricolă” este unul puternic dacă focalizarea se realizează pe acele sectoare și pe utilizarea de terenuri care generează astfel de bunuri.

Obiectivele sociale și de mediu sunt unite dar nu semnifică același lucru. În ceea ce privește interesele socio-culturale un obiectiv este acela de a susține anumite zone și sectoare de la impactul restructurării, în special, acolo unde cultura este înrădăcinată în condițiile de producție. Adesea fermierii fac parte din această moștenire culturală și dacă ei vor fi înlocuiți de o structură mai competitivă aceasta va reprezenta o pierdere mai degrabă socio-culturală decât economică. În acest context, va exista în viitor o provocare considerabilă în definirea coerentă a obiectivelor sociale astfel încât acestea să capteze interesele și preferințele publicului fără a degenera într-o lipsă de reconciliere socială, politică și economică. Experiența câștigată cu programul LEADER și cu alte măsuri vizând dezvoltarea rurală este nevoie să fie luată în considerare.

Obiectivele care vizează mediul au probabil un grad mai mare de compatibilitate cu logica OMC dar nu sunt în unilateral direcționate. Un set de implicații vizează agricultura iar un altul se extinde la peisajele rurale. Primul set include valorile atașate sistemelor și practicilor de producție care prin ele însele au efecte benefice asupra mediului cum ar fi peisajele cultivate în mod tradițional, pajiștile bogate în specii, agricultura organică și abordări mult mai radicale cum ar fi permacultura (agricultura bazată pe anumite culturi permanente). Acestea reprezintă de fapt „unirea producției” de bunuri private și publice iar intervenția ar trebui să aibă ca obiectiv principal asigurarea securității acestora deoarece piața oferă stimuli inadecvați în acest sens..

O altă propunere vizează abordarea managementului durabil al terenurilor rurale de către alți actori decât fermierii. Aceste activități vizează în mod curent terenurile împădurite, rezervațiile naturale, noile forme de înlăturare a bioxidului de carbon din atmosferă, mlaștinile, terenuri destinate petrecerii timpului liber sau chiar terenurile abandonate. Aceste beneficii pot fi definite în diferite moduri dar rareori pot fi reglementate ca atare. Obiectivele de mediu sunt din această cauză parțial agricole și parțial de natură rurală arătând concentrarea pe Pilonul 2 mai degrabă decât pe Pilonul 1.

Din ce în ce mai mulți comentatori se întrebă dacă o politică centralizată cum este PAC este potrivită pentru o realitate aflată în permanentă schimbare și susțin că argumentele eficienței economice nu sprijină repartizarea curentă a responsabilităților între UE și statele membre. Astfel, se estimează că desemnarea responsabilității privind finanțarea și administrarea plăților directe la nivelul UE ar intra în conflict cu principiul subsidiarității. În ceea ce privește politicile de dezvoltare rurală centralismul și intervenționalismul disproporționat poate determina costuri de tranzacționare mai mari și nealinierea reglementărilor la prioritățile naționale și regionale. După modul de abordare multe măsuri de dezvoltare rurală sunt de natură locală în termeni de probleme abordate, preferințe publice pentru bunurile care stau în

spatele lor și tipuri de măsuri care au fost dezvoltate. Aceste argumente susținute și de polarizarea istorică în distribuția bugetului Pilonului 2 au determinat o serie de comentatori să susțină că statele membre ar trebui să fie responsabile pentru schițarea, implementarea și finanțarea măsurilor de dezvoltare rurală.

Există o tendință din ce în ce mai accentuată care vizează extinderea obiectivelor PAC în așa fel încât să existe un număr mai mare de probleme care să se circumscrie Pilonului 2. Agricultură și silvicultură rămân în centrul politicii dar cu o focalizare mai slabă pe producția de bunuri. În dezbaterile care vizează orizontul 2013 va trebui să existe o privire mult mai atentă la nevoile zonelor rurale și la așteptările acestor zone de la restul societății. Politica rurală reprezintă un ansamblu de probleme și interese înrudite care nu ar trebui să fie pierdute în politica regională, care are un caracter mult mai difuz.

Se poate concluziona că propunerile care se așteaptă să fie adoptate sub PAC-HC nu sunt „spectaculoase” însă așa cum s-a putut vedea în acest capitol au generat discuții și luări de poziție importante. Pozițiile adoptate de către diferite guverne și grupuri de interes au în vedere pe de o parte propriile agende iar pe de altă parte importanța atribuită obiectivelor economice, sociale și de mediu, care de altfel creionează tendințele pe termen lung ale PAC.

Capitolul 3. Contextul politic general și efecte previzibile asupra PAC

Așa cum în perioada de tranziție evoluția politicilor agricole ale țărilor din centrul și estul Europei a fost influențată de cadrul internațional, nici după aderarea la UE nu se poate face abstracție de această influență. Principalele forme ale influenței internaționale în perioada tranziției³⁰ au fost patru: schimbările în sistemul financiar în relație cu agricultura; evoluția sistemului comercial internațional; rolul OECD și al Băncii Mondiale în influențarea dezbaterii despre politicile agricole; rolul cheie al UE în influențarea evoluțiilor țărilor din centrul și estul Europei. Dacă până la aderare UE avea cea mai importantă influență asupra construcției instituționale în țările candidate, o dată cu aderarea, agenda UE a devenit într-un fel și agenda României, iar presiunilor globalizării România le va răspunde împreună cu celelalte țări membre.

3.1. Revizuirea bugetului UE

Un document numit „Reformarea bugetului, Europa în schimbare” a fost prezentat în septembrie deschizând o sesiune de consultări publice care se va încheia în aprilie 2008. Documentul ia în considerație provocările politice care se află în fața Europei și dacă acestea sunt în mod adecvat reflectate în prioritățile bugetare. Au fost puse în discuție un număr de probleme fundamentale despre valoarea adăugată a cheltuielilor europene, despre eficiența și transparența bugetului. Documentul prezentat publicului deschide drumul unui adevărat scrutin asupra rațiunilor fundamentale privind cheltuielile la nivelul UE și nu în ultimul rând asupra sumei alocate PAC. În timp ce Direcția Generală pentru Buget a demarat consultările, în această etapă nu se știe dacă Direcția Generală pentru Agricultură va fi angajată în mod direct în discuții. Urmând consultărilor, Comisia va raporta rezultatele la sfârșitul lui 2008 sau începutul lui 2009, proces ce va fi concurent cu semnarea Tratatului și cu schimbarea Colegiului Comisarilor. Este așteptată o schimbare a structurii cheltuielilor în UE și în consecință și o influență a priorităților cuprinse în cadrul financiar multianual pentru perioada ulterioară anului 2013. Este aproape sigur că revizuirea bugetară nu va conduce la o prematură revizuire generală a bugetului european înainte de 2013. Inițiativa Franței și Germaniei din anul 2002, care a fost susținută apoi și de alte state membre a fixat plafonul pentru Pilonul 1 al PAC până în anul 2013. Sunt semnale că negocierile privind bugetul vor fi foarte strânse, în ciuda a numeroase luni de pregătire atentă, iar acordul asupra formei finale a bugetului poate să se producă în ultimele minute de discuții, așa cum s-a întâmplat în decembrie 2005.

Caseta 3.1. Bugetul UE și PAC în anul 2007

În 2007 bugetul total a fost de 126,5 miliarde euro, ceea ce echivalează cu aproximativ 2% din cheltuielile publice ale statelor membre;
Din cele șase linii bugetare, cea mai mare proporție este alocată pentru creșterea durabilă (43,3% din bugetul total) și pentru resursele naturale (44,5% din bugetul total);
PAC, care include cheltuielile pentru agricultură și ajutoarele directe și dezvoltarea rurală, stă sub linia bugetară a resurselor naturale, împreună cu mediul;
În cadrul liniei bugetare a resurselor naturale, PAC însumează aproximativ 43,6% din bugetul UE, iar mediul 0,2%;
UE cheltuiește pe PAC o sumă de 55,1 miliarde euro în 2007;
În jur de 77% din aceasta este alocată pilonului 1, restul de 23% pentru Pilonul 2.

³⁰ W. Grant –The international dimension of the transition process in CEECs: how does the international framework influence the domestic institution-building process?, în K. Froberg and P. Weingarten (ed.) – The Significance of Politics and Institutions for the Design and Formation of agricultural Policies, Kiel, 1999

Valoarea Pilonului 2 este mai departe sporită de cofinanțarea națională. Pilonul 1 nu este cofinanțat.

În 2007 bugetul total a fost de 126,5 miliarde euro, ceea ce echivalează cu aproximativ 2% din cheltuielile publice.

Sursa: Bugetul UE 2007, (CE, 2006)

Este evident că PAC absoarbe cea mai mare parte din cheltuielile UE, și probabil aceasta va duce la dezbateri furtunoase în timpul procesului de revizuire bugetară și la negocierile ulterioare pentru cadrul financiar post 2013. Comisia Europeană este conștientă că vor exista multe critici privind nivelul liniilor bugetare.

Există un număr de subiecte de discuție legate de cheltuielile UE cu PAC care se vor ivi cu siguranță în timpul discuțiilor/dezbatelor.

În timpul negocierilor care vor urma este mai mult ca sigur că presiunea va fi probabil exercitată asupra descreșterii semnificative sau chiar a renunțării la ajutoarele directe către fermieri. Ulterioara redistribuire a banilor care acum sunt alocați pentru ajutoare directe (aproximativ 42 miliarde Euro pe an) este mai puțin certă. Este mai puțin probabil că toți acești bani vor fi pur și simplu transferați către cheltuielile privind dezvoltarea rurală. În această privință o reducere netă a întregului buget PAC este aproape o certitudine. Aceasta ridică probleme dacă interesul public este promovat de o piață mai liberală bazată pe o abordare cu pârghii limitate a activităților agricole. Un scenariu ar fi acela că bugetul UE ar putea să descrească prin descreșterea contribuției fiecărui stat membru. Alt scenariu la fel de plauzibil ar fi acela că acești bani vor fi redirecționați către domeniile competitivității și coeziunii, pentru a susține inovația, cercetarea, crearea de locuri de muncă conform Agendei Lisabona³¹.

Având ca obiectiv principal realizarea unui bun management financiar, discuțiile dintre statele membre privind mărimea și orientarea viitorului buget al UE vor avea un rol crucial. Este știut faptul că în trecut un delimitator cheie al poziției unui stat membru privind cheltuielile PAC a fost dacă acesta este un contributor net sau un beneficiar net al bugetului UE ca întreg și în ce procent banii se întorc în acel stat sub forma plăților PAC. Un număr de state membre contribuatoare sunt dornice să-și reducă inputul la bugetul UE, de aceea ar dori să mențină sub un anumit nivel contribuția lor din PIB la UE. Un astfel de punct de vedere pare să fie în dezacord cu principiul redistribuirii către cele mai sărace state membre, adesea citat ca un exemplu de „valoare adăugată” a UE. Exemplul cel mai adesea citat fiind aderarea recentă a Bulgariei și României și a posibilei aderări a țărilor candidate (Turcia, Croația și Macedonia) indicând că bugetul UE poate deveni mai degrabă suprasolicitat dacă contributorii neți sunt dornici să-și reducă contribuția. „Renașionalizarea” cheltuielilor agricole este de aceea opțiunea favorită a unor state membre. Direcția Generală pentru Agricultură s-a opus cu putere, de teamă că aceasta va submina principiile cheie ale PAC.

3.2. Tratatul de reformă a UE

Un plan care reprezintă baza de negociere pentru tratatul de reformă a UE a fost agreat de șefii de stat în iunie 2007. Aceasta reflectă determinarea statelor membre să treacă peste impasul instituțional creat prin „căderea” din 2004 a tratatului constituțional și a dorinței de a moderniza un număr de aspecte ale „mașinii politice” a UE. Statele membre au căzut de acord să ratifice tratatul de reformă în timp pentru

³¹ Review of the EU Sustainable Development Strategy (EU SDS) – Renewed Strategy, June 2006, Brussels

alegerile europene din iunie 2009. Procesul de ratificare va fi probabil un proces plin de conflicte din punct de vedere politic și multe state membre vor trebui să facă eforturi pentru a-și convinge cetățenii de beneficiile tratatului de reformă. Rezolvarea problemelor legate de ratificarea Tratatului are potențialul de a aduce implicații considerabile pentru PAC și pentru revizuirea bugetului. În primul rând, se așteaptă să absoarbă energia unor state membre și să distragă interesul, cel puțin temporar, de la marile probleme care privesc revizuirea bugetului. Asigurarea condițiilor pentru aprobarea tratatului este prioritatea cea mai mare a UE, și va distrage cu siguranță țările membre de la alte activități.

Chiar dacă PAC-HC va fi finalizată până la ratificarea tratatului, implicațiile tratatului pentru viitoarele decizii care se vor lua sunt semnificative. Cel mai influent element este extinderea puterilor Parlamentului European în dezbaterile referitoare la adoptarea noilor elemente ale legislației agricole. O dată ce tratatul va intra în vigoare, aprobarea majorității legilor și a reglementărilor agricole va fi subiect al procedurii de co-decizie. Co-decizia înseamnă că Parlamentul European va trebui să voteze în favoarea legislației aflate în dezbateri pentru ca aceasta să intre în legalitate. În prezent se aplică procedura de consultare alternativă în cazul legislației agricole: PE trebuie să-și precizeze opinia prin majoritate de voturi, înainte ca legislația să fie adoptată. Totuși opoziția din partea PE, în ceea ce privește un element al legislației, nu împiedică Consiliul pentru o viitoare adoptare a sa. De aceea în absența puterii co-deciziei influența principală a PE rezidă în abilitatea sa de a prelungi adoptarea legislației prin repetate amânări ale precizării poziției.

Altă schimbare semnificativă este legată de echilibrul dintre legislația UE acceptată prin procedura de co-decizie pe de o parte, și pe de altă parte de acele măsuri acceptate prin comitetele de implementare ale reprezentanților statelor membre. În ciuda reformei recente a acestui ultim sistem, PE are încă o influență redusă asupra implementării legislației. Tratatul va defini mai bine circumstanțele în care implementarea reglementărilor sau a deciziilor ar putea fi aprobată de aceste comitete. Efectul acestei măsuri ar putea însemna că o mare pondere a legislației specifice PAC va trebui să treacă printr-un proces legislativ complet, dând PE posibilitatea să amâne măsurile controversate ale PAC până când Tratatul va intra în vigoare.

Această schimbare va influența în mod semnificativ procesul legislativ, în special prin încetinirea adoptării legislației. În ceea ce privește agricultura, modularea voluntară este percepută astăzi ca o problemă „litigioasă”. În noiembrie 2006 PE a votat împotriva propunerii Comisiei, după o perioadă în care a întârziat să-și precizeze poziția. Modularea va fi un subiect fierbinte în PAC și trebuie să ne gândim că PE va avea o influență puternică asupra unei eventuale propuneri. Asta înseamnă că Direcția Generală pentru Agricultură va dori să utilizeze foarte bine procedura de consultare înainte ca aceasta să dispară și va dori să impună întregul pachet PAC înainte de ratificarea tratatului. Totuși, în ceea ce privește rolul său, PE poate să aleagă să întârzie exprimarea poziției privind legislația referitoare la PAC până ce Tratatul va fi ratificat. Această acțiune ar putea să întârzie programul de adoptare a PAC.

3.3. Runda Doha și reforma politicii agricole în viziunea OCDE

Necesitatea reformării politicilor agricole ale statelor membre OCDE a fost recunoscută oficial încă din 1987, iar principala direcție de reformare a fost de a permite pieței să influențeze orientarea producției, prin reducerea progresivă a sprijinului agricol. De aceea, se recomandă sprijinirea fermierilor prin susținerea veniturilor și nu prin prețuri garantate sau alte măsuri legate de producție. Principiile

de reforma a politicii, stabilite în 1998, propuneau o mai mare influență a pieței, dar și protejarea resurselor naturale și întărirea securității alimentare la nivel mondial.

Concret, din punctul de vedere al OCDE, reforma trebuia să se concentreze pe reducerea nivelului sprijinului la producător și al protecției acestora, principala recomandare fiind acordarea unui sprijin decuplat. Experiența proceselor de reformă din ultimii zece ani arată că dificultatea reformării politicilor agricole este generată de legăturile complexe dintre fermieri și politicieni în definirea politicilor sectoriale, însemnând atât frica de schimbare a fermierilor, cu estimări exagerate ale efectelor negative, cât și dependența supraestimată a politicianilor de voturile fermierilor. Recomandarea OCDE pentru înscrierea pe o traiectorie reformistă este consultarea și comunicarea cu toți protagoniștii, cu prezentarea argumentelor care au stat la baza propunerilor și cu acordarea de măsuri compensatorii decuplate și pe o perioadă de timp limitată. Rezultatele reformelor arată că este dificil de redus nivelul sprijinului și că este mai ușor de modificat structura acestuia, în sensul utilizării unor forme de sprijin mai puțin distorsionante.

Spre deosebire de țările dezvoltate ale UE, în România se pare că agricultura încă poate aduce o contribuție importantă la creșterea economică generală, după cum sugerează ultimul raport al Băncii Mondiale. Felul în care este definită agenda internă a României referitoare la rolul agriculturii în dezvoltarea economiei va influența inevitabil pozițiile adoptate în cadrul negocierilor reformei PAC.

Tendința globală de reducere a barierelor comerciale în ce privește produsele agricole este un factor favorizant al reformelor, lucru valabil și pentru UE, iar reforma PAC din 2003 dovedește acest lucru.

Caseta 3.2. Rolul agriculturii în dezvoltarea economiilor lumii

Agricultura are trăsături care o fac un instrument unic pentru dezvoltare, aducându-și contribuția în mai multe feluri:

-ca activitate economică, sursă a creșterii economice, furnizor de oportunități de investiții pentru sectorul privat și primul factor de influență al ramurilor legate de agricultură;

-ca mod de existență, sursă de venituri pentru populația rurală (în procente mai mari sau mai mici), furnizor de ocupare și bază pentru o comunitățile rurale;

-ca furnizor de servicii de mediu, prin impactul pe care-l poate avea asupra utilizării resurselor naturale (apă, sol, schimbări climatice).

Contribuția agriculturii este diferită de la o țară la alta, în funcție de felul în care agricultura contribuie la creșterea economică, pe de o parte, și la combaterea sărăciei, pe de altă parte. Se definesc astfel trei tipuri de lumi rurale:

-țări bazate pe agricultură, în care agricultura este o sursă majoră a creșterii, având o contribuție medie la PIB de 32% și cei mai mulți săraci (70 %) în zona rurală;

-țări în transformare, cu o contribuție a agriculturii la PIB de numai 7 %, dar cu cea mai mare parte a săracilor (82 %) în zona rurală;

-țări urbanizate, cu agricultura sub 5 % din PIB și cu ponderea mai mare a sărăciei în zonele urbane.

În utilizarea agriculturii pentru dezvoltare, fiecare țară trebuie să-și formuleze propria agendă:

-cele din primul grup, căutând să obțină creșterea economică și securitatea alimentară;

-cele din al doilea, urmărind reducerea disparităților dintre veniturile din urban și cele rural și a sărăciei rurale;

-cele din al treilea grup, având drept obiectiv conectarea micilor fermieri la piețele alimentare moderne și furnizarea unor ocupări bine remunerate.

Sursa: WB (2007), World Development Report 2008: Agriculture for Development

Totuși nivelul de protecție tarifară al UE este considerat încă ridicat și din această cauză determină un nivel mai ridicat al prețurilor pe piața internă a UE față de prețurile piețelor mondiale, generând și o distorsionare a comerțului internațional. România a avut o situație privilegiată în cadrul negocierilor Rundei Doha, în mare măsura ca urmare a rezultatelor Rundei Uruguay, dar o dată cu încheierea negocierilor de aderare la UE s-a raliat în întregime poziției UE.

Posibila încheiere cu succes a negocierilor Rundei Doha ar aduce pentru agricultorii UE unele schimbări radicale în reducerea protecției pieței agricole (conform stadiului negocierilor în septembrie 2007): o reducere medie de aproximativ 50% a taxelor vamale pentru produsele agricole, reducerea cu 70% a subvențiilor care distorsionează comerțul cu produse agricole și eliminarea tuturor subvențiilor la export până în 2013. Poziția Comisiei³² este că posibila înțelegere în cadrul Rundei Doha nu poate fi realizată decât printr-un echilibru în interiorul secțiunii agricole a negocierilor, dar și între secțiunile agricolă, a serviciilor și a bunurilor industriale.

Asupra României, consecințele succesului rundei Doha s-ar putea dovedi eterogene: ținând cont de sprijinul relativ redus primit de fermieri de la bugetul național până în momentul aderării (și într-o bună măsură prin plăți decuplate de producție), ca și de sprijinul de la bugetul UE de după aderare (în cea mai mare parte decuplat) care pornește de la rata de 25% din nivelul plăților directe din vechile state membre (urmând să crească gradual în următorii ani), șocul reducerii subvențiilor distorsionante va fi absorbit fără dificultate. Reducerea protecției tarifare ar putea însă influența negativ evoluția producției agricole, câtă vreme exporturile cele mai competitive ale României sunt cele de produse agricole cu un grad redus de prelucrare, cu valoare adăugată scăzută, care vor fi probabil concurate de produsele țărilor în curs de dezvoltare al căror acces pe piața UE ar fi liberalizat. În ce privește importurile însă, situația ar putea semăna cu cea de dinainte de aderare, în care piața internă era protejată mai degrabă de infrastructura de transport și comercială deficitară care punea bariere tehnice în fața produselor importate.

Se preconizează că un acord în Runda Doha va avea o influență redusă asupra politicii interne a UE pe termen scurt. Se crede că aceasta nu va accelera procesul de reformă, dar nici nu va acționa ca o frână. Chiar dacă există un acord care va conduce la o expunere mai mare a pieței, renunțarea la subvențiile pentru export și viitoarea decuplare a plăților PAC, presiunea pentru o reformă mai substanțială a PAC se așteaptă să fie minimă deoarece UE a preîntâmpinat rezultatul în anumite privințe: a făcut deja public faptul că dorește să elimine subvențiile la export până în anul 2013; decuplarea a fost parțial introdusă, ca parte a reformei PAC din 2003 etc. O reducere a tarifelor ar putea să exercite un impact mult mai semnificativ asupra producției de carne de vită în sistem extensiv, conducând la un influx de carne de vită din Brazilia și Argentina și o descreștere a numărului de animale din UE. Fermierii din zonele marginale vor fi probabil cei mai afectați și dacă se va dori evitarea declinului sectorului cărnii de vită în sistem extensiv atunci anumite tipuri de susținere vor fi necesare.

³² Why does Doha Matter? Memo (17 septembrie 2007)

Capitolul 4. Analiza măsurilor de îmbunătățire a PAC

O viziune românească

4.1. Cât de potrivită este actuala PAC pentru agricultura României?

Evoluția previzibilă a agriculturii și spațiului rural românesc sub impactul implementării PAC, pornește de la două realități mai degrabă independente: pe de o parte, situația României în general, cu știutele decalaje de dezvoltare față de țările EU15, și a agriculturii în special, cu influența sa asupra spațiului rural; iar pe de altă parte, principalele tendințe și forțe conducătoare care vor modela agricultura europeană în următorii 10 ani.

În ceea ce privește situația economiei rurale românești, se poate afirma că: i) spațiul rural este dominat de agricultură și deține o infrastructură (de transport, comunicații, socială și comercială) deficitară; ii) agricultura folosește într-o proporție prea mare tehnologii depășite, ceea ce se reflectă în performanțele tehnice și economice scăzute; iii) fermierii români au un nivel redus al veniturilor, atunci când nu sunt de-a dreptul săraci, iar această bunăstare redusă se repercutează asupra întregului spațiu rural.

Fiecare din aceste trei aspecte acționează în corelație cu celelalte două, creând un adevărat cerc vicios al subdezvoltării în agricultură și zonele rurale românești. Probabil că cea mai potrivită cale de a rupe acest cerc vicios este acțiunea prin investițiile în infrastructura publică, care vor putea conduce la modernizarea spațiului rural. Pe acest fond este de așteptat ca sprijinul pentru investițiile private în fermele familiale, sau chiar în cele organizate pe baze corporatiste, să beneficieze de sinergie dintre dezvoltarea economică a sectorului agricol și modernizarea rurală.

Unul din marile merite ale PAC este că în cadrul acesteia agricultura capătă un rol explicit în promovarea obiectivelor dezvoltării rurale, acest lucru fiind posibil datorită faptului că PAC răspunde în general cerințelor unei agriculturi în care predomină ferma familială. Acest lucru nu este neapărat unul pozitiv pentru agricultura polarizată a României, în care peste 3 milioane din cele 4,2 milioane de exploatații au dimensiune economică de sub 1 ESU³³, aceste exploatații (care au un caracter de subzistență) fiind în general excluse de la acordarea plăților directe, deși în total ocupă circa un sfert din terenul agricol al României. La polul opus, acordarea de plăți directe fermelor de mari dimensiuni, unele deținând mii de hectare concesionate de la stat sau luate în arendă de la mici proprietari privați, nu are cum să atingă obiectivul de susținere a veniturilor fermierilor.

Chiar dacă pentru agricultorii români introducerea PAC nu este deocamdată percepută direct, așteptările legate de stabilizarea politicilor și de acordarea de fonduri pentru sprijinirea investițiilor, dar și pentru măsurile tranzitorii, au creat o atitudine pozitivă a fermierilor și a publicului larg față de PAC. Totuși, evoluția piețelor europene a făcut ca în primele nouă luni din 2007 să nu fie necesară nici o intervenție de piață, pe fondul unor prețuri în creștere ale produselor agricole. Plățile directe urmează să se facă abia spre sfârșitul anului, probabil cu o anumită întârziere legată de rezolvarea unor probleme ale Sistemul Integrat de Administrare și Control (SIAC), după cum și

³³ European Size Unit / Unitatea de Dimensiune Europeană egală cu 1200 Euro, reprezintă unitatea de măsură a dimensiunii economice a unei ferme.

aprobarea de către CE a Programului național pentru dezvoltare rurală este așteptată tot pentru sfârșitul anului.

Factorii critici care modelează evoluția spațiului rural la nivelul întregii UE în următorii 10-15 ani ar fi următorii: i) modelele demografice rurale; ii) tehnologiile agricole; iii) piețele agricole; iv) constrângerile naturale și sociale ale utilizării terenurilor.

Deși economia de subzistență, larg răspândită în România rurală, creează o anumită izolare de tendințele globale ale economiei mondiale, influența acestora trebuie avută în vedere, mai ales că libera circulație a persoanelor în Spațiul Schengen (din 2004) a dat posibilitatea unor ajustări structurale a forței de muncă din spațiul rural încă înainte de aderarea României la UE. După cum și importul de tehnologie avansată realizat de fermele mari, ar putea să producă rezultate în următorii ani.

Influența piețelor agricole europene, rămâne să fie evidențiată odată aderarea produsă, iar creșterea prețurilor agricole înregistrată în 2007 la nivelul UE, pare să se manifeste deja și în România, chiar dacă aprecierea monedei naționale (RON) față de Euro a limitat întrucâtva această tendință. După cum și așteptatele creșteri de prețuri pe anumite domenii (zahăr, carne de porc), anticipate ca rezultat al tendinței de apropiere a prețurilor în cadrul pieței unice au fost oarecum puse în umbră de evoluțiile recente ale unor prețuri a căror creștere nu era așteptată (grâu, lapte și produse lactate).

4.2. Schiță de poziție a României în raport cu propunerile Comisiei de îmbunătățire a Politicii agricole comune

Așa cum a fost menționat în capitolul 2 la sfârșitul lunii noiembrie CEE a supus dezbaterii publice poziția sa referitoare la „controlul de sănătate” al Politicii Agricole Comune. Urmând succesiunea pe domenii prezentată în document acest capitol își propune să trateze punctual poziția pe care România ar putea să o adopte în viitoarele dezbateri și negocieri pentru schimbarea PAC.

Simplificarea schemei plății unice

Este evident că pe termen scurt introducerea plăților directe trebuia să compenseze eliminarea subvențiilor naționale a căror acordare era de așteptat să înceteze o dată cu aderarea, atât din motive bugetare, cât și pentru a nu crea confuzie între diferitele forme de sprijin acordate agricultorilor. În 2007 România a maximizat posibilitatea acordării de subvenții sub forma ajutoarelor de stat, beneficiind de situația tranzitorie în care se află, dar forțată de previzibila întârziere a plăților directe finanțate de UE și mai ales de situația dificilă creată în unele regiuni ca urmare a secetei prelungite.

Recenta avertizare din partea Comisiei Europene³⁴, referitoare la funcționarea improprie a SIAC arată că s-a ajuns foarte aproape de situația reducerii cu 25 % a plăților directe³⁵. O bună parte din dificultățile gestionării plăților directe rezidă în specificul agriculturii românești, cu un număr exagerat de mare de ferme de dimensiuni mici și foarte mici, fiecare din ele cu mai multe parcele. Problemele Agenției de Plăți și Intervenție (API) readuc în atenție aspecte mai vechi legate de

³⁴ 10 octombrie 2007

³⁵ Concret, situația dificilă curentă se datorează unor întârzieri în punerea în funcțiune a unor module ale softului de control, dar și în realizarea efectivă a controlului. O analiză neutră ar arăta că de fapt întârzierile s-au propagat încă din 2003-2004, când Agenția, creată cu întârziere, nu și-a concentrat resursele materiale și umane spre îndeplinirea obiectivelor pentru care fusese înființată. Situația a continuat și în 2005, abia anul 2006 aducând o anume accelerare a pregătirilor.

managementul terenurilor, de situația cadastrului, de vânzarea-cumpărarea terenului agricol, dar și de aplicarea legilor fondului funciar. În plus, existența unor aranjamente informale între deținătorii de terenuri și cei care le exploatează creează confuzii suplimentare.

Oricum, se dovedește că aplicarea pragului superior de eligibilitate pentru plățile directe (în varianta SPUS, pentru care a optat România) de 1 ha a fost binevenită, chiar dacă a eliminat mai mult de 2 milioane de posibili beneficiari, reducând numărul acestora la 1.3 milioane. Chiar și așa, gestionarea unui sistem care lucrează cu atât de mulți beneficiari este costisitoare și prezintă un risc ridicat de apariție a neconcordanțelor.

Poziția Comisiei referitoare la simplificarea schemelor unice de plată după 2013 propune statelor membre să-și ajusteze schema de sprijin după cerințele naționale, putând opta pentru o schemă unică de plată³⁶ simplificată, bazată pe valoarea plăților acordate în perioada 2009-2013, iar pe noile state membre, le încurajează să continue aplicarea SPUS până în 2013. Rațiunea acestor propuneri are la bază experiența și dificultatea aplicării SPU în vechile state membre și evitarea schimbării schemei de sprijin pentru o perioadă scurtă (2011-2013) în cazul noilor state membre ale UE.

Având în vedere situația curentă și previzibilă a gestionării SPUS - cu 1,3 milioane de potențiali beneficiari, cea mai rațională abordare pe termen mediu ar fi susținerea continuării aplicării SPUS și în perioada 2011-2013, o schimbare pentru o perioadă scurtă de timp nu ar fi justificată. Cum asupra micilor producători acordarea plăților directe are un impact evident de susținere a veniturilor, mai ales în situația în care mulți dintre aceștia sunt orientați spre semi-subsistență, menținerea acestor plăți poate fi importantă pentru păstrarea terenurilor agricole în bune condiții din punct de vedere al mediului. Probabil că pe termen lung acest lucru nu va mai fi atât de important pentru fermierii specializați pe diferite culturi, care pot câștiga mai mult din valorificarea producției pe piață, și cu atât mai puțin pentru marii producători, ale căror venituri nu ar trebui susținute prin plăți directe.

Pe termen lung, o dată ce SPUS va fi implementată, e previzibil că România nu va dori să treacă la SPU, care este mai complicată și probabil că în aceeași situație vor fi și alte state membre noi (SMN), această opțiune putându-se schimba dacă SPU se va simplifica și se va acorda ca și plată unică.

Aplicarea eco-condiționalității

Poziția Comisiei referitoare la aplicarea standardelor de eco-condiționalitate susține că acestea reprezintă instrumente importante ale PAC și că vor rămâne esențiale și în viitor. Experiența implementării acestora în statele membre a semnalat nevoia de simplificare pentru a reflecta practic nevoile societății. Analizarea costurilor de implementare ale Sistemului de bune practici agricole și de mediu și a SMR versus beneficii obținute, ar putea facilita amendarea/ajustarea acestora prin: i) eliminarea prevederilor ce nu sunt relevante pentru atingerea obiectivelor specifice eco-condiționalității; ii) modificarea unor standarde pentru a atinge practic scopul pentru care au fost introduse de a răspunde la nevoile societății.

³⁶ Flat rate

Aplicarea principiului eco-condiționalității și mai ales controlul care să certifice respectarea bunelor condiții agricole și de mediu (Casetă 4.1)³⁷ va fi cu siguranță un punct slab al implementării plăților directe în România.

Casetă 4.1. Bunele condiții agricole și de mediu

I. Standarde pentru evitarea eroziunii solului:

- *Pe timpul iernii, terenul arabil trebuie să fie acoperit de culturi de toamnă și/sau să rămână nelucrat după recoltare pe cel puțin 20 % din suprafața arabilă totală a fermei;*
- *Lucrările solului pe terenul arabil cu panta mai mare de 12%, cultivat cu plante prășitoare, se va efectua de-a lungul curbelor de nivel;*
- *Se mențin terasele existente pe terenul agricol la data de 1 ianuarie 2007.*

II. Standarde pentru menținerea conținutului optim de materie organică în sol, prin aplicarea unor practici agricole corespunzătoare:

- *Floarea soarelui nu se va cultiva pe aceeași suprafață mai mult de doi ani consecutiv;*
- *Arderea miriștilor și a resturilor vegetale pe terenul arabil va fi permisă numai cu acordul autorității competente pentru protecția mediului.*

III. Standarde pentru menținerea structurii solului :

- *Lucrările solului pe terenul arabil cu panta mai mare de 12 % cultivat cu plante prășitoare, se va efectua de-a lungul curbelor de nivel.*

IV. Standarde pentru menținerea unui nivel minim de întreținere a solului:

- *Nu este permis supra-pășunatul pajiștilor permanente;*
- *Arderea pajiștilor permanente va fi permisă numai cu acordul autorității competente pentru protecția mediului;*
- *Nu va fi permisă tăierea arborilor solitari și/sau a grupurilor de arbori de pe terenul arabil;*
- *Prevenirea instalării vegetației nedorite pe terenurile arabile, în special pe cele care nu mai sunt exploatate pentru producție.*

V. Standarde pentru menținerea suprafeței existente de pajiști permanente:

- *Menținerea suprafeței de pajiști permanente la nivel național, existente la data de 1 ianuarie 2007.*

Bunele condiții agricole și de mediu sunt obligatorii pentru toți utilizatorii de terenuri agricole care solicită sprijin în cadrul SPUS și pentru toate parcelele agricole din cadrul exploatației, indiferent dacă fermierul solicită sprijin pentru toate parcelele sau numai pentru o parte. Având în vedere gradul de fezabilitate a controlului aplicării acestor standarde este recomandabil ca România să insiste pentru cea mai mare simplificare posibilă a sistemului eco-condiționalității, optând, dacă va fi cazul, pentru menținerea unor standarde mai complexe în regiunile unde sunt identificate unele nevoi specifice.

Mentineră parțială a sprijinului cuplat

³⁷ Stabilite prin Ordinul comun nr. 791/1381/2006

Politica de decuplare a sprijinului de producție a ținut pe de o parte libertatea conectării fermierilor la semnalele pieței dar și simplificarea sistemului și reducerea costurilor administrative (mai ales în cazul culturilor arabile). Din rațiuni economice au rămas totuși unele măsuri de sprijin cuplat iar acum, odată cu această revizuire, se pune problema relevanței lor în contextul actual: dacă aplicarea lor mai este necesară, care sunt sectoarele sensibile și cât timp ar trebui aplicate? Poziția Comisiei față de menținerea unor măsuri de sprijin cuplat sugerează o abordare la nivel regional, bazată pe analizarea funcției de fiecare caz în parte, a riscurilor potențiale ale decuplării totale. De exemplu se consideră necesară menținerea unor măsuri cuplate (pentru producerea cărnii de bovină în sistem extensiv) în zonele în care nivelul producției este mic dar activitatea trebuie menținută datorită importanței sale economice, sociale și de mediu din regiunea respectivă.

Prin alegerea făcută - de aplicare a schemei unice de plată pe suprafață (50 Euro/ha și creșterea în mod gradual până la 200 Euro/ha) și previzibila extindere a acestui sistem până în 2013, România are posibilitatea de a acorda și plăți naționale complementare din bugetul național (Tabelul 4.1). Se poate considera că alegerea acestui tip de sprijin complementar față de cel comunitar reflectă o parte a caracteristicii politicii agricole naționale. Efectele acestora se vor vedea abia peste câțiva ani.

Tabelul 4.1. Valoarea plăților naționale complementare

Specificare	Valoare
Grâu, orz, ovăz, secară, porumb, floarea soarelui rapiță, leguminoase	30 Euro /ha
Sfeclă de zahăr, soia, hamei, orez, tutun, in și cânepă	216 Euro/ha
Vaci de lapte (care îndeplinesc standardele de calitate)	224 Euro/cap
Tăurași la îngrășat (> 500 kg)	224 Euro/cap
Bovine de carne	64 Euro/cap
Ovine și caprine	13 Euro/cap
Vaci de lapte și tăurași din zonele montane defavorizate	45 Euro/cap

Sursa: calculații pe baza legislației în vigoare (evaluarea în euro la un curs de 3,2 RON)

Probabil că până în 2013 prin acest tip de sprijin vom asista la o restructurare și o reorganizare a fermelor spre creșterea dimensiunilor, mai ales a celor de la limita semisubzistenței. Această tendință se va menține și în sectorul zootehnic, care are potențial pentru bovinele de carne.

România ar trebui să fie deschisă spre opțiunea de a menține unele măsuri cuplate pentru bovinele la îngrășat în sistem extensiv în zonele montane³⁸ după 2013, în cazul în care ar opta pe termen lung pentru o schemă unică de plată simplificată. Decizia asupra modalității de sprijin și regiunile în care se va aplica trebuie să se bazeze pe o analiză de impact.

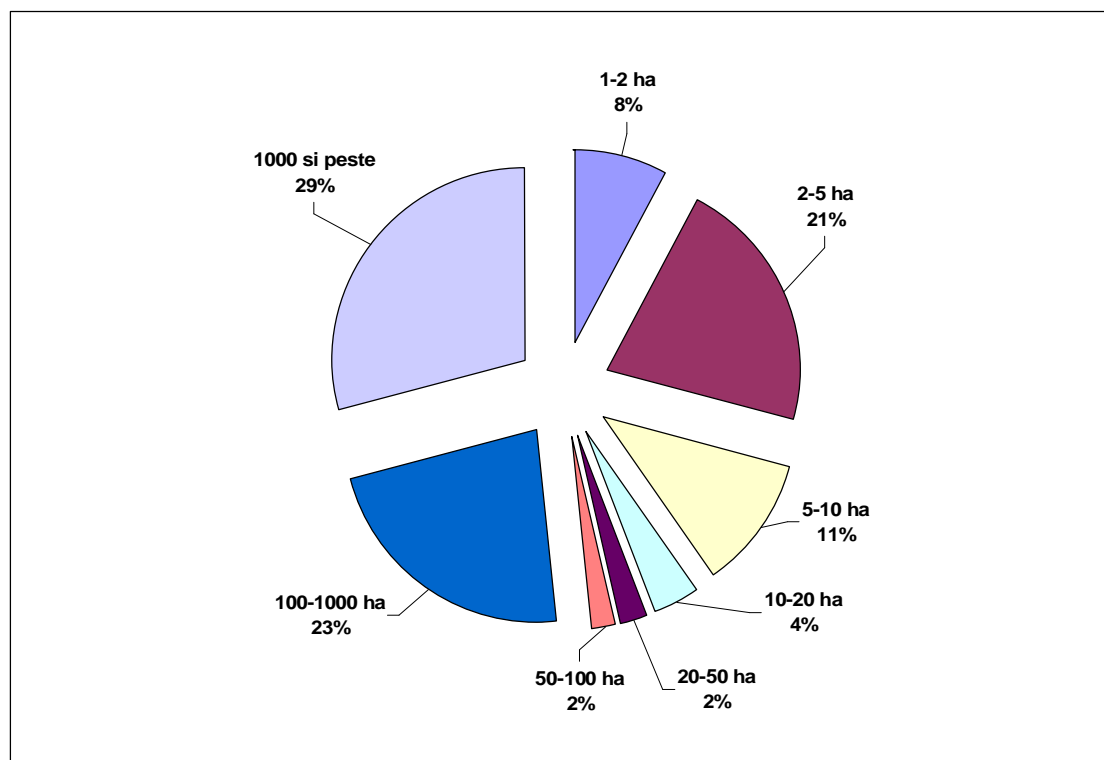
³⁸ Se apreciază ca 1,3 milioane de mici fermieri (1-2 vaci) sunt în zonele montane și au ca principală activitate creșterea animalelor.

Limitarea sprijinului - introducerea unor limite de eligibilitate

Problema distribuției plăților directe între statele membre și fermieri nu reprezintă o noutate ci este un subiect disputat de mult timp, care a generat curente de opinii diferite în cadrul UE. În acest sens Comisia sugerează ca odată cu revizuirea PAC-HC ar fi potrivit să se ia în considerare posibilitatea introducerii unor forme de limitare minimă și maximă a eligibilității pentru acordarea sprijinului. Pașii făcuți în acest sens sunt destul de prudenți ținând cont de subiectul delicat și rezistența la o astfel de abordare din partea statelor membre. În ceea ce privește stabilirea unui nivel maxim de sprijin/fermă Comisia consideră că ar putea fi o soluție reducerea graduală a nivelului maxim de sprijin /fermă de exemplu peste 100,000 euro/fermă o reducere cu 10%, peste 200,000 euro cu 25%, peste 300,000 euro cu 45%, dar această măsură să țină cont de faptul că acestor ferme trebuie să li se asigure durabilitatea economică. În ceea ce privește introducerea unui plafon minim de sprijin anual /fermă Comisia ia în considerare două variante, stabilirea unui nivel minim de sprijin anual sau a unei suprafețe minime. Comisia sugerează că introducerea acestor limite să se facă cu precauție, stabilirea limitei superioare să nu conducă la adâncirea decalajelor între fermierii mari și cei mici iar stabilirea unei limite minime să nu afecteze fermele la limita comercialului. Comisia propune ca “economiiile” realizate prin impunerea acestor limite să fie la dispoziția statului membru și să fie utilizate funcție de nevoile acestuia pentru noile provocări.

România trebuie să-și argumenteze foarte bine decizia privind această opțiune pe termen lung, ținând cont de structura polarizată a agriculturii de acum. În ipoteza că structura fermierilor eligibil pentru a primi plăți directe va la fel de polarizată și în 2013 (Figura 4.1) atunci putem face unele judecăți simple referitoare la distribuția plăților directe.

Figura 4.1. Structura pe clase de mărime a suprafeței agricole a beneficiarilor eligibili pentru plăți directe



Sursa: calculații pe baza rezultatelor Recensământului General Agricol 2002, INS 2004

Dacă ar fi să analizăm după valoarea sprijinului pe care îl poate primi un fermier în anul 2007, putem afirma că 8% dintre beneficiari (600,000) pot primi 80 euro/exploatație (sprijin UE și național) în cazul în care cultivă cereale iar 29% dintre aceștia (17,00 fermieri) ar putea primi peste 80,000 euro /exploatație în anul 2007 iar în anul 2013 ar putea primi peste 200,000 euro/exploatație. Dacă luăm în considerare datele publicate pe pagina de internet MAPDR referitoare la producătorii mari care au ferme de peste 5000 ha³⁹ (38 ferme care cultivă 383 mii hectare) se poate afirma că valoarea pe care o pot primi aceștia ca sprijin direct variază de la 2,5 milioane euro/exploatație valoare maximă, până la 400 mii euro/exploatație valoare minimă, doar acest grup de producători având un potențial de absorbție de peste 76 milioane de euro în 2007 și peste 137 milioane plăți directe în 2013.

Din acest motiv susținerea propunerii Comisiei de aplicare a unor limite de eligibilitate trebuie luată în considerare pe termen lung, dar poziția României trebuie să fie bine fundamentată pentru a se putea obține eficiență maximă în aplicarea acestor măsuri. În cazul limitei inferioare de eligibilitate, sprijinul să nu servească doar ca ajutor social complementar în mediul rural fără a avea eficiența scontată de susținere a veniturilor producătorilor, iar pentru limita superioară în cazul fermelor foarte mari, considerăm că o reducere a sprijinului direct acordat unei exploatații care are un potențial mare de absorbție pentru plăți directe să nu devină o cheltuială inutilă pentru a sprijini ferme corporatiste care cu sau fără acest sprijin sunt oricum competitive.

Intervenția pe pietele agricole și controlul ofertei

Ținând cont de previziunile legate de nivelul producției și consumului la nivelul UE, este de așteptat ca România să nu se integreze imediat pe piața unică datorită deficiențelor infrastructurii comerciale și de transport, ceea ce poate genera anumite riscuri de surplus pe piața locală, mai ales în cazul cerealelor. Dependența producției de condițiile climatice și productivitatea modestă comparativ cu cea înregistrată în UE (2728 kg/ha în perioada 2000-2007) și sprijinul prin plăți directe și plăți naționale complementare (85 euro/ha pentru 2007) mult sub nivelul sprijinului acordat în EU-15 nu vor aduce schimbări spectaculoase în productivitate și nici pericolul surplusurilor în următorii ani. Pe baza ipotezelor formulate de CE în anul 2007 este de așteptat pentru România și Bulgaria o evoluție a principalelor piețe (în intervalul 2007-2013), după cum urmează: i) menținerea producției de grâu la 7.1 milioane tone; creșterea producției de porumb de la 11.1 la 12.8 milioane tone și a producției de cereale furajere de la 13.4 la 15.1 milioane tone.

Chiar dacă intervenția la porumb, care ar putea prezenta cel mai mare risc de surplus structural, va fi redusă gradual până la eliminare în 2009, în România nici nu ar fi cazul pentru o intervenție pe termen mediu, deoarece aproape jumătate din suprafața cultivată cu porumb aparține fermelor cu mai puțin de 5 ha, care produc preponderant pentru nevoile proprii. Fermele de peste 50 ha, care produc pentru piață și ar putea beneficia de achizițiile la intervenție, dețin aproximativ un sfert din suprafața cultivată cu porumb.

Situația este diferită la grâu, unde fermele mari (peste 50 ha) ce produc pentru piață dețin mai mult de jumătate din suprafața cultivată, ceea ce ar putea crea un potențial surplus în anii favorabili. Totuși, ținând cont de dinamica pieței grâului din ultimii ani

³⁹ <http://www.maap.ro/pages/page.php?self=01&sub=0104&art=0401&var=010401&lang=2>

și situația curentă a acesteia, cu prețuri mult peste nivelul de intervenție⁴⁰, e puțin probabil să fie utilizat acest mecanism în următorii ani și la acest produs. Spre exemplificare în tabelul 4.2. este prezentată dinamica pieței grâului în ultimii ani și se poate observa că România a fost exportator net de grâu doar 4 ani dintr-un ciclu de șase, iar prețul (în acest caz cel de export) a scăzut doar în doi ani sub prețul de intervenție din UE.

Tabelul 4.2. Dinamica pieței grâului

	UM	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Producția internă	000 t	4430	7725	4412	2496	7771	7389	5526
Import	000 t	189	296	121	1,724	841	159	78
Preț import	Euro/t	134	141	102	141	161	116	132
Consum uman	000 t	3770	3866	3852	3778	2983	3673	
Export	000 t	112	405	265	13	26	259	905
Preț export	Euro/t	114	110	98	209	149	96	104
Balanța comercială	000 t	-78	109	144	-1,711	-816	100	827

Sursa: calculații pe baza datelor de comerț exterior furnizate de MAPDR, și Disponibilitățile de consum ale populației, INS 2007

În ipoteza că începând cu 2008 (anul 2007 nu îl putem lua în calcul deoarece a fost unul extrem din punct de vedere al condițiilor climatice) în sectorul cerealiar ar putea avea loc evoluții spectaculoase de productivitate iar prețul pieței ar scădea și ar fi nevoie de intervenție, conform procedurilor de achiziție, în cazul în care într-o anumită regiune se înregistrează producții care depășesc cererea locală iar prețul pieței scade sub nivelul de intervenție, atunci cei care se califică pentru o astfel de măsură trebuie să ofere un lot omogen de cel puțin 100 tone de grâu, de calitate corespunzătoare dovedită prin analize fizice și tehnologice. În aceste condiții potențialii beneficiari ai măsurii ar putea fi doar fermierii ce produc pentru piață (limită inferioară de cel puțin 50 ha) și depozitarii calificați pentru a stoca aceste cantități ce pot oferi și asigurarea menținerii calității cerealelor pe durata păstrării. Este posibil ca APIA să nu aibă structurile funcționale nici în 2008, așa cum se pare că nu le are în 2007 iar aceste mecanisme să se aplice greoi, și să nu-și atingă scopul.

Datorită acestor raționamente România ar trebui să fie flexibilă în susținerea poziției referitoare la extinderea modelului de reformare a sistemului de intervenție aplicat în cazul porumbului și la alte cereale și să susțină menținerea unui sistem de intervenție pentru grâul destinat panificării, putând să utilizeze această poziție pentru a obține concesiile echivalente ca importanță din partea partenerilor de negociere.

Pe termen mediu și lung, o dată ce dificultățile administrative interne ale implementării măsurilor de sprijin vor fi fost depășite, și în ipoteza previzibilă a

⁴⁰ Prețul de intervenție este de 101.31 Euro/tonă la care se adaugă o creștere lunară de 0.46 Euro/tonă (din luna noiembrie până în luna iunie inclusiv) și corecții de preț pentru calitate conform Regulamentului Comisiei nr 824/2000.

menținerii unor prețuri ridicate la cereale și oleaginoase (OCDE -FAO, 2007), este de așteptat ca reacția fermelor mari și foarte mari din România să nu întârzie, acestea crescându-și suprafețele cultivate cu grâu, floarea soarelui, rapiță, și reducându-le pe cele destinate cerealelor furajere (care vor fi concurate tot mai puternic de produsele din afara UE).

Pe termen lung (după 2015), tendința istorică de reducere a prețurilor agricole (inclusiv ale cerealelor) va continua, fiind susținută de creșterea productivității, ca rezultat al investițiilor sprijinite de programele de dezvoltare rurală (în cazul fermelor familiale) sau inițiate direct de marile ferme corporatiste. Astfel, pe fondul liberalizării piețelor mondiale, scăderea lentă a prețurilor nu va afecta veniturile fermierilor.

Eliminarea măsurii de scoatere temporară a terenurilor din circuitul agricol

Măsura scoaterii obligatorii din circuitul agricol a terenurilor a fost utilizată ca un instrument de limitare a supraproducției și a formării stocurilor de cereale. Odată cu introducerea sprijinului decuplat de producție și cu dinamica pieței mondiale această măsură nu mai poate servi scopului inițial. De asemenea pe termen lung una din principalele forțe conducătoare ale schimbărilor în structura producției va fi creșterea utilizării produselor vegetale în producerea de biocombustibili (grâu și rapiță) care vor crește prețurile produselor vegetale și, prin intermediul costurilor cu furajele, chiar și pe cele ale produselor animale. Fermierii vor fi tentați să-și utilizeze terenurile pentru a cultiva produse pentru a fi utilizate ca biocombustibili.

Propunerea Comisiei în acest sens este pentru eliminarea acestui instrument dar în același timp pentru păstrarea efectelor benefice ale utilizării acestuia asupra mediului înconjurător. Astfel, prin utilizarea unor instrumente de dezvoltare rurală s-ar putea continua implementarea acestui tip de măsură, eventual adaptată, doar în zonele unde este necesară protecția mediului. De asemenea eliminarea acestui instrument dar înlocuirea cu măsuri de împădurire sau mecanisme direct legate de efectele schimbărilor climatice, adaptarea la politicile de energie regenerabilă, etc, poate fi o altă opțiune.

Având în vedere situația curentă a agriculturii românești din perioada de tranziție și faptul că datorită situației economice precare din agricultură, aceasta s-a practicat cu preponderență în sistem extensiv, o mare parte din terenul agricol a rămas nelucrat ceea ce conferă României un statut diferit față de celelalte state membre în ceea ce privește potențialul pentru păstrarea biodiversității (mult mai consistent comparativ cu alte state membre) precum și gradul mai redus de poluare al solului și apelor.

România ar trebui să susțină eliminarea acestui instrument și înlocuirea lui cu măsuri de dezvoltare rurală specifice nevoilor zonale. În schimbul acestei poziții România ar trebui să obțină concesii echivalente din partea partenerilor de negociere.

„Pregătirea terenului “pentru eliminarea cotelor de lapte după 2015

La fel ca și în cazul celorlalte măsuri de piață introducerea cotelor de producție la lapte a avut ca obiectiv limitarea supraproducției și prevenirea apariției stocurilor. La ora actuală această măsură nu mai este de actualitate, dată fiind evoluția piețelor după anul 2003. Cererea pentru produse cu un grad de prelucrare redus (lapte proaspăt, lapte praf degresat sau integral și unt), este stagnantă sau chiar în scădere, în schimb cererea internă și externă pentru produsele lactate cu valoare adăugată mare este în creștere în special pentru brânzeturi, și produse lactate proaspete.

Continuarea acestui sistem de limitare a ofertei și după 2015 ar putea adânci diferența între fermierii eficienți și cei mai puțin competitivi din zonele defavorizate în special cele montane, dar și între sectoarele agriculturii care au suferit reforme majore și au avut posibilitatea să primească semnale reale ale pieței.

Pentru a pregăti sectorul în vederea eliminării acestui instrument după 2015, Comisia propune pe termen mediu o creștere graduală a cotelor (până în anul 2015), care va crea oportunitatea consolidării sectorului și creșterea competitivității. Decizia asupra cuantumului creșterii graduale a cotei și apoi posibila eliminare a acestui mecanism, trebuie să se bazeze pe analize specifice de impact (la nivel de stat membru și la nivel regional). Efectul benefic previzibil al eliminării cotelor asupra competitivității sectorului ar putea să nu aibă aceiași intensitate la nivel zonal. În zonele montane efectul ar putea fi unul opus, iar Comisia a propus ca în aceste regiuni să fie introduse măsuri specifice de dezvoltare rurală pentru a susține producția (eventual a produselor lactate cu valoare adăugată mare) iar pentru acest lucru ar putea fi utilizate prevederile Art. 69 al Regulamentului Comisei nr. 1782/2003 care ar putea fi amendat în acest sens.

Sectorul de lapte și produse lactate din România este caracterizat de o competitivitate modestă comparativ cu nivelul european, datorată pe de o parte structurii fermelor (1,2 milioane de exploatații cu o majoritate consistentă de unități cu 1-2 capete de vaci) și pe de altă parte sectorului de industrializare, care este încă în proces de tranziție.

Cota de lapte alocată României este de circa trei milioane de tone (mult sub potențialul productiv) dintre care 1,2 milioane de tone este alocată pentru livrări spre industrializare, iar 1,8 milioane de tone pentru vânzări directe. (Tabelul 4.3). Raportul între cele două componente ale cotei este oarecum ciudat comparativ cu structura cotelor din UE dar el poate fi modificat la cererea României, în funcție de solicitările producătorilor, cu condiția păstrării nivelului cotei naționale alocate. Cota de lapte se acordă gratuit o singură dată producătorilor⁴¹ iar aceștia o pot folosi cum doresc; pot să o vândă, să o închirieze, să o lase moștenire sau să ceară conversia acesteia de la vânzări directe la livrări și invers.

Cota pentru livrările spre procesare a fost alocată unui număr de 250.493 de ferme. Structura furnizorilor de materie primă pentru industrializare este prezentată în Figura 4.2 și se poate remarca faptul că potențialii principali furnizori sunt exploatațiile mici (44% exploatații care au cel mult 2 vaci și 18% cele care au între 3 și 5 vaci).

Cota pentru vânzări directe a fost alocată unui număr de 622,504 de gospodării (ferme/persoane fizice) după aplicarea unei reduceri cu 13,6% a cantității solicitate inițial. Și în cazul vânzărilor directe structura este la fel de fragmentată, 67% din cantitatea alocată o reprezintă gospodării o cotă de 5000 kg, ceea ce corespunde unei ferme cu 1-2 vaci.

⁴¹ Poate solicita cotă de lapte orice producător care obține, prin mulgerea vacilor pe care le deține, o producție de lapte pe care dorește să o vândă fabricilor de procesare a laptelui și/sau direct consumatorilor (pe piața, la poarta fermei sau la vecini) și care dovedește că a realizat acest lucru în perioada de referință (1 aprilie 2005 – 31 martie 2006), pentru laptele sau produsele lactate pe care le-a produs.

Tabelul 4.3. Alocarea cotelor de lapte pentru România

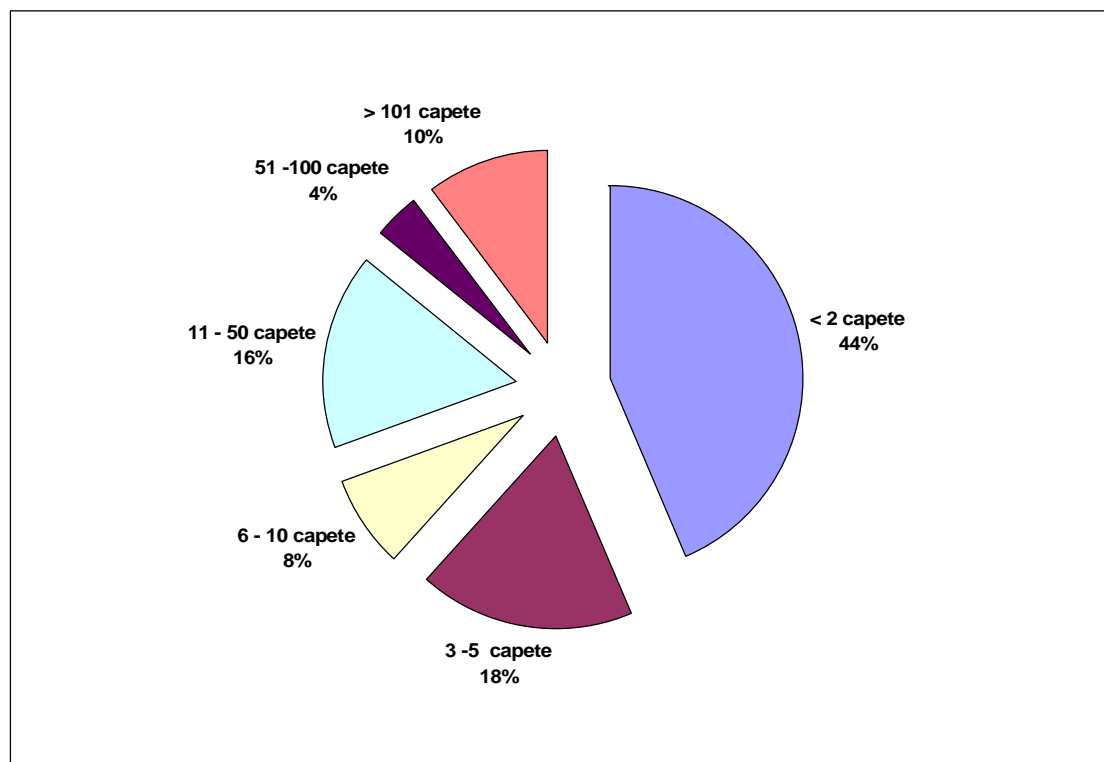
Specificare	Tone
Alocare națională - livrări pentru procesare: din care:	1.093.000
- rezervă	21.860
Disponibil pentru alocare	1.071.140
Cerere pentru alocare (28.02.2007)	1.022.607
- disponibil de alocat	4,5%
Rezervă pentru extinderea fermelor și pentru investiții noi	68.985
Cota medie/fermă	4,00
Alocare națională – vânzări directe: din care:	1.964.000
- rezervă (2%)	39.280
Disponibil pentru alocare	1.924.720
Cerere pentru alocare:	2.186.431
Reducere	-13,6%
Alocare (15.03.2007)	1.924.720
Cota medie/fermă	3,09

Sursa: calculații pe baza informațiilor de pe pagina <http://www.infolapte.ro/>

Producătorii români de lapte, în special cei de dimensiuni foarte mici, nu au rodajul necesar lucrului cu sistemul de cote. Probabil că situația prezentată anterior nu va mai fi aceeași peste câțiva ani și dacă privim înapoi la ceea ce s-a întâmplat după introducerea acestui mecanism în UE⁴² putem estima că numărul fermierilor va scădea și vor crește fermele cu un număr mai mare de capete și treptat, cei cu una, două sau trei vaci vor renunța la cota de lapte, deoarece îndeplinirea cerințelor privind calitatea laptelui livrat devine obligatorie, iar pentru a o îndeplini este nevoie de aparatură modernă de colectare, investiție ce nu se justifică într-o exploatare cu 1-2 vaci.

⁴² Numărul de ferme a scăzut cu 72%, iar cel al vacilor de lapte cu 40%

Figura 4.2. Structura fermelor care au solicitat



cotă de lapte pentru livrări la procesare

Sursa: calculații pe baza informațiilor de pe pagina <http://www.infolapte.ro/>

De asemenea proporția între livrări și vânzări directe, care este aproape egală datorită specificității sectorului, va suferi probabil mutări importante în timp. Din datele furnizate de Direcția de Administrare a Cotelor de Lapte reiese că mai mulți fermieri sunt interesați de conversia cotei de vânzări directe în cotă pentru livrări (aproape 22,000 de ferme au trecut de la o cotă de lapte pentru vânzare directă la cotă pentru livrări), în timp ce numai 27 de producători au optat pentru conversia cotei de vânzări în cotă de livrări.

O altă problemă pe care ar putea să o ridice această structură fragmentată a sectorului este cea legată de posibilitatea de a nu realiza cantitatea alocată (nu din punct de vedere cantitativ ci calitativ). Nerealizarea a cel puțin 70% din cota individuală timp de doi ani la rând, atrage după sine diminuarea cotei cu cantitatea nerealizată, care se trece la rezerva națională. În cazul depășirii cotei de lapte, România va plăti penalizări pentru fiecare 100 kg cantitate depășită.

Este așteptată de asemenea apariția unei piețe a cotelor de lapte, dar funcționalitatea acesteia nu va atinge parametrii optimi pe termen scurt, datorită lipsei de informare și de experiență în acest sens. Probabil că producătorii mici vor fi vânați pe termen scurt de fermierii care au făcut investiții dar nu au încă cotă de lapte, iar pe termen mediu de către producători mari.

Având în vedere această situație implementarea sistemului de cote în România ar putea forța restructurarea sectorului și în timp, ar putea să contribuie la consolidarea competitivității acestuia. De asemenea ar fi o decizie înțeleaptă din partea României dacă ar susține propunerea Comisiei pentru o creștere graduală a cotelor deoarece

potențialul productiv este semnificativ iar investițiile care se vor face impun o astfel de creștere.

În ipoteza că România va susține o creștere anuală de 3%, până în anul 2015, aceasta va oferi fermierilor posibilitatea conversiei spre o cantitate destinată pieței de 3,872 mii tone (cu 815,5 mii tone mai mult față de cota actuală de lapte), ceea ce ar reprezenta 67% din producția de lapte previzionată a se obține în anul 2007. Realizarea acestei cote va depinde foarte mult de reacția sectorului la noile provocări legate de introducerea acestui instrument. Experiența implementării va oferi argumente pe viitor pentru realizarea unor analize specifice chiar la nivel zonal, ce pot fundamenta introducerea unor măsuri adecvate după eliminarea cotelor. Aceste măsuri ar trebui să vizeze încurajarea realizării de produse de calitate, cu valoare adăugată mare, respectiv produse cu denumire de origine. Pentru producătorii situați în zonele montane, categorie cu risc ridicat, trebuie introduse măsuri de susținere suplimentară prin Programul de dezvoltare rurală.

Alte măsuri de control a ofertei

La fel ca și în cazul celorlalte măsuri de control a ofertei Comisia propune analizarea oportunității păstrării unor măsuri de piață la sectoarele mici cum ar fi furajele uscate, amidonul, inul și cânepa. Decizia asupra eliminării sau parțial păstrării unor măsuri cuplate pentru aceste produse se va face după o analiză a efectivității acestora.

România acordă prin plăți naționale complementare un sprijin substanțial acestor produse 216 euro/ha, iar decizia politică pentru a sprijini aceste sectoare probabil că a avut în vedere stimularea-redresarea producției, efectele acestei susțineri putând fi contabilizate doar în anii următori. România poate să susțină oricare opinie în acest sens însă, orice decizie ar lua privind afilierea spre un anumit grup în negocieri aceasta trebuie valorificată pentru a genera un beneficiu în contrapartidă.

Managementul riscurilor

Evoluția condițiilor economice și de mediu, și previzibila schimbare a PAC-HC induc două tipuri de risc fermierilor: riscuri de piață, datorate prețurilor și riscuri de producție, datorate condițiilor climatice și a celor sanitare.

Tendința de decuplare cât mai substanțială a sprijinului va permite fermierilor să-și ajusteze viziunea și acțiunile asupra riscurilor de preț (de exemplu prin redirectionarea producției spre culturi mai rentabile). Opinia Comisiei este că introducerea unui instrument comun de management al riscurilor nu este potrivit pentru un astfel de obiectiv.

Statele membre sunt încurajate să folosească măsurile de dezvoltare rurală pentru măsuri specifice de management a riscurilor deoarece fiecare SM are condiții specifice în privința expunerii la riscuri.

De asemenea Comisia sugerează ca fiind fezabilă posibilitatea utilizării unei părți din sumele provenite din modulare în acest scop mai ales că acestea pot fi incluse în caseta verde la măsurile care nu produc distorsiuni și sunt permise de OMC. Comisia sugerează analizarea după caz a necesității introducerii unor măsuri adiționale sau ajustarea unor mecanisme de piață pe termen lung pentru managementul riscurilor.

România poate susține utilizarea unei părți din fondurile de dezvoltare rurală în scopul introducerii unor mecanisme de gestionare a riscurilor în agricultură.

Schimbările climatice, biocombustibili, managementul apei și biodiversitatea

Noile provocări pentru agricultura UE se vor materializa prin găsirea unor soluții pentru atenuarea efectelor datorate schimbărilor climatice, oportunitatea producției de biocombustibil și îmbunătățirea managementului resurselor de apă și a biodiversității. Comisia propune utilizarea măsurilor de dezvoltare rurală prin acordarea unor “stimulente” în acest scop. Alte măsuri ce pot conduce la atingerea acestor obiective ar putea fi: i) aplicarea principiului eco-condiționalității - prin ajustare și simplificare; ii) stimularea dezvoltării unei noi generații de biocombustibili prin dezvoltarea cercetării și inovării și prin măsuri de dezvoltare rurală; analizarea eficienței sprijinului curent pentru culturile energetice în contextul introducerii noilor măsuri stimulative pentru producția de biomasă.

Întărirea Pilonului 2

Pilonul 2 al PAC este indispensabil pentru dezvoltarea rurală în România. În Programul Național pentru Agricultură și Dezvoltare Rurală (PNADR) autoritățile au propus alocarea celei mai importante părți din fondurile Pilonului 2 Axei 1 (42,2 %), axă care are ca obiectiv creșterea competitivității și care poate facilita schimbările structurale. Este evident că decidenții politici mizează pe capacitatea agriculturii de a induce dezvoltarea în zonele rurale. Având în vedere situația curentă a ruralului, opțiunea este naturală, mai ales că în meniul măsurilor Axei 1 se regăsesc și cele special introduse pentru SMN, printre care măsura 141 (sprijinirea fermelor de semi-subsistență), cu 15 % din alocarea pentru Axa 1, și măsura 142 (formarea grupurilor de producători), cu 5 % din fonduri.

Este adevărat că măsurile cu cele mai mari alocări sunt cele legate direct de investiții în producția primară sau în procesare: măsura 121 (modernizarea exploatațiilor), cu 17 % din alocare, și măsura 123 (adăugarea de valoare produselor agricole), cu 27 % din alocare. Deși poate fi pusă în discuție preferința pentru aceste două măsuri clasice de sprijinire a agriculturii, e posibil ca opțiunea să fie una bună, rezultatele acestei orientări spre producție urmând a fi vizibile spre sfârșitul perioadei de programare (2013). Desigur că opțiunea aceasta a fost determinată și de succesul măsurilor similare din programul SAPARD, iar perioada de schimbări structurale așteptată după aderare va crește cererea pentru acest tip de sprijin. Faptul că acum investițiile atât în procesare cât și în producție vor fi direcționate, conform programului, către fermele și procesatorii de mai mici dimensiuni, reprezintă totuși o provocare pentru succesul respectivelor măsuri, ținând cont de puterea financiară redusă a acestora, care ar putea genera întâzieri în derularea investițiilor. Probabil că o facilitare a obținerii garanțiilor pentru credite și chiar a creditelor (cum a fost cazul în 2005-2006) va ușura absorbția acestor fonduri.

Referitor la măsurile Axei 2, e de remarcat ca România a optat pentru minimul impus de regulament, acest nivel (25%) fiind împărțit aproape egal (în jur de 30%) pentru trei măsuri principale (plăți pentru zona montană, plăți pentru zonele cu handicap și plăți pentru agro-mediu). Dacă plățile pentru zonele cu handicap sau pentru zona montană pot fi relativ ușor direcționate către beneficiari (cu condiția bunei funcționări a APIA), atragerea cât mai multor fermieri către agricultura ecologică, prin plățile pentru conversia terenurilor reprezintă o oportunitate pentru agricultura românească, ținând cont că deja anumite inițiative de introducere a agriculturii organice au avut succes.

În ce privește Axa 3 (cu 26% din fondurile perioadei de programare), măsura 322 (de renovare a satelor) are cea mai mare alocare (62% total Axa 3), și este considerată aproape unanim ca insuficientă avându-se în vedere gradul redus de dezvoltare a spațiului rural românesc. Pe termen lung această axă este previzibilă că va absorbi cea mai mare parte a fondurilor alocate României pentru dezvoltare rurală, o dată cu conectarea la tendințele europene ale dezvoltării rurale.

4.3. Poziția României: reformă moderată sau radicală?

Deși a aderat la UE în 2007, România a fost parțial implicată în discuțiile referitoare la reforma PAC încă dinaintea acestui moment, de la apariția primelor poziții coerente. Prima dintre aceste poziții a fost viziunea britanică⁴³, lansată spre dezbateri la sfârșitul anului 2005. Pe termen scurt, cea mai importantă urmare a acelei dezbateri a fost forma în care s-a ajuns la un compromis pentru bugetul perioadei 2007-2013. În mutarea accentului dinspre Pilonul 1 spre Pilonul 2, România a primit o finanțare importantă pentru Programul de dezvoltare rurală, pe măsura decalajului de dezvoltare față de vechile state membre și chiar față de cele mai multe dintre noile membre.

Răspunsul francez la propunerea britanică este oarecum asimetric, sub forma unui memorandum⁴⁴ dedicat mai degrabă problematicii implementării PAC, decât unei viitoare reforme. Poate acest lucru a făcut ca documentul să fie susținut de 18 state (între care și România, pe vremea când încă nu era membră). Mesajul central în jurul căruia s-a realizat această susținere a fost păstrarea caracterului comunitar al politicii agricole care rămâne în centrul proiectului european, conform viziunii semnatarilor.

Momentul lansării celor două mari propuneri arată cât de importante pot fi condițiile piețelor internaționale agricole și prognozele privind evoluția acestora, dar și contextul general politic, economic și social, la nivelul UE și al fiecărui stat membru, dar cu deosebire la nivelul statelor mari. Cazul Franței este relevant pentru dinamica poziției față de reforma PAC.

România fiind al șaptelea stat ca mărime între membrii UE, și având o agricultură importantă pentru economia națională, a devenit un jucător important în cadrul negocierilor pentru reforma PAC. Din această poziție, probabil că România va fi nevoită să se asocieze ori reformatorilor moderați, conduși de Franța, ori celor radicali, conduși de Marea Britanie și să renunțe la situația ideală de a negocia punctual, când cu un grup de state, când cu celălalt.

Poziția britanică

Viziunea britanică asupra viitorului politicii agricole și de dezvoltare rurală europene are în centru o nouă PAC, adaptată cerințelor recente ale mediului economic internațional, care presupune o mai slabă reglementare și un sprijin redus acordat agriculturii. Urmarea firească a acestor tendințe este o schimbare a modelelor de producție din UE, iar noua PAC nu ar trebui să aibă ca obiectiv păstrarea acestora. Principala provocare pentru UE, așa cum era identificată de analiza britanică, se referea la eliminarea distorsiunilor create de mecanismele de intervenție din sectorul agricol, propunându-se tratarea agriculturii similar celorlalte ramuri economice. Ca urmare, în 10-15 ani, fermierii ar trebui să ajungă să ia deciziile de afaceri pe baza semnalelor piețelor și ale cerințelor consumatorilor, iar nu pe baza semnalelor

⁴³ A vision for the Common Agricultural Policy (HM Treasury, DEFRA, 2005)

⁴⁴ Memorandum on the implementation and the future of the reformed CAP (21 martie 2006, MAP)

referitoare la subvenții. În viziunea britanică, o PAC durabilă s-ar caracteriza prin: i) crearea unui mediu economic neutru de acțiune pentru sectorul agricol, asemenea celorlalte sectoare ale economiei; ii) integrarea agriculturii în politica de concurență a UE, alături de celelalte sectoare; iii) fixarea ca scopuri ale politicii agricole la nivelul UE a păstrării mediului înconjurător și a promovării unei dezvoltări rurale durabile; iv) pe termen lung, aplicarea de măsuri nedistorsionante pentru producția agricolă; v) tarife de import pentru produsele agricole aliniate progresiv la nivelul din celelalte sectoare; vi) eliminarea sprijinului prin preț, restituțiilor la export și altor subvenții la producător sau la consumator; vii) beneficiile sociale acordate fermierilor vor fi disponibile pe aceleași baze ca și pentru alți membri ai societății; viii) cheltuielile pentru agricultură ale UE se vor baza pe actualul Pilon 2 și vor permite o reducere a cheltuielilor totale pentru agricultură.

Modalitatea propusă de a implementa acest program ambițios, radical în schimbările pe care le propune pe termen lung, este una graduală, care să dea timp fermierilor să-și ajusteze „afacerea” și să poată parcurge fără dificultăți respectiva tranziție. Deși cel mai important lucru pentru succesul implementării reformei îl constituie informarea fermierilor cu privire la traiectoria politicii agricole, statul poate sprijini tranziția cu ajutorul unor instrumente precum: asigurarea funcționării unor piețe ale pământului eficiente, furnizarea de instruire fermierilor pentru adaptarea la noile condiții dar și pentru părăsirea sectorului acolo unde e cazul, acordarea de plăți compensatorii pe durate limitate fermierilor care înregistrează pierderi de venit.

În România, care nu era membră a UE la momentul lansării viziunii britanice, nu au existat poziții oficiale în legătură cu documentul. Totuși, o analiză detaliată datorată mediului academic⁴⁵ ajunge la concluzia că schimbările radicale propuse vor produce efecte diferite de la țară la țară, dar pe total UE, economia rurală, beneficiind și de schimbările structurale ale reformei radicale, va beneficia de redirecționarea sprijinului de la agricultură către dezvoltarea rurală. În ce privește situația României în contextul dat, se apreciază că presiunile pentru creșterea competitivității vor duce la adoptarea până la urmă a unor măsuri de reformă radicală.

În încercarea de a asigura sprijinul pentru o reformă fundamentală a PAC, Marea Britanie caută să identifice poziții comune cu diferitele state membre interesate de reformă. Astfel, în aprilie 2007 a fost emis un comunicat comun al guvernelor britanic și italian⁴⁶ în care sunt subliniate anumite abordări împărtășite de cele două guverne, referitoare la: i) simplificarea PAC, care să ducă la reducerea obligațiilor fermierilor; ii) renunțarea la obligația scoaterii terenurilor din circuitul agricol și la cota de lapte; iii) fixarea unui nivel minim pentru acordarea de plăți directe; iv) alinierea activității agricole la cerințele OMC; v) măsuri pentru creșterea competitivității produselor agro-alimentare; vi) adâncirea relațiilor comerciale între UE și restul lumii; vii) recunoașterea funcțiilor agriculturii în ce privește protecția mediului; viii) rolul Pilonului 2 în general și al măsurilor de agro-mediu; ix) susținerea inițiativelor de utilizare a biocombustibililor.

⁴⁵Alexandri, C. (coord.) - Integrarea europeană a piețelor agricole românești, Editura Terra Nostra, Iași, 2006, pp.20-28

⁴⁶ Communique on Italian and British shared positions on the future of European agricultural policy (19 aprilie 2007, DEFRA)

Poziția franceză

Memorandumul francez, semnat de 12 state⁴⁷, cărora li s-au asociat România și Bulgaria, părea să fie un document care să susțină poziția țărilor beneficiare nete de fonduri europene pentru agricultură. Totuși, dezbaterile textului respectiv a avut ca rezultat obținerea susținerii din partea altor 4 state⁴⁸, ceea ce este o indicație despre valabilitatea propunerilor. Este adevărat că propunerile vizează cu precădere termenul scurt și mediu, dar felul de a pune problemele lasă să se subînțeleagă viziunea pe termen lung. Linia generală a memorandumului este dată de sublinierea necesității de a simplifica gestiunea administrativă a PAC, recunoscută de altfel și de statele care nu susțin memorandumul, dar și de recunoașterea pertinentei măsurilor complementare, de natură a preveni și gestiona crizele agricole, abordare cu care promotorii reformei radicale s-ar putea să nu fie de acord.

Problematika Memorandumului este răspunsul la provocările de la nivel global, dar și comunitar, care conduc la structurarea strategiei UE în ce privește comerțul internațional, în jurul a trei mari idei: adoptarea de măsuri de acompaniere care să mențină competitivitatea produselor europene, asigurarea unui nivel adecvat al preferinței comunitare și menținerea politicii agricole în inima proiectului politic al UE, refuzând categoric orice renaționalizare a PAC.

Concret, poziția susținătorilor Memorandumului se referă la următoarele aspecte ale PAC: i) încrederea în capacitatea PAC de reformare (experiențele din 1992 și 2003); ii) provocările pentru politica agricolă (securitatea alimentară, preferința comunitară, luarea în considerare a așteptărilor societății); iii) identificarea răspunsurilor la expunerea producătorilor la piețele mondiale; iv) simplificarea administrativă; v) realizarea unor evaluări a impactului sarcinilor administrative; vi) fixarea unor ținte precise pentru simplificare; vii) examinarea sistematică a legislației în vederea simplificării; viii) prioritățile procesului de reexaminare a PAC: eco-condiționalitatea, controlul, procedurile de luare a deciziilor, adaptarea la noile tehnologii, cerințele de raportare, simplificarea mecanismelor de organizarea ofertei; ix) decuplarea, completată cu instrumente noi (pentru protecția veniturilor); x) consolidarea sprijinului în formula „de minimis”; xi) îmbunătățirea managementului clauzelor de salvagardare; xii) înființarea opțională a unor scheme de asigurare pentru riscurile climatice, economice sau chiar de sănătate; xiii) introducerea de instrumente specifice pentru anumite sectoare (vin, fructe și legume); xiv) folosirea mecanismelor negociate cu OMC până la expirarea perioadei negociate; xv) inițierea unei strategii de comunicare care să promoveze PAC în rândul cetățenilor și consumatorilor, ca și în țările terțe.

Ultimele alegeri din Franța și noul curs al politicii interne și internaționale imprimat de Președintele Sarkozy a produs recent o mutare de accent în poziția Franței, înspre o deschidere mai mare către o reformă care să asigure un nou cadru politic pentru agricultura europeană. Estimând că o „refondare” a PAC este indispensabilă, declarațiile președintelui francez au fost primite cu surprindere și speranță de către CE.

⁴⁷ Cipru, Spania, Franța, Grecia, Ungaria, Irlanda, Italia, Lituania, Luxemburg, Polonia, Portugalia, Slovenia

⁴⁸ Germania, Belgia, Finlanda, Austria

Capitolul 5. Opinii și percepții privind PAC – studiu de caz

Cercetările privind opinia și percepția actorilor interesați în direcția reformării PAC constituie o preocupare constantă atât la nivelul UE cât și la nivelul unor state membre, dovadă sunt numeroasele articole, cărți, conferințe dar și pagini de internet care sunt destinate subiectului. În acest context echipa de cercetare a considerat oportună și utilă implementarea unei anchete printre specialiști⁴⁹ care lucrează în domeniul agriculturii și dezvoltării rurale pentru a surprinde opiniile și estimările acestora față de subiectul PAC, a schimbărilor care se prefigurează pe termen mediu și lung în acest domeniu și cum ar putea acestea influența România.

5.1. Metodologie

Caracteristicile tematicii abordate, reieșite din capitolele anterioare, au determinat alegerea interviului ca tehnică de investigare în vederea culegerii de informații. Sondajul a fost implementat în perioada 12-18 noiembrie 2007. Aplicarea chestionarului s-a făcut prin poșta electronică, metodă care permite eliminarea efectelor influenței operatorilor de anchetă, diminuarea efectului de interviu și sporirea gradului de concentrare în formularea răspunsurilor, însă induce un grad de vulnerabilitate în procesul agregării datelor deoarece ridică probleme privind reprezentativitatea investigației⁵⁰.

Ca instrument de lucru s-a utilizat un chestionar mixt care a cuprins un set de întrebări închise (întrebări care au permis alegerea unui singur răspuns din două sau mai multe prestabilite) care a alternat cu un set de întrebări deschise (întrebări care au vizat argumentarea/motivarea opiniilor exprimate). Chestionarul de tip special, abordând o singură temă (politica agricolă comună), a fost adaptat actorilor investigați utilizând termeni simpli și univoci, termeni ușor de înțeles. Structura sa a cuprins: date de contact, informații generale despre PAC, schema plății directe, mecanisme de piață, dezvoltarea rurală și provocări viitoare privind PAC.

Rata de participare a fost de 62%: au fost expediate 66 de chestionare și au fost primite 41 completate (Anexa 1). Domeniul de activitate al respondenților a fost următorul: cercetare - 32%; administrație (MAPDR, DADR, ANCA) – 27%; învățământ – 27%; companii private – 10%; și alte domenii – 4%. Structura de gen a subiecților indică 61% bărbați și 39% femei iar repartizarea teritorială se prezintă astfel: 61% Muntenia; 18% Transilvania; 14% Moldova; 7% altă situație.

5.2. PAC sub imperativul schimbării

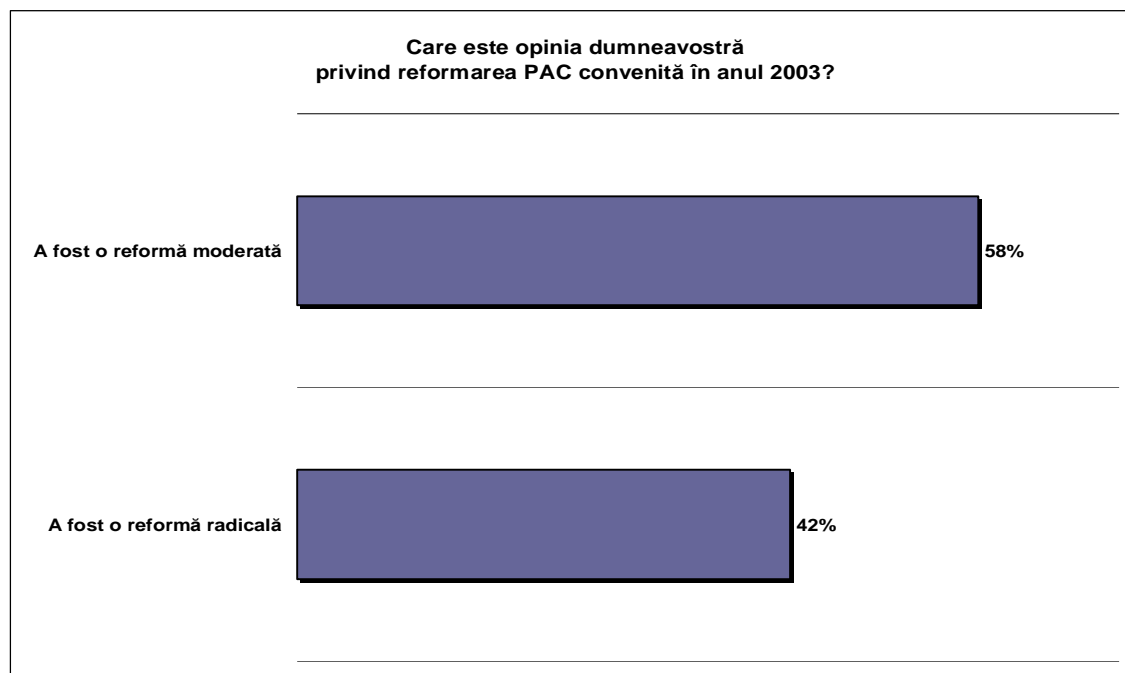
La nivel de obiectiv prioritar, reforma PAC din anul 2003 a încercat să asigure o convergență mai bună între așteptările agricultorilor, consumatorilor, autorităților publice pe de o parte și rezultatele economice, sociale și protecția mediului, pe de altă parte. Dar să vedem care este opinia specialiștilor care au răspuns sondajului despre acest subiect.

Majoritatea celor intervievați (58%) consideră că această reformă a fost una moderată deoarece: a păstrat formele de intervenție pe piețe; a favorizat perpetuarea interferențelor publice în mecanismul piețelor; nu a reușit să elimine lipsa de eficiență a sectorului; în termeni bugetari ponderea Pilonului 2 a rămas modestă; aspectele socio-politice au fost puse pe primul plan și a conferit concesiile noilor state membre.

⁴⁹ Conform DEX, specialistul este o persoană specializată, pregătită pentru a lucra într-un anumit domeniu

⁵⁰ Zamfir, C., Vlăsceanu, L., (coord.) (1993). Dicționar de sociologie, Editura Babel, București

Figura 5.1. Opinii privind reformarea Politicii agricole comune



„...aspectele socio-politice au primat în fața celor care vizau creșterea competitivității agriculturii europene. S-a obținut o reformă moderată dar în mare parte inutilă. Decalajul de competitivitate în fața agriculturii americane s-a păstrat, de fapt chiar s-a adâncit, în condițiile creșterii birocratice a costurilor de administrare a politicilor.”

Efortul a fost în mod evident în direcția orientării mai pronunțate a producătorilor spre piață acordând în același timp și o atenție mai mare protecției mediului înconjurător și dezvoltării rurale.

O parte însemnată (42%) dintre cei intervievați cred că reforma PAC din anul 2003 a fost una radicală. Argumentarea acestei opinii este legată, în majoritatea cazurilor, de modul în care se face raportarea la țările central și est europene (TCEE).

„...a fost radicală pentru TCEE care au o agricultură astfel structurată încât nu poate funcționa ca o altă afacere economică;

„Pentru România a fost o reformă mult prea radicală deoarece aceasta nu a beneficiat decât o perioadă scurtă de timp de finanțări destinate spațiului rural (SAPARD). De asemenea sprijinul acordat fermierilor este condiționat de parametri calitativi, ecologici și de siguranța alimentelor. Atingerea acestora presupune însă timp și investiții majore. În condițiile unui capital propriu insuficient pentru cofinanțarea acestor investiții România are nevoie de timp și de măsuri pentru capitalizarea fermelor. Sunt necesare mecanisme care să faciliteze accesul tinerilor la credite avantajoase, căci altfel părăsesc România.”

Având în vedere obiectivele pe termen lung care ar trebui urmărite prin PAC, 6 din 10 respondenți cred că dezvoltarea durabilă a spațiului rural poate fi unica posibilitate de a asigura un echilibru între domeniul social, economic și de mediu (Figura 5.2). Majoritatea susținătorilor acestui obiectiv consideră că numai „dezvoltarea durabilă a ruralului le poate îngloba pe celelalte”.

Există și o pondere însemnată, 56%, de susținători ai competitivității produselor agroalimentare. Aceștia estimează că, în prezent, în condițiile accentuării tendințelor de globalizare, competitivitatea ar trebui să reprezinte un obiectiv prioritar al PAC.

„Este greu de decis între cele trei obiective ...totuși cred că printre obiectivele pe termen lung competitivitatea are prioritate în condițiile globalizării.”

„În contextul globalizării eforturile ar trebui orientate în primul rând asupra competitivității produselor agroalimentare, capitol la care UE stă prost iar România și mai prost.”

Un număr însemnat de repondenți optează pentru existența simultană a două obiective principale care să fie vizate de PAC, și anume competitivitatea produselor agroalimentare împreună cu dezvoltarea durabilă a spațiului rural.

„...dezvoltarea durabilă a spațiului rural ar putea conduce la diversificarea activităților economice și la protecția mediului iar creșterea competitivității produselor agroalimentare ar putea determina scăderea gradului de dependență față de politica agricolă comună.”

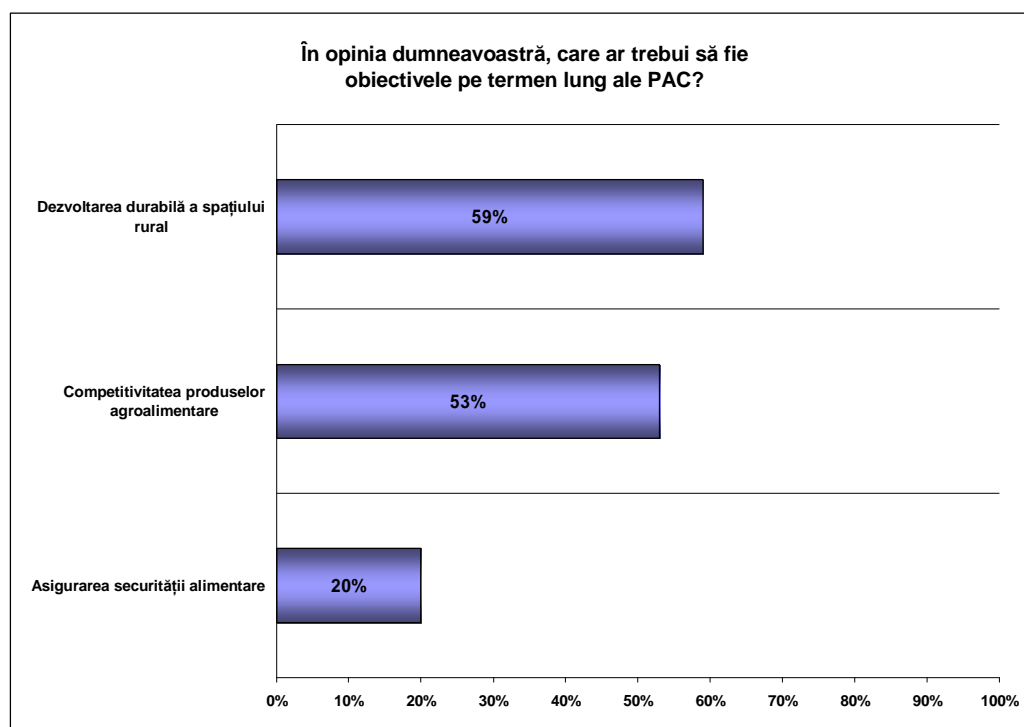


Figura 5.2. Opinii asupra obiectivelor pe termen lung ale PAC

(întrebarea a permis răspunsuri multiple)

Aproape 60% dintre subiecți consideră globalizarea ca fiind cea mai importantă presiune asupra PAC deoarece această politică nu este încă racordată în totalitate la economia mondială (Figura 5.3).

„Sistemul actual deși a conectat fermierul european la semnalele pieței se bazează încă pe un nivel de protecție și măsuri de sprijin intern care-l protejează de presiunile pieței mondiale iar acordurile multilaterale anterioare din cadrul OMC au ajuns la scadență. Numărul partenerilor comerciali din OMC s-a mărit iar parteneri importanți precum

China, Rusia și Ucraina încep să joace un rol important pe piața mondială iar politica agricolă din SUA evoluează spre alte forme de sprijin.”

Sunt manifestate și puncte de vedere conform cărora viitorul nu poate fi unul bazat pe agricultură chiar dacă aceasta respectă standardele de mediu și de sănătate a animalelor însă rămâne un sector lipsit de performanță.

„Agricultorii europeni s-au obișnuit cu subvențiile, sunt mai puțini competitivi și din acest motiv renunțarea la subvenții, chiar decuplarea lor și condiționarea de respectarea standardelor de mediu, îndepărtează concentrarea agriculturii de la problemele tehnologice și comerciale și îl îndreaptă spre probleme/acțiuni birocratice.”

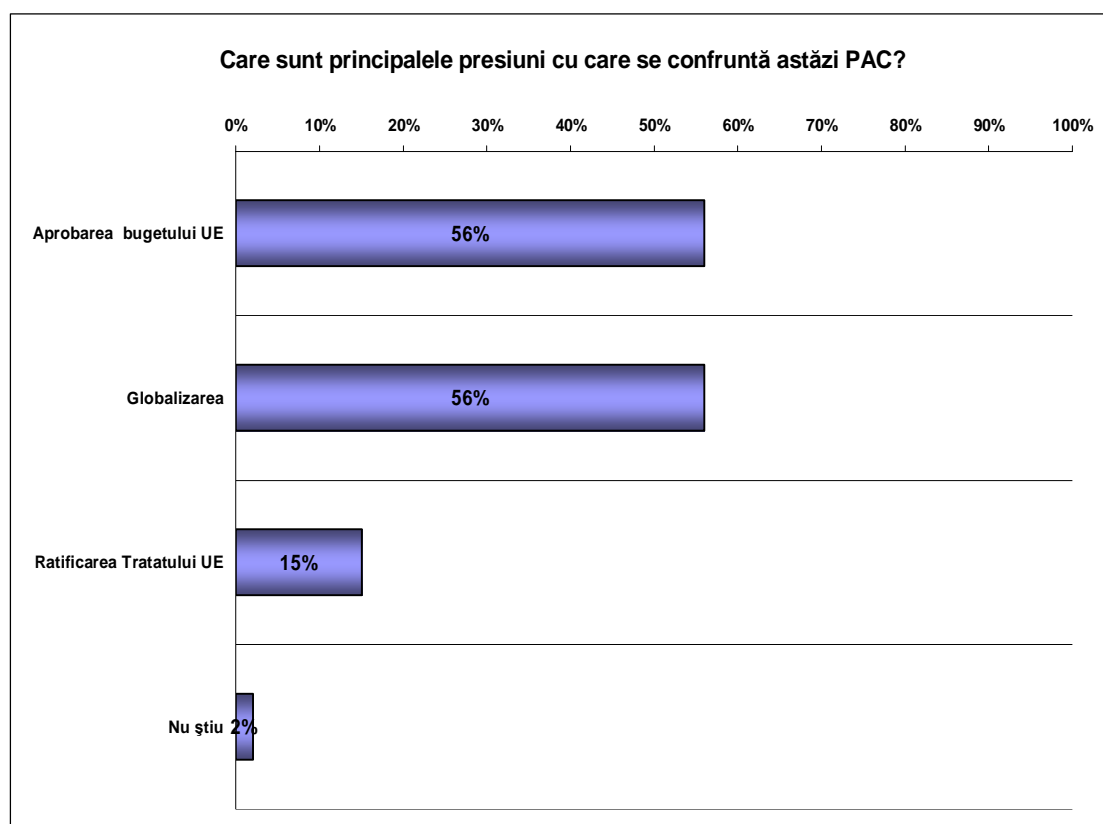


Figura 5.3. Percepția presiunilor asupra PAC

(întrebarea a permis răspunsuri multiple)

Dezbaterile privind aprobarea bugetului UE sunt percepute ca având aceeași importanță, ca și globalizarea, pentru agricultura europeană (56%). Interesele diferite, în special între contribuabilii neți și beneficiarii neți dar și între vechile și noile state membre vor conduce la „confruntări pentru interese diferite”.

Plecând de la obiectivele pe termen lung, o întrebare firească este aceea legată de modul cum ar trebui să arate PAC în viitor. Există o varietate de aspecte avute în vedere de către cei 32 de specialiști (78%) care au răspuns la această întrebare (Tabelul 5.1).

Â 31% cred că PAC ar trebui să fie mai flexibilă: să poată răspunde rapid la provocările și presiunile care apar, să ofere posibilitatea statelor membre să mute fondurile între cei doi piloni în funcție de nevoile naționale;

Â 31% speră ca în viitor PAC să fie mai echitabilă: să elimine tratamentul discriminatoriu dintre diferite categorii de producători agricoli; să elimine tratamentul discriminatoriu dintre producătorii agricoli și alți actori din mediul rural; să ofere un tratament egal între țări (vechile și noile state membre);

Â 28% ar dori o politică agricolă eficientă: să aibă obiective clare; alocarea resurselor financiare să se facă în acord cu obiectivele prioritare;

Â 28% se așteaptă la măsuri mai prietenoase față de mediu;

Â 25% mizează pe simplificarea PAC ceea ce presupune o politică mai ușor de aplicat, mai puțin birocratică și mai simplu de administrat.

Tabelul 5.1. Aprecieri asupra trăsăturilor predominante ale PAC

Cum ați dori să arate PAC în viitor?	Pondere repondenți (%)
Eficientă	28
Simplă	25
Echitabilă	31
Flexibilă	31
Mai prietenoasă față de mediu	28
Inovatoare	9
Alte caracteristici	9

** întrebare cu răspunsuri multiple*

În cadrul categoriei alte opinii s-a exprimat în primul rând opțiunea de schimbare a titlaturii PAC: „să nu se mai numească PAC. Termenul de agricultură să fie eludat; să aibă o structură axată pe economia rurală...”.

5.3. Opinii, percepții și aprecieri privind propunerile de îmbunătățire a PAC

Sistemul plăților directe

Chiar dacă, după un an de la aderare, experiența României în implementarea sistemului plăților directe este practic inexistentă 9 din 10 repondenți apreciază că acest sistem este unul benefic pentru România (Figura 5.4).

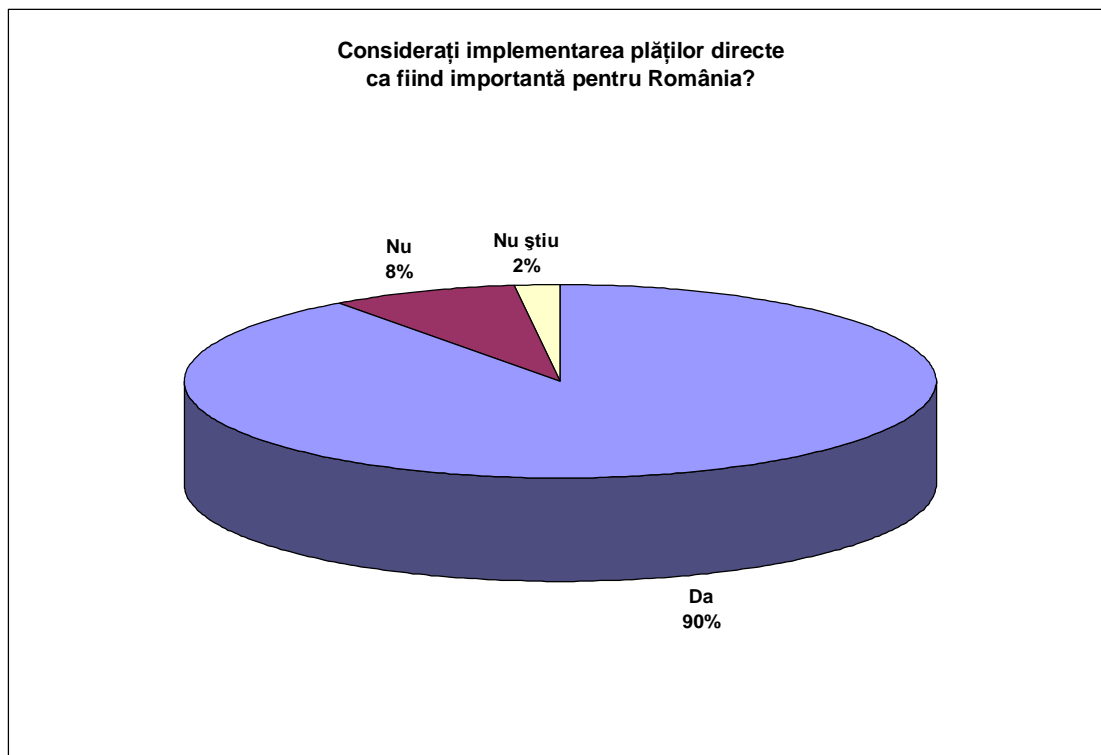
Se recunoaște, totuși, într-un mod mai mult sau mai puțin explicit, că aceste plăți nu ar sprijini competitivitatea și că pentru majoritatea fermelor mici din România ele ar îndeplini un rol social.

„În lipsa unei piețe a produselor agricole orice plată directă se transformă în sprijin social pentru agricultori. În final ele conduc la ameliorarea unei situații critice a unei categorii sociale.”

„Plățile directe reprezintă o măsură financiară importantă cu repercusiuni economice minimale însă sociale importante.”

„ ...plățile directe?...acestea sunt, de fapt, plăți pentru confortul psihic al agricultorilor români.”

Figura 5.4. Opinii referitoare la importanța plăților directe pentru România



Se evidențiază faptul că pe lângă rolul social acest sistem de plăți are și un rol de familiarizare și de educare a agricultorilor români în domeniul respectării unor standarde de mediu și sănătate a animalelor pentru a primi subvenții. Introducerea acestor plăți, așa cum de altfel s-a văzut, reprezintă o adevărată provocare din punct de vedere instituțional.

„Sistemul plăților directe va schimba modelul de subvenționare de până acum, va introduce pentru prima oară un sistem de administrare și control transparent și credibil și va responsabiliza fermierii față de cerințele de gospodărire durabilă a resurselor.”

Cei care nu cred în importanța acestei scheme (8%) argumentează prin lipsa sa de eficiență „schema nu este eficientă în forma actuală: pentru fermele mici este o formă ineficientă de protecție socială iar fermele mari nu au nevoie de acest ajutor” și prin faptul că nivelul actual al plăților este scăzut „comparativ cu ce se alocă în vechile state membre ale UE”.

În ceea ce privește opțiunea pentru o schemă de sprijin sau alta părerile converg în cea mai mare parte spre SPUS (40%) (Tabelul 5.2.). Această opțiune este susținută de următoarele afirmații: este o schemă mai simplă și mai ușor de aplicat de o administrație mai puțin experimentată în aplicarea normelor UE; deși este costisitoare

în aplicare, totuși, cea mai mare parte a cheltuielilor de implementare și administrare au fost deja făcute.

Tabelul 5.2. Opțiuni privind schema de plăți directe pe care ar trebui să o adopte România

Care dintre următoarele scheme ar trebui să fie aplicată în România după anul 2011?	Pondere repondenți (%)
SPUS	40
SPU	29
Altă schemă	25
Nu știu/Nu răspund	6

Pe de altă parte, adepții SPU (29%) cred că aceasta implică mai puțină birocrație și în plus este considerată o schemă care încurajează competitivitatea producătorilor agricoli. Totuși se manifestă temeri că administrarea schemei și mai ales respectarea standardelor va ridica serioase probleme, iar România nu va fi pregătită până în 2011 pentru implementare.

„Dacă optăm pentru creșterea competitivității ca obiectiv al politicii agricole atunci SPU ne va duce spre obiectiv.”

Există și opinii (25%) conform cărora actualele scheme nu sunt potrivite pentru structura agricolă a României și se apreciază că sunt necesare noi scheme de susținere mai simple, care să implice costuri mai mici și să urmărească o eficiență mai mare.

Introducerea de plafoane minime și maxime drept condiții de eligibilitate pentru plățile directe pare să fie o măsură agreată de 70% dintre specialiștii care au participat la anchetă (Tabelul 5.3). Dintre cei investigați 20% afirmă că nu sunt de acord cu această măsură și își susțin afirmația prin faptul că *„nu dimensiunea fizică a fermei este importantă ci dimensiunea ei economică, și de ea ar trebui să se țină seama. Stratificarea ar trebui făcută după profitul realizat și nu după suprafață.”*

Există o categorie importantă de specialiști care pledează pentru stabilirea unor plafoane care să încurajeze formarea fermelor familiale comerciale (22% susțin ca limită minimă pragul de 5 ha iar 18% pragul maxim de 50 ha) .

Tabelul 5.3. Opinii referitoare la introducerea plafoanelor de eligibilitate pentru acordarea plăților directe

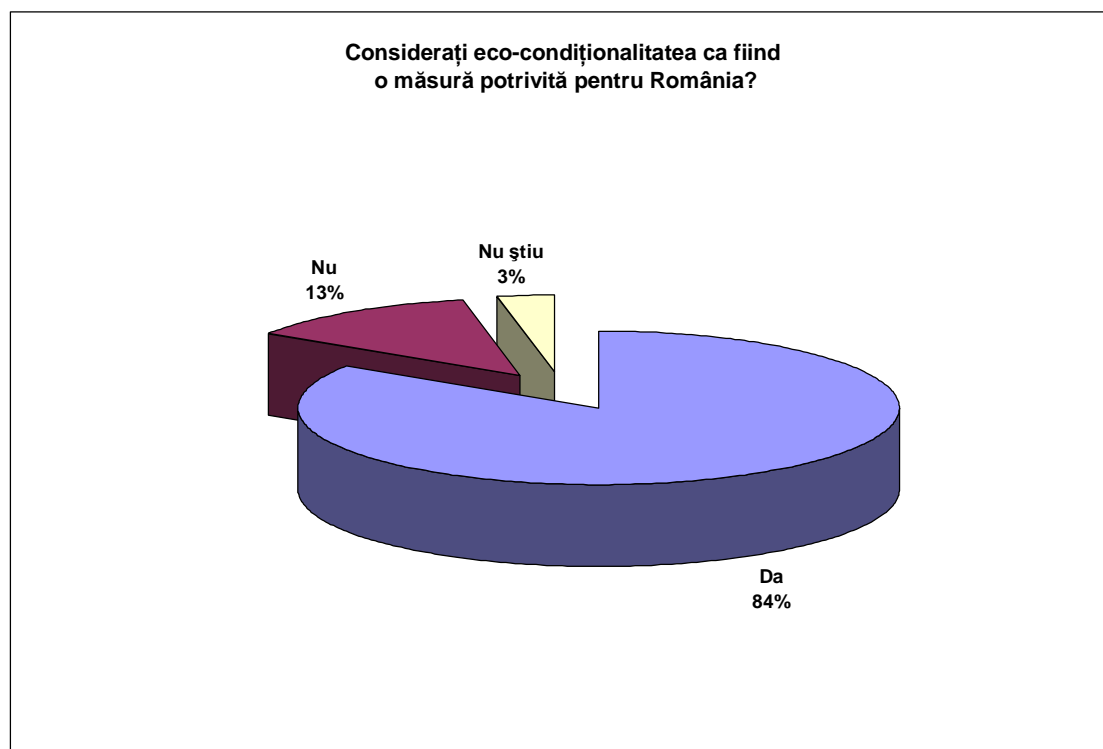
Credeți că ar fi util pentru România să introducă limite de eligibilitate pentru primirea plăților directe?	Pondere repondenți (%)
Da	70
Nu	18

Susținătorii impunerii unui plafon minim, cu o valoare mai mare decât cea existentă, consideră că această măsură ar fi necesară pentru încurajarea comasării terenurilor agricole, deoarece „pe suprafețe mici nu pot fi aplicate tehnologii performante”. Fixarea unei limite minime ar reduce de asemenea, în mod substanțial, efortul bugetar și administrativ asociat plăților directe.

Aproape 60% dintre cei care au răspuns chestionarului consideră că nu ar trebui să existe o limită maximă „deoarece toți producătorii trebuie să beneficieze de același sprijin egal”. De asemenea fixarea unei limite superioare trezește temeri că fermele mari se vor scinda astfel că vor fi create în mod artificial mai multe societăți pentru a eluda o eventuală plafonare.

Marea majoritate a repondenților (85%) se pronunță în favoarea susținerii sistemului eco-condiționalității (Figura 5.5). Argumentele invocate se referă la faptul că standardele promovate prin acest sistem sunt necesare României deoarece, în etapa actuală, există prea puține preocupări pentru păstrarea calității mediului și că ele reprezintă o bună oportunitate pentru susținerea unei dezvoltări durabile a spațiului rural. De fapt măsura este percepută ca un mecanism de responsabilizare a producătorilor agricoli în relația cu mediul înconjurător și ca o șansă pentru creșterea calității produselor.

Figura 5.5. Percepția importanței eco-condiționalității



Există teama, exprimată de 13% dintre cei intervievați, că România în stadiul actual nu are capacitatea să facă un control eficient, administrarea controlului fiind o operațiune dificilă, și aceasta ar putea conduce la reducerea plăților directe acordate fermierilor.

„Nu suntem noi în stare să controlăm acum când avem de respectat numai câteva condiții de bune practici agricole și de mediu...dar când vor fi 20 sau mai multe?... În plus acestea trebuie să fie bine cunoscute de către beneficiari.”

De aceea unele voci susțin faptul că România ar trebui să susțină simplificarea acestui sistem.

Măsuri de piață

Simplificarea tehnică a regimurilor de piață este percepută ca o măsură cu efect pozitiv pentru administrație de 78% dintre cei intervievați, deoarece aceasta ar conduce la simplificarea și la reducerea costurilor de implementare și „orice reducere a birocrăției este binevenită” (Tabelul 5.4).

Tabelul 5.4. Perceperea propunerii de simplificare tehnică a regimurilor de piață

Efectul simplificării tehnice a regimurilor de piață asupra administrației	Pondere repondenți (%)
Pozitiv	78
Negativ	5
Nu știu/Nu răspund	17

Actualizarea și agregarea numeroaselor acte legislative ar putea crea tuturor actorilor implicați posibilitatea lucrului cu o legislație mai simplă iar mecanismele administrative și de management ar putea fi reduse la costuri minime. Adoptarea unei asemenea măsuri care vizează în primul rând crearea unui aparat administrativ mai suplu, mai ușor de întreținut și mai ieftin face să apară printre cei intervievați temeri că măsura „ar putea duce la disponibilizări de personal în cazul administrațiilor locale”.

Renunțarea la intervenția pe piața cerealelor va afecta România în mod negativ cred aproape trei sferturi dintre cei chestionați, deoarece „sectorul românesc este lipsit de competitivitate”, „costurile la cereale sunt mai mari ca în UE, producțiile și profitabilitatea sunt mai mici” iar „aplicarea sistemului de intervenție publică ar putea corecta dezechilibrele structurale ce încă există pe piața produselor agricole de bază în România.” (Figura 5.6) .

“Deoarece România cultivă cereale pe suprafețe extinse, prin renunțarea la intervenție ar pierde resurse financiare importante”.

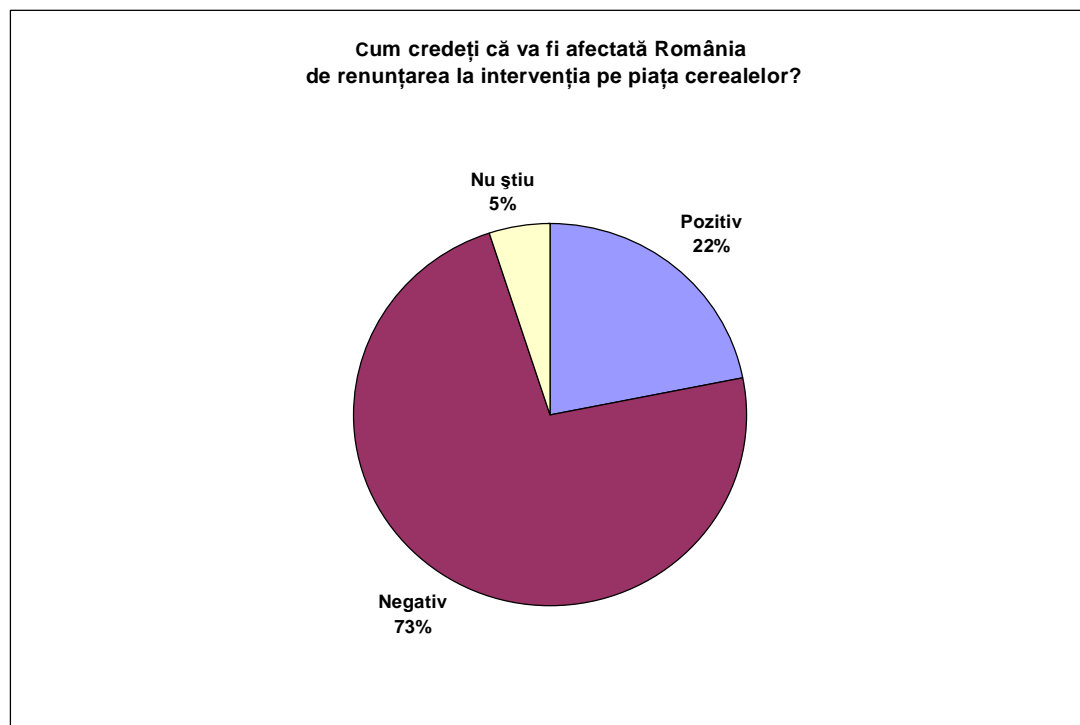
Există și nuanțări ale acestei poziții astfel *„renunțarea pe termen scurt ar afecta negativ România. Având în vedere situația curentă a sectorului cerealelor mai potrivită ar fi introducerea unui sistem tranzitoriu, în care sistemul de intervenții să fie redus în mod treptat.”*

Au fost exprimate și păreri mai optimiste privind această măsură și care iau în considerație piața cerealelor din România pe termen lung *„măsura va avea un efect negativ pe termen scurt. Pe termen mediu și lung România va putea folosi avantajele sale competitive pentru cereale și oleaginoase.”*

Pe de altă parte 22% dintre cei intervievați consideră că această măsură va produce efecte pozitive deoarece „va acționa legea cererii și a ofertei și în România.”

Referitor la măsura de liberalizare a comerțului cu produse agroalimentare părerile sunt distribuite relativ egal: 48% cred că influența va fi negativă iar 42% că aceasta va fi pozitivă.

Figura 5.6. Perceperea măsurii de renunțare la intervenție pe piața cerealelor



În prima categorie se manifestă temeri că datorită lipsei de competitivitate România nu va putea face față concurenței.

„Produsele românești (nesubvenționate) se vor dovedi a fi necompetitive în comparație cu produsele altor țări care au fost sprijinite ani de-a rândul. Producătorii agricoli din alte țări și-au îmbunătățit productivitatea reușind să producă la costuri mai mici, ca urmare a sprijinului primit.”

„Cu actuala structură agricolă nu putem decât pierde. Politicile agricole din România sunt incompatibile cu piața globală. Faptul că au fost aplicate mecanic anumite măsuri nu înseamnă că am reformat agricultura.”

Pe de altă parte, susținătorii efectelor pozitive cred că ar fi normal „...să aibă loc o selecție... să rămână numai exploatațiile viabile”.

„...orice liberalizare va determina operatorii de piață să se preocupe de competitivitate și performanță și nu de protejarea prin măsuri publice”.

“Pe de o parte, agricultura României nu va fi afectată în aceeași măsură precum cea a vechilor state membre, deoarece susținerea agriculturii în țara noastră este mai redusă. Pe de altă parte, jocul liber al pieței va decide ce produse sunt mai competitive pe piața internațională....”.

Renunțarea la măsura care privește scoaterea temporară a terenurilor din circuitul agricol este privită de aproximativ jumătate dintre specialiștii intervievați ca fiind o măsură favorabilă României (Tabelul 5.5).

Tabelul 5.5. Perceperea măsurii de renunțare la scoaterea temporară a terenurilor din circuitul agricol

Considerați că renunțarea la măsura de scoatere a terenurilor din circuitul agricol este favorabilă României?	Pondere repondenți (%)
Da	53
Nu	38
Indeciși	8
Nu știu/Nu răspund	1

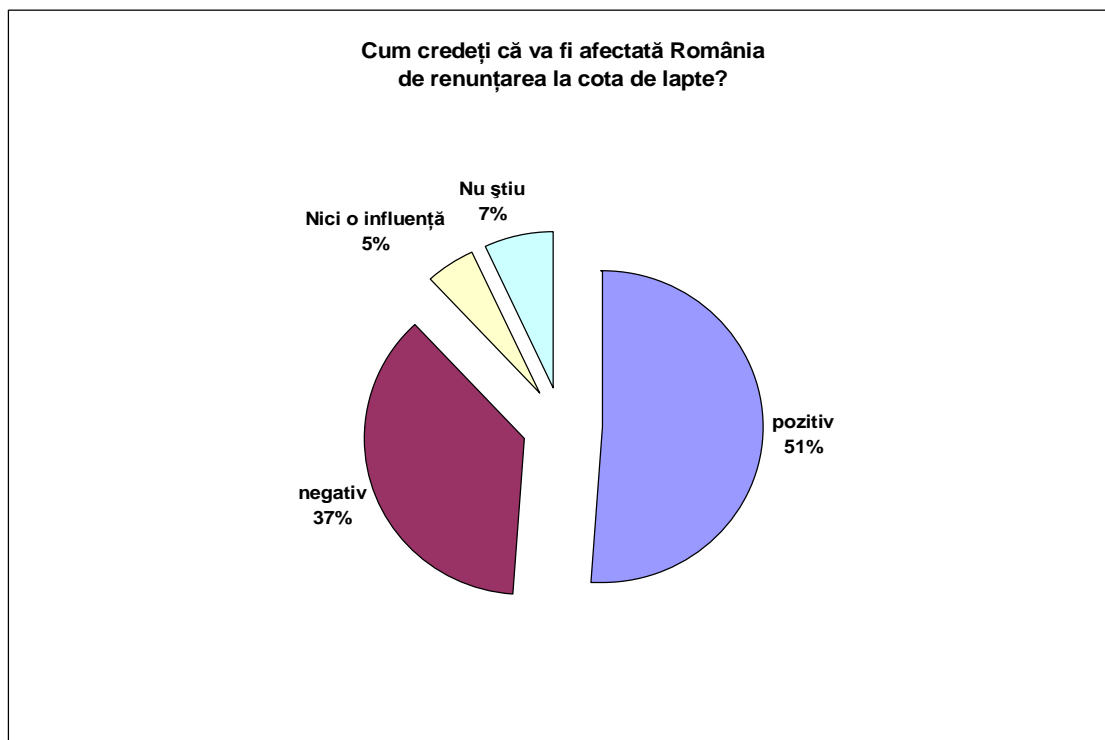
Aceștia consideră că este o măsură stimulative deoarece „terenurile din România sunt odihnite”, însă „renunțarea ar trebui completată cu susținerea culturilor energetice” sau „asociată cu măsuri care să promoveze creșterea competitivității”.

„Renunțarea la scoaterea temporară a terenurilor din circuitul agricol ar susține obiectivul creșterii competitivității.”

Aproape 40% dintre subiecți cred că introducerea acestei măsuri va genera efecte negative în cazul României pentru că multe soluri nu vor mai fi „lăsate să se odihnească” și astfel din punct de vedere al protecției mediului situația se va înrăutăți.

Măsura de renunțare la cota de lapte, care este prevăzută a se implementa începând cu anul 2015, este percepută ca o măsură pozitivă de jumătate dintre specialiștii care au răspuns chestionarului (Figura 5.7). Argumentele aduse în favoarea susținerii acestei opinii sunt variate: „măsura aceasta va determina comasarea fermelor, creșterea efectivelor de vaci de lapte și a producției pe fermă și astfel vor apărea ferme viabile economic”; „datorită investițiilor în industria de prelucrare a laptelui este posibilă o revigorarea pieței acestui produs”; „...este pozitivă deoarece capacitatea de producție depășește mult cota”.

Figura 5.7. Opinii referitoare la măsura de renunțare la cota de lapte



„ Va fi o influență pozitivă ...în acest moment producătorii de lapte se plâng că sistemul de cote îi împiedică să își dezvolte afacerile cu atât mai mult cu cât marii procesatori de lapte au investit direct în ferme de creștere a vacilor și au achiziționat aceste cote de la producătorii individuali.”

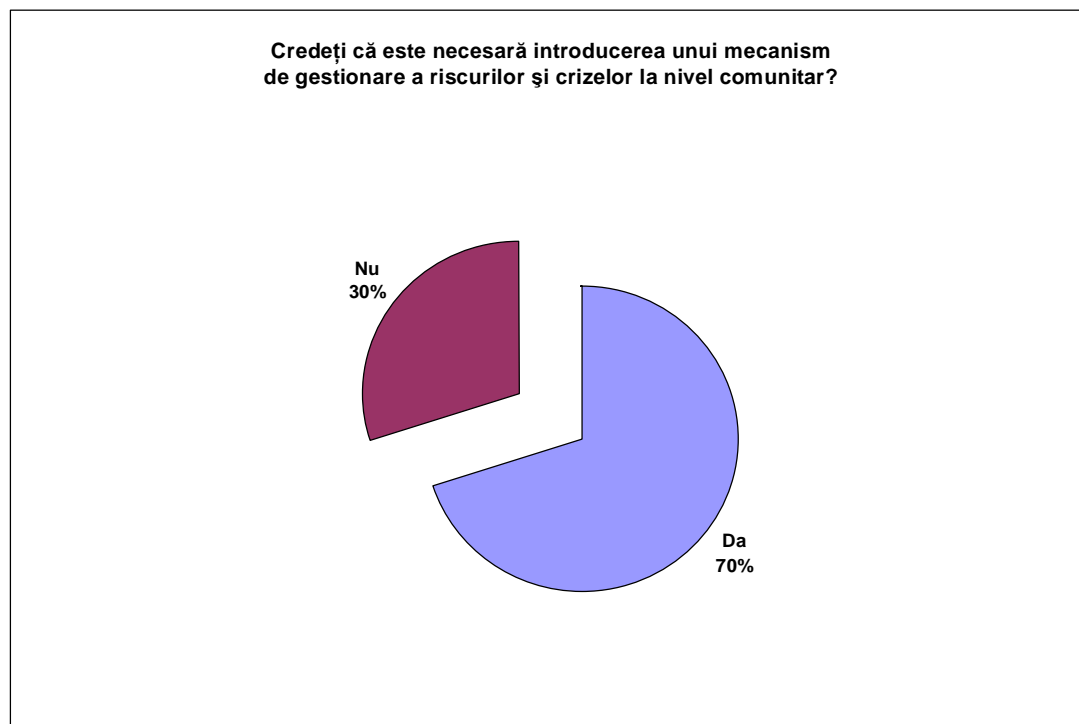
„ Efectul va fi pozitiv deoarece costurile de administrare și complicațiile pe care le creează sistemul cotelor într-o țară cu ofertă fragmentat, cum este România, sunt de natură să blocheze dezvoltarea sectorului”.

Pe termen scurt, 37% dintre subiecții care au răspuns chestionarului consideră că măsura va genera efecte negative iar „în condițiile menținerii actualei structuri agrare efectele vor fi puternic negative”. Se manifestă opinia în favoarea introducerii unui mecanism de tranziție care să conducă la majorarea treptată a cotei de lapte în cazul României.

Noi teme în politica agricolă comună

Într-un domeniu vital cum este asigurarea hranei, 71% dintre cei intervievați cred că introducerea unui mecanism de gestionare a riscurilor și crizelor la nivel comunitar este „o acțiune vitală” (Figura 5.8). Domeniile vizate de acest mecanism sunt în general identificate ca fiind domeniul calamităților naturale (inundații, secetă) dar și „măsuri pentru cazuri de supraproducție sau subproducție”. Sunt exprimate de asemenea propuneri pentru „înființarea unei bănci agricole de compensare” sau a „unor fonduri de solidaritate”.

Figura 5.8. Oportunitatea introducerii unui mecanism de gestionare a riscurilor și crizelor la nivel comunitar



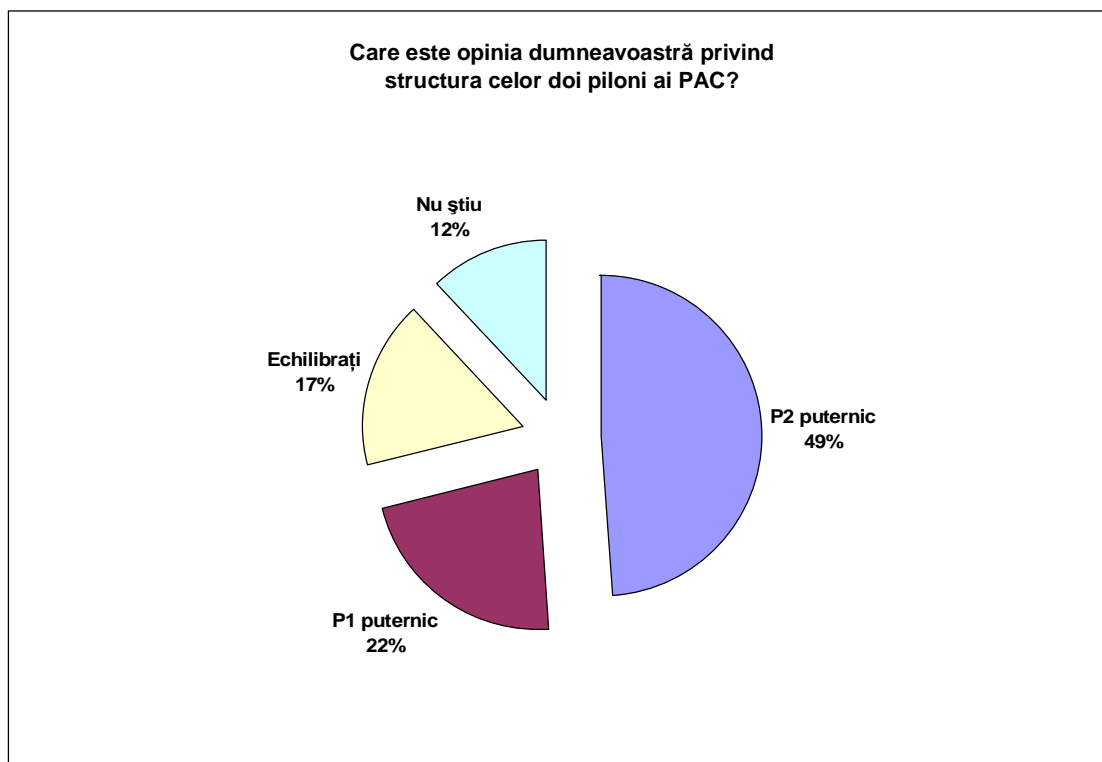
„ Un sistem unitar de intervenție ar putea reduce semnificativ efectele negative prin puterea superioară de decizie, concentrarea resurselor dar și prin experiența echipei.”

O treime din cei intervievați cred că introducerea unui astfel de sistem nu este necesară „poate la nivel național însă în nici un caz la nivel european” deoarece „nu este cazul, există suficiente mijloace de gestionare a riscurilor pe piața liberă pentru a mai fi nevoie de un sistem centralizat/administrat”.

Deși propunerea creșterii nivelului modulării obligatorii nu privește deocamdată România (care în calitate de nou stat membru este scutită de la transferul de fonduri dinspre pilonul 1 spre pilonul 2), întrebarea a fost pusă din perspectiva anului 2013 când se estimează că Pilonul 2 va deveni mai puternic.

Adepții existenței unui Pilon 2 al politicii agricole comune mai puternic sunt cei mai numeroși (49%) și își argumentează alegerea prin faptul că problemele rurale sunt foarte numeroase și grave iar resursele financiare naționale pentru susținerea rezolvării lor sunt reduse (Figura 5.9).

Figura 5.9. Opinii privitoare la echilibrul dintre cei doi piloni ai PAC



„Este benefică pentru că nevoile de dezvoltare a economiei rurale sunt foarte mari iar posibilitățile bugetare naționale sunt limitate iar efectul lor multiplicator este mult mai important asupra economiei.”

“Redistribuirea resurselor financiare de la pilonul 1 la pilonul 2 este o acțiune desfășurată în conformitate cu principiul multifuncționalității agriculturii. Pot fi astfel evitate greșelile realizate de către vechile state membre privind susținerea intensivă a agriculturii, în special a fermelor mari, exodul rural, degradarea peisajelor etc.”

Se manifestă însă o serie de îndoieli legate de „transformări faptice și de mentalitate pentru orientarea măsurilor de dezvoltare rurală către necesitățile populației” și de faptul că această consolidare a Pilonului 2 va fi benefică numai în cazul în care „tinerii vor fi interesați și ajutați să rămână în rural”.

„În acest moment modularea ar fi împotriva intereselor României. Există foarte multe ferme mici sau mijlocii care au nevoie de sprijin financiar până vor reuși să ajungă la o dimensiune optimă din punct de vedere economic pentru acumularea de capital necesar investițiilor. Nivelul subvențiilor acordate este foarte redus în comparație cu cel al competitorilor europeni. Ritmul de creștere pe o durată de 10 ani nu ne va ajuta să recuperăm decalajul și nu vom putea realiza investițiile necesare dezvoltării rurale. De asemenea, reorientarea populației din mediul rural către activități neagricole necesită timp pentru informare și formare profesională”.

În opoziție cu acest grup se află cei care estimează, că cel puțin pe termen scurt și mediu, România ar trebui să militeze pentru un Pilon 1 puternic.

„România are nevoie de un ajutor substanțial pentru susținerea competitivității agriculturii – fermierii Români nu au atins nivelul de dotare tehnică și tehnologică a vechilor state membre.....abia după dezvoltarea sectorului agricol fondurile pot fi transferate spre dezvoltare rurală”.

„În prezent, măsura nu este favorabilă pentru România. Argumente faptul că jumătate din terenurile utilizate de ferme mari și acestea sunt partea agriculturii care ar putea deveni competitivă ar pierde prin modular. Fermele au nevoie acum de plăți directe pentru modernizare, extinderea activităților de procesare etc. Iar pe de altă parte zonele rurale nu au capacitatea de absorbție a fondurilor europene. În viitor situația s-ar putea schimba.”

Repartizarea actuală a fondurilor de dezvoltare rurală pe cele patru axe este considerată de marea majoritate a celor chestionați (61%) ca fiind echilibrată iar în plus „prin regulament se stabilesc praguri minime obligatorii pe axe iar alocarea maximă este stabilită de fiecare stat în funcție de situația sa concretă.”

Aproape o treime din specialiștii care au răspuns chestionarului cred că România nu și-a stabilit domeniile prioritare pentru o alocare corespunzătoare a fondurilor de dezvoltare rurală și de asemenea nu a făcut o evaluare a capacității de absorbție de care dispune și acest fapt a condus la o repartizare dezechilibrată a fondurilor pe cele patru axe: „...această repartizare este în favoarea agriculturii”; „alocările financiare pentru axa 3 nu sunt suficiente în condițiile în care dezvoltarea infrastructurii este o cerință stringentă care necesită investiții importante”; „pentru dezvoltarea abilităților organizatorice ale comunităților rurale în vederea elaborării și implementării strategiilor de dezvoltare locală alocările prin axa 4 sunt insuficiente”.

Noile probleme/tematici care au fost aduse în atenția opiniei publice în ultima perioadă cum ar fi prevenirea efectelor schimbărilor climatice, managementul resurselor de apă și biocombustibilii ar trebui, în opinia a 83% dintre cei investigați, puse sub umbrela Pilonului 2, deoarece „dezvoltarea durabilă ar trebui să cuprindă și măsuri destinate reducerii presiunii antropice asupra mediului” (Tabelul 5.6).

Tabelul 5.6. Opinii referitoare la introducerea noile teme sub Pilonul 2 al PAC

Considerați că noile teme* ar trebui introduse sub umbrela Pilonului 2 al PAC?	Pondere repondenți (%)
Da	83
Nu	15
Nu știu/Nu răspund	2

** prevenirea efectelor schimbărilor climatice, managementul resurselor de apă și biocombustibilii*

Există și opinia, exprimată de 15% dintre cei intervievați, că ar trebui găsite alte mecanisme destinate special rezolvării acestor probleme cum ar fi de exemplu crearea unui nou Pilon în cadrul PAC.

„Această susținere ar trebui să fie independentă deoarece noile probleme nu privesc numai agricultura, ele sunt probleme de siguranță comunitară, fiecare are specificitatea ei și necesită abordări politice și acționale proprii.”.

Prin mecanismele de care dispune, PAC ar trebui să contribuie la atenuarea efectelor produse de schimbările climatice pentru „a evita crizele viitoare” consideră 95% dintre subiecții intervievați. Aceștia apreciază că ar fi necesare o serie de măsuri plasate sub Pilonul 2: sprijin la nivel de exploatație privind combaterea secetei (sisteme de irigații), semințe și material săditor rezistente la secetă; încurajarea măsurilor de protecție și extindere a zonelor împădurite etc.

Alte păreri exprimate fac referire și la implicarea altor politici europene în rezolvarea noilor teme luând în considerație că efectele produse de schimbările climatice sunt transnaționale și sunt greu de combătut numai cu resurse unisectoriale sau chiar naționale.

În domeniul biocombustibililor majoritatea opiniilor exprimate converg spre susținerea acestui sector. Se estimează că dezvoltarea biocombustibililor va afecta în viitor structura producției agricole (88%), prețul produselor agricole (55%) și într-o măsură mai mică piața energetică (40%). Pentru acest tip de produse o evoluție a prețurilor se va înregistra inevitabil și structura de producție se va modifica în funcție de capacitățile de prelucrare iar pe piața energetică se vor înregistra unele schimbări, însă nu prea curând.

Aspecte financiare

Întrebarea legată de subiectul posibilității reducerii bugetului PAC a determinat o serie de luări de poziție cu argumentări pro și contra. Astfel, 66% dintre cei chestionați consideră că acesta nu ar trebui redus „acum când trebuie să beneficieze și România” (Figura 5.10). Pentru România ar fi o măsură cu efecte negative „deoarece există decalaje importante față de celelalte state membre ...iar pentru noi și alte noi state membre susținerea agriculturii și spațiului rural reclamă un efort financiar susținut”.

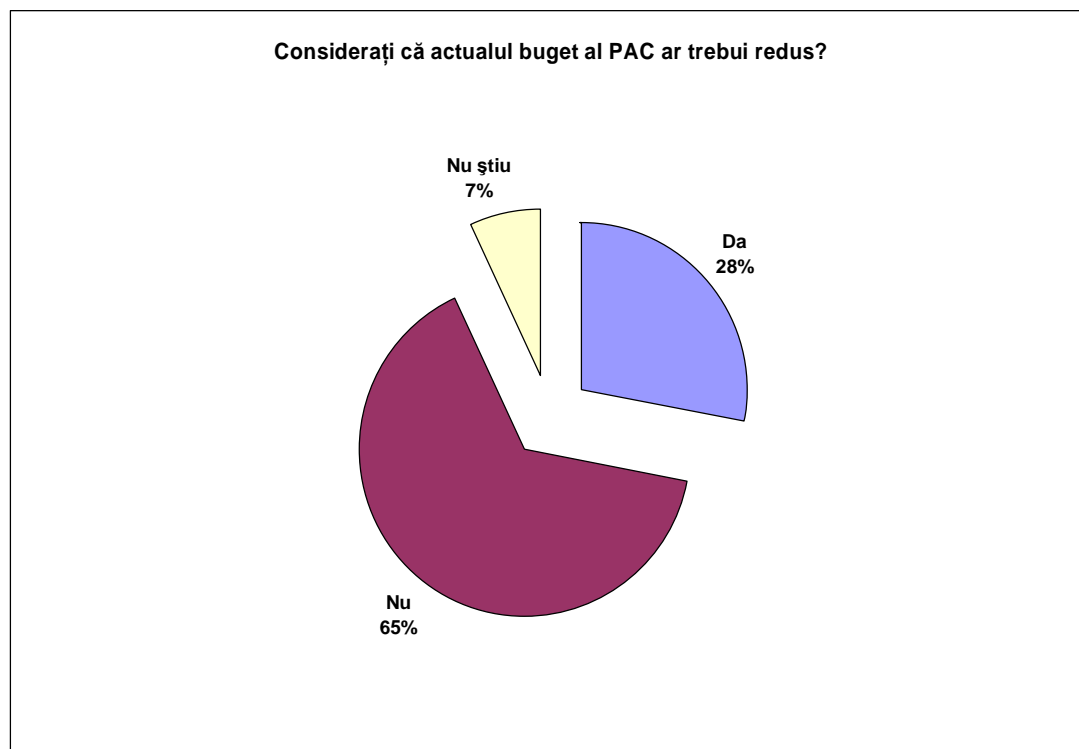
„După 1992 bugetul UE a scăzut în timp ce numărul statelor membre a crescut. Acest buget este insuficient pentru noile state membre în raport cu nivelul de susținere asigurat vechilor state membre înainte de reforma din 1992.”

Susținătorii reducerii bugetului (28%) cred că „bani sunt suficienți numai că ei ar trebui folosiți mai eficient” și de asemenea că reducerea ar trebui să afecteze doar vechile state membre ale UE „care deja au realizat acumulare de capital”.

„Da au fost alocați prea mulți bani pentru un domeniu cu o dinamică atât de redusă. Este adevărat că implicațiile sociale ale reducerii sunt greu de măsurat, dar nici așa nu se va putea continua”.

Există și păreri care susțin că de fapt „nu sumele sunt problema ci modul în care sunt folosiți acești bani”. În acest context ar trebui în primul rând fixate obiectivele principale și abia apoi ar trebui să se negocieze bugetul.

Figura 5.10. Opinii privind măsura de reducere a bugetului PAC

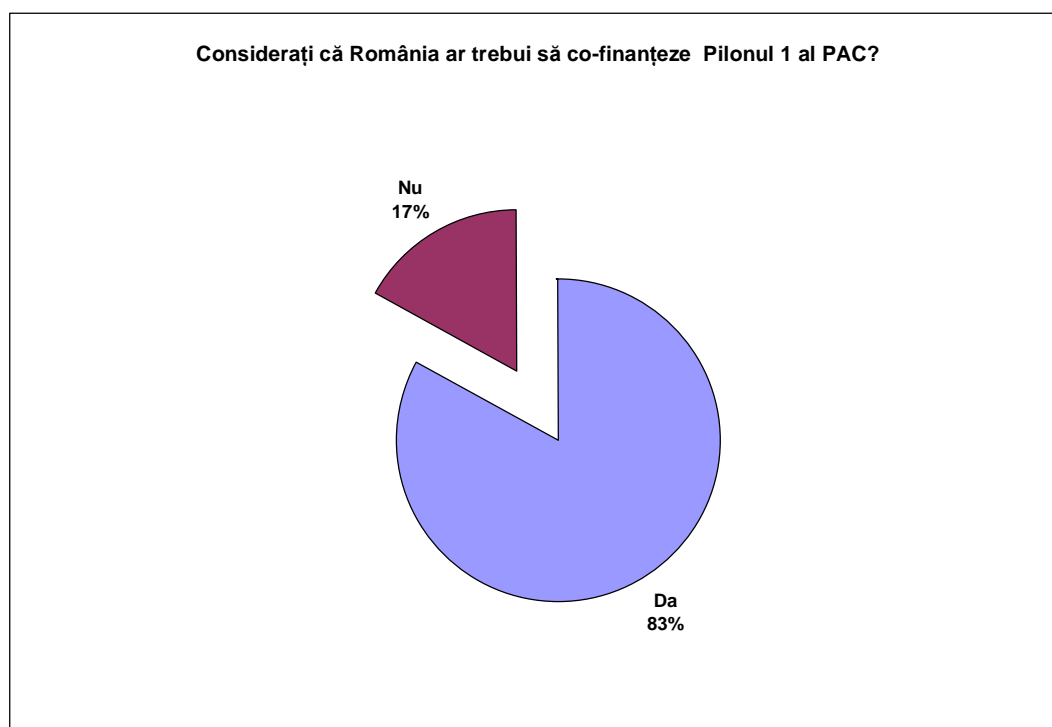


Posibilitatea ca statul român să co-finanțeze Pilonul 1 este o măsură cu o susținere extrem de puternică (83%) (Figura 5.11) deoarece această decizie ar permite promovarea unor obiective de politică agricolă națională. Fondurile astfel atribuite ar putea conduce la „rezolvarea unor probleme care nu sunt susținute prin PAC” sau „pentru priorități naționale”; „...da... în felul acesta ar simți și România că are o politică agricolă națională.”.

Temerile care se manifestă sunt legate de continuarea susținerii obiectivelor sociale, a micilor agricultori „când de fapt sprijinul ar trebui să fie direcționat spre agricultura comercială”.

Cei care se opun acestei măsuri (17%) își susțin opțiunea prin faptul că pe de o parte această co-finanțare ar putea genera probleme serioase bugetului național care și așa se află sub presiune iar pe de altă parte cred că acțiunea guvernamentală pe piețele agroalimentare ar trebui restrânsă semnificativ în viitor.

Figura 5.11. Opinii referitoare la oportunitatea co-finanțării Pilonului 1



O altă temere este legată de faptul că țările bogate vor oferi o susținere mult mai consistentă fermierilor din țările lor: „...această măsură ar însemna o renaționalizare a PAC și o competiție între statele cu resurse bugetare bogate și cele cu resurse limitate și mulți fermieri cum este România.”

5.4. Capcana abordării nediferențiate a problemelor

O imagine de ansamblu asupra opiniilor și percepțiilor exprimate de specialiștii care au avut amabilitatea să răspundă întrebărilor din chestionar referitoare la PAC și la modificările care se așteaptă atât pe termen mediu cât și pe termen lung pot fi prezentate sintetic astfel:

Domeniul	Măsura	Susținere*
Obiective pe termen lung ale PAC	Dezvoltarea durabilă a spațiului rural	ê ê ê
	Competitivitatea produselor agroalimentare	ê ê ê
Plăți directe	Menținerea sistemului plăților directe	ê ê ê ê ê
	Susținerea SPUS	ê ê ê
	Introducerea unor limite de eligibilitate pentru acordarea plăților directe	ê ê ê ê
	Acordarea plăților directe în funcție de respectarea standardelor de eco-	ê ê ê ê ê

	condiționalitate	
Măsuri de piață	Renunțarea la intervenția pe piața cerealelor	ê ê
	Renunțarea la scoaterea temporară a terenurilor din circuitul agricol	ê ê ê
	Renunțarea la cota de lapte	ê ê ê
	Simplificarea regimurilor de piață	ê ê ê ê
Noi teme ale PAC	Introducerea unui mecanism de gestionare a riscurilor și crizelor la nivel național	ê ê ê ê
	Modularea obligatorie (Pilonul 2 versus Pilonul 1)	ê ê ê
	Echilibrarea axelor Pilonului 2	ê ê ê ê ê
	Introducerea schimbărilor climatice, biocombustibililor și managementului resurselor de apă sub umbrela Pilonului 2 al PAC	ê ê ê ê ê
Aspecte financiare	Reducerea bugetului PAC	ê ê
	Oportunitatea cofinanțării naționale a Pilonului 1	ê ê ê ê ê

* Răspunsurile primite au fost ordonate pe cinci clase procentuale iar fiecărei clase i-a fost atribuit un calificativ și un număr de stele astfel: sub 20% - ê susținere foarte slabă; 21-40% - ê ê susținere slabă; 41-60 % - ê ê ê susținere medie; 61-80% - ê ê ê ê susținere puternică; peste 81% - ê ê ê ê ê susținere foarte puternică.

La o primă examinare a acestui tabel de sinteză se pot trage următoarele concluzii:

Â susținere foarte slabă se manifestă pentru măsuri care privesc reducerea intervenției pe piața cerealelor și de asemenea reducerea bugetului PAC;

Â susținere medie există în cazul continuării SPUS după anul 2011, al scoaterii temporare a terenurilor din circuitul agricol, al renunțării la cota de lapte și a introducerii modulării obligatorii;

Â susținere puternică există pentru stabilirea unor limite de eligibilitate în cazul acordării plăților directe și în special a unor plafoane minime, pentru simplificarea regimurilor de piață și pentru introducerea unui mecanism comunitar de gestionare a riscurilor și crizelor;

Â susținere foarte puternică se exprimă pentru următoarele măsuri: menținerea sistemului plăților directe; respectarea standardelor de eco-condiționalitate dar într-o

formă simplificată; echilibrarea axelor Pilonului 2; posibilitatea de cofinanțare a Pilonului 1; și susținerea noilor teme ale PAC sub umbrela Pilonului 2.

O analiză mai detaliată/ mai atentă a distribuției susținătorilor obiectivelor pe termen lung și a ponderii celor doi piloni ai PAC scot în evidență un aspect interesant, și anume faptul că se manifestă o susținere mai puternică sau mai slabă față de măsurile propuse de Comisie în funcție de acești doi parametri.

I. Un grup este cel al susținătorilor dezvoltării durabile a spațiului rural și al comasării fondurilor PAC pe un singur pilon, și anume Pilonul 2. Ei cred că numele politicii agricole comune ar trebui înlocuit cu termenul de politică rurală comună. Susțin sistemul plăților directe dar acordat pe bază de monitorizare, în funcție de îndeplinirea unor condiții de protecție a mediului înconjurător și militează pentru introducerea unor praguri de eligibilitate ridicate în cazul fermelor mari și reduse în cazul celor de dimensiuni mai mici. În cazul măsurilor de piață optează pentru o abordare într-o manieră progresivă care să diminueze șocurile schimbării. Consideră că este necesar un sprijin mai susținut al obiectivelor specifice axelor 3 și 4 și ar vrea „să fie eliminat tratamentul discriminatoriu dintre producătorii agricoli și ceilalți actori din spațiul rural”. Susțin că dezvoltarea durabilă a spațiului rural poate fi „unica posibilitate de a asigura un echilibru între domeniul social, economic și de mediu”.

II. Un al doilea grup crede că obiectivul principal al PAC ar trebui să fie susținerea competitivității produselor agroalimentare și ar dori ca această politică să se sprijine pe un Pilon 1 puternic deoarece „comunitățile rurale nu au capacitatea de absorbție a fondurilor europene...cel puțin nu acum”. Sunt susținători ai SPU care este considerată „o schemă ce încurajează competitivitatea”. Se pronunță împotriva susținerii fermelor mici pentru care „ar trebui ajutate cu măsuri sociale” și de asemenea împotriva stabilirii unor limite ale dimensiunii fizice a fermelor deoarece „importantă este numai dimensiunea economică”. Referitor la eco-condiționalitate apreciază că este importantă, dar că fiind mult prea complicat sistemul „adesea îndepărtează fermierii de la problemele tehnologice și comerciale”. Susțin decuplarea totală a sprijinului acordat agriculturii. În domeniul măsurilor de piață consideră simplificarea regimurilor de piață ca fiind benefică, sunt susținători necondiționați ai eliminării intervenției pe piața cerealelor, a cotei de lapte și a măsurii de scoatere temporară a terenurilor din circuitul agricol. Nu susțin introducerea mecanismelor comunitare de gestionare a riscurilor și crizelor și nu susțin nici introducerea noilor teme sub umbrela PAC, considerând că acestea „pot fi și trebuie rezolvate sub alte umbrele”. Cred că bugetul PAC trebuie redus și fondurile alocate folosite cu mai multă eficiență iar posibilitatea cofinanțării Pilonului 1 ca fiind benefică.

III. Există firește și un nucleu moderat care este cel mai puțin numeros și care crede „într-o politică liberală în sfera piețelor și cu susținere bugetară pentru dezvoltarea rurală”.

Concluzia care se desprinde este următoarea: dacă România dorește să aibă o poziție coerentă în susținerea măsurilor de îmbunătățire a PAC propuse de Comisie dar și a reformei mai profunde care va demara, probabil, după anul 2013 este absolut necesar să-și stabilească un obiectiv prioritar și în funcție de acesta să susțină sau nu anumite măsuri: „dacă nu are obiective clar definite nu va putea să facă un lobby eficient pentru măsurile care să o avantajeze”.

De fapt, majoritatea opiniilor și percepțiilor specialiștilor care au răspuns acestei anchete converg către ideea că România nu are o politică agricolă proprie și acțiunile

care se întreprind sunt circumscrise și dependente aproape în întregime de PAC. Sugestiile specialiștilor care au răspuns chestionarului se manifestă în direcția adoptării unei politici agrare și de dezvoltare rurală în care obiectivele legate de PAC să fie doar o parte a acesteia. Dificultatea este că problemele agriculturii și spațiului rural românesc sunt atât de multe și profunde încât „fără stabilirea unor obiective clare și fără ierarhizarea priorităților „toată zbaterea va fi mai mult sau mai puțin în zadar, ne vom cârpi aici și se va rupe în altă parte”.

Concluzii

În decursul existenței sale Politica agricolă comună a fost într-un proces continuu de adaptare și schimbare fiind adesea considerată „o politică dependentă de reformă”. Experiența reformelor anterioare a demonstrat că orice schimbare a urmat unui proces decizional lung și adesea anevoios. Astăzi, la mai puțin de patru ani de la ultima sa reformare, sub presiunea atât a schimbărilor de pe piețele agricole mondiale cât și a noului cadru politic datorat extinderii, PAC se află din nou în fața unui proces de ajustare, acțiune cunoscută sub numele de „Health Check”.

Dezbaterile asupra acestui subiect au început încă din 2005 și s-au concentrat pe probleme legate de continuarea reformei începută în anul 2003 și de îmbunătățirea implementării PAC. Deși o lungă perioadă de timp nu au fost făcute publice propuneri oficiale în acest sens, comisarul pentru agricultură a prezentat în diferitele sale discursuri o serie de aspecte privind direcțiile reformei, și anume: creșterea gradului de performanță, reducerea birocrăției, evaluarea eficienței și îmbunătățirea instrumentelor PAC, precum și evaluarea gradului de racordare a agriculturii UE la nevoile și așteptările societății. La sfârșitul lunii noiembrie 2007 Comisia a supus dezbaterii publice un document în care își prezintă poziția referitoare la noua reformare a politicii agricole, și care vizează următoarele subiecte: i) simplificarea schemei plății unice; ii) aplicarea sistemului eco-condiționalității ; iii) menținerea parțială a sprijinului cuplat; iv) limitarea sprijinului - introducerea unor limite de eligibilitate; v) intervențiile pe piețele agricole și controlul ofertei; vi) intervenția de piață în sectorul cerealier; vii) eliminarea măsurii de scoatere temporară a terenurilor din circuitul agricol; viii) eliminarea cotelor de lapte după anul 2015; ix) alte măsuri de control a ofertei pentru furaje uscate, amidon, in și cânepă; x) managementul riscurilor; xi) schimbările climatice, biocombustibili, managementul apei și biodiversitatea; xii) întărirea pilonului al II-lea al PAC.

Calitatea de membru UE impune României o poziție activă în cadrul viitoarelor negocieri referitoare la reforma PAC, bazată pe principalele influențe asupra PAC care vor veni din direcția discuțiilor privind aprobarea bugetului UE, a semnării Tratatului de reformare și a posibilei încheieri cu succes a negocierilor Runderi Doha, în scopul minimizării vulnerabilităților tipice unui nou stat membru al UE, al promovării unor politici agricole și rurale coerente.

Urmând succesiunea domeniilor din documentul prezentat de Comisie în acest studiu s-a analizat punctual poziția pe care România ar putea să o adopte în viitoarele dezbateri și negocieri. Astfel se pot contura următoarele concluzii preliminare :

- având în vedere situația curentă și previzibilă a gestionării SAPS, cu 1,3 milioane de potențiali beneficiari, cea mai rațională abordare pe termen mediu ar fi susținerea continuării aplicării SAPS și în perioada 2011-2013, nefiind justificată o schimbare pentru o perioadă scurtă;
- având în vedere gradul de fezabilitate a controlului aplicării acestor standardelor de eco-condiționalitate este recomandabil ca România să insiste pentru cea mai mare simplificare posibilă a sistemului eco-condiționalității, deopotrivă în ce privește GAEC, dar preventiv și în cazul SMR, optând, dacă va fi cazul, pentru menținerea unor standarde mai complexe în regiunile unde sunt identificate unele nevoi specifice;
- pe fondul generalizării decuplării plăților directe, România ar trebui să fie deschisă spre opțiunea de a menține unele măsuri cuplate pentru bovinele la

îngrășat în sistem extensiv în zonele montane după 2013, în cazul în care ar opta pe termen lung pentru o schemă unică de plată simplificată;

- susținerea pe termen lung a unor limite de eligibilitate trebuie luată în considerare astfel încât limita inferioară să nu transforme plățile directe în ajutor social complementar în mediul rural, după cum și reducerea limitei superioare în cazul fermelor foarte mari trebuie luată serios în considerare pe termen lung;
- România ar trebui să fie flexibilă în susținerea poziției referitoare la extinderea modelului de reformare a sistemului de intervenție aplicat în cazul porumbului și la alte cereale și menținerea unui sistem de intervenție numai pentru grâul destinat panificării;
- România ar trebui să susțină eliminarea scoaterii temporare a terenurilor din circuitul agricol și înlocuirea acestui instrument (în acțiunea lui de protejare a mediului) cu măsuri de dezvoltare rurală specifice nevoilor zonale;
- având în vedere problematica implementării sistemului cotei de lapte, România ar putea susține propunerea Comisiei pentru o creștere graduală a cotelor, deoarece potențialul productiv este semnificativ, iar investițiile care se vor face impun o astfel de creștere, propunând în același timp introducerea unor măsuri de susținere suplimentară pentru producătorii situați în zonele montane;
- de asemenea, România poate susține utilizarea unei părți din fondurile de dezvoltare rurală în scopul introducerii unor mecanisme de gestionare a riscurilor în agricultură;

Deoarece cercetările privind opinia și percepția actorilor interesați în direcția reformării PAC reprezintă în multe state ale UE o bază de luat în considerație echipa de cercetare a considerat oportună și utilă implementarea unei anchete printre specialiști care lucrează în domeniul agriculturii și dezvoltării rurale pentru a surprinde opiniile și estimările acestora față de PAC, de schimbările care se prefigurează pe termen mediu și lung în acest domeniu, și față de posibilele influențe asupra României. Analizând răspunsurile primite se conturează ideea că dacă România dorește să aibă o poziție coerentă în susținerea măsurilor de îmbunătățire a PAC propuse de Comisie, dar și a reformei mai profunde care va demara probabil după anul 2013, este absolut necesar să-și stabilească un obiectiv prioritar și în funcție de acesta să susțină sau nu anumite măsuri. Majoritatea opiniilor și percepțiilor specialiștilor care au răspuns acestei anchete converg către ideea că România nu are o politică agricolă proprie și acțiunile care se întreprind sunt circumscrise și dependente aproape în întregime de PAC. Sugestiile lor se îndreaptă în direcția adoptării unei politici agricole și de dezvoltare rurală în care obiectivele legate de PAC să fie doar o componentă, chiar dacă majoră, a unei abordări adaptate condițiilor concrete ale României.

Anexa 1: Lista specialiștilor care au răspuns chestionarului*

Nr. crt.	Numele și prenumele	Profesia	Instituția	Localitatea
1	Alboiu Cornelia	CS III	IEA	București
2	Alexandri Cecilia	CS I	IEA	București
3	Apetroaie Camelia	economist	OJCA	Iași
4	Balint Borbala	analist	Control Risks	Berlin
5	Chirfot Cristu Gabriel	sef serviciu	MAPDR	București
6	Chițea Mihai	CS	IEA	București
7	Chițu Lorena	CS	IEA	București
9	Cionga Cristina	director afaceri publice	Monsanto România SRL	București
11	Davidovici Ioan	director adjunct	IEA	București
10	Dărășteanu Cătălin	consultant economic	Terra Nostra Consulting SRL	București
12	Dinu Toma Adrian	conferențiar universitar	USAMV	București
14	Dragoș Alexandru	consultant economic	Fidman Market SRL	București
13	Drăghici Manea	profesor universitar	ICEADR -ASAS	București
15	Dumitru Mihail	responsabil geografic	Comisia Europeană	Bruxelles
16	Felix Arion	conferențiar universitar	USAMV	Cluj Napoca
17	Florian Violeta	CS II	IEA	București
18	Gârbea Roxana	coordonator programe	Comisia Europeană	Bruxelles
19	Grodea Mariana	CS III	IEA	București
20	Hurduzeu Gheorghe	profesor universitar	ASE	București
21	Iftode Florentina	referent de specialitate	DADR Vaslui	Vaslui
22	Ionel Iuliana	CS II	IEA	București
23	Ionel Mugurel Jitea	asistent universitar	USAMV	Cluj -

				Napoca
8	Kevorkian Cristian	conferențiar universitar	Universitatea București	București
24	Luca Mihaela	subsecretar de stat	MAPDR	București
25	Manole Victor	profesor universitar	ASE	București
26	Merce Emilian	profesor universitar	USAMV	Cluj - Napoca
27	Mihai Valentin Constantin	asistent universitar	USAMV	Cluj - Napoca
28	Mihalcea Teodor	director general	MAPDR	București
29	Neagu Speranța Liliana	consilier afaceri europene	MAPDR	București
30	Rotaru Neculai	consilier	DADR	Neamț
31	Scholtz Bela	director executiv	OJCA	Satu Mare
32	Talambă Ștefan	inginer	DADR	Bacău
33	Tălmăciu Mihai	conferențiar universitar	Universitatea Alexandru Ioan Cuza	Iași
34	Tecuceanu Mircea	director adjunct	OJPDRP	Sibiu
35	Toderoiu Filon	CS I	IEA	București
36	Tudor Monica	CS	IEA	București
37	Tudorache Valentin	director executiv	DADR Sibiu	Sibiu
38	Turek Adrian	CS III	ICEADR	București
39	Vincze Maria	profesor universitar	Universitatea Babes-Bolyai	Cluj - Napoca
40	Voicilaș Marius	CS	IEA	București
41	Zahiu Letiția	CS I	ASAS	București

*) opiniile exprimate aparțin specialiștilor și nu implică instituțiile pe care le reprezintă.