

THE COMMON AGRICULTURAL POLICY – MAIN AXIS OF THE EUROPEAN CONSTRUCTION

POLITICA AGRICOLĂ COMUNĂ – AXĂ PRINCIPALĂ A CONSTRUCȚIEI EUROPENE

Ruxandra Irina POPESCU

*Academia de Studii Economice din București, Facultatea de Management, Catedra de
Administratie și Management Public
ruxandra.irina.ase.ro*

Abstract

The European construction has started immediately after WWII and included mainly agricultural economies for which food autonomy was a focus of concern. This is why the common agricultural policy became the first building stone of the Community construction, continuing to this day to take more than half of the EU budget.

Keywords: agricultural policy, agricultural system, European Union

Rezumat

Spațiul european a fost conceput imediat după al doilea război mondial pentru economii încă dominant agricole și pentru care autonomia alimentară constituia o preocupare centrală. Din această cauză, politica agricolă comună a devenit prima axă a construcției comunitare ajungând să absoarbă până și astăzi mai mult de jumătate din bugetul Comunității.

Cuvinte cheie: politică agricolă, sistem agricol, Uniunea Europeană

1. Introducere

Politica Agricolă Comună (PAC) are ca scop dezvoltarea unui sistem agricol modern, care să asigure un nivel de viață echitabil populației rurale, stabilizarea piețelor și asigurarea aprovizionării la prețuri rezonabile a consumatorilor.

Iată câteva argumente care au stat la baza creării politicii agricole comune:

- **Activitatea agricolă nu poate fi comparată cu alte activități economice.** Producția din acest domeniu provine din mai multe sectoare și depinde de influențe climatice și cicluri biologice

care duc la fluctuații considerabile în ceea ce privește producția și care sunt greu de prevăzut și de controlat în ciuda tuturor progreselor tehnice.

- **Greutățile întâmpinate în încercările de a echilibra producția agricolă, coroborate cu cererea constantă de hrană, ar putea duce la mari fluctuații de prețuri în cadrul Uniunii, dacă nu ar exista măsuri de reglare a pieței.** Asemenea măsuri au fost introduse pentru a preveni ca aceste variații de preț să fie impuse atât producătorilor, cât și consumatorilor.
- **Fără protecția corespunzătoare la granițe, variațiile de prețuri pe piață ar face să scadă prețurile comune și ar duce, astfel, la mutări de producție.**
- **În plus, din cauza numărului ridicat de regiuni mai puțin favorizate, măsurile pentru diminuarea deficiențelor structurale sunt cu atât mai necesare, în scopul menținerii nivelului de producție și a populației.** În aceste zone, agricultura este cea mai importantă activitate economică. Fără măsuri de genul acesta, producția s-ar restrânge la zonele cele mai favorizate.
- **Dezvoltarea rurală a fost din totdeauna un obiectiv important al politicii comune europene.** Preocuparea pentru îmbunătățirea condițiilor economice și sociale a locuitorilor din mediul rural, dezvoltarea instituțiilor corespunzătoare și protejarea mediului înconjurător în care aceștia trăiesc este motivată printre altele de faptul că **50% din populația UE locuiește în mediul rural, care reprezintă 80% din teritoriul Comunității.**

2. Concepte de bază privind politica agricolă

A. Situația angajaților din agricultură

Aproximativ 12 milioane de oameni din UE 25 sunt angajați permanent sau temporar în domeniul agricol. Împreună cu sectoarele industriale adiacente, cel agroalimentar este unul dintre sectoarele care acaparează una din cele mai mari ponderi de forță de muncă în majoritatea statelor membre.

Numărul celor angajați în domeniul agricol variază considerabil de la țară la țară. În Regatul Unit, de exemplu, numai 1,9% din totalul populației active lucrează în agricultură, față de 19,9% în Grecia.

B. Contribuția agriculturii la Valoarea Adăugată Brută

Ca și numărul angajaților din sectorul agricol, **contribuția agriculturii la VAB se diferențiază apreciabil în funcție de fiecare țară.** Această contribuție atinge 7,5% în Grecia, 4,8% în Irlanda, 3,0% în Spania, 2,7% în Italia, 0,8% în Finlanda și Germania și 0,6% în Suedia. Aceste procentaje arată numai în parte importanța agriculturii, căci avantajele acesteia, cum ar fi semnificația ei pentru mediul înconjurător și contribuția la ocrotirea peisajului, nu sunt evaluate pe piață și deci nu sunt incluse în estimarea rolului ei la VAB.

C. Producția agricolă

Producția sectorului agricol variază semnificativ din punct de vedere regional, în special datorită diferențelor climatice dintre statele membre ale UE. În timp ce în statele membre nordice predomină plantele de cultură, în statele din sud pomii fructiferi, legumele și vița de vie ocupă o pondere mai mare. În Olanda, Danemarca și Irlanda, produsele lactate și din carne au o importanță economică deosebită.

D. Mărimea fermelor

Mărimea medie a fermelor variază între 4,5 ha (Grecia) și 70,1 ha (Regatul Unit). ***Mărimea medie a unei ferme în UE ajunge la 17,4 ha.***

E. Zone mai puțin favorizate

56% din zonele agricole ale Uniunii sunt regiuni mai puțin favorizate. Asemenea regiuni sunt dezavantajate permanent din cauza condițiilor naturale, cum ar fi clima aspră, altitudinea, pantele abrupte și densitatea scăzută a populației. În aceste regiuni, cheltuielile de producție sunt mai ridicate decât în zonele dezvoltate.

În tabelul 1.1. am prezentat, pentru fiecare țară din UE 15, cele patru aspecte avute în vedere în cadrul acestui subcapitol.

State membre	Angajați în agricultură (în % din totalul angajaților civili)	Valoare adăugată brută	Suprafața medie a fermelor (în ha/unit)	Cota regiunilor defavorizate din zona agrară în %
Belgia	2,7	1,3	19,1	20,1
Danemarca	3,8	2,5	39,6	-
Germania	2,9	0,8	30,3	49,9
Grecia	19,9	7,5	4,5	82,4
Spania	8,3	3,0	19,7	74,2
Franța	4,6	2,0	38,5	46,3
Irlanda	10,9	4,8	28,2	70,9
Italia	6,5	2,7	5,9	53,6
Luxemburg	2,4	0,9	39,9	98,4
Olanda	3,7	2,9	17,7	5,5
Austria	6,9	1,1	15,4	68,6
Portugalia	13,3	3,1	8,7	85,9
Finlanda	7,8	0,8	21,7	84,9
Suedia	3,2	0,6	34,4	51,4
Regatul Unit	1,9	1,0	70,1	44,7
EU 15	5,0	1,7	17,4	56,0

Sursa: Eurostat

3. Obiectivele și principiile politicii agricole comune

Inițial, obiectivele PAC, stabilite prin Tratatul de la Roma din 1957, au fost următoarele:

- **creșterea productivității în agricultură** prin promovarea progresului tehnic, prin asigurarea dezvoltării producției agricole și prin utilizarea optimă a factorilor de producție, în special a forței de muncă;
- **asigurarea unui nivel de trai echitabil pentru populația ocupată în agricultură**, în special prin creșterea veniturilor individuale ale persoanelor din sectorul agricol;
- **stabilizarea piețelor;**
- **asigurarea unei aprovizionări constante cu produse alimentare;**
- **asigurarea aprovizionării consumatorilor la prețuri rezonabile.**

O dată cu reformarea PAC și obiectivele acesteia s-au modificat. În conformitate cu **Agenda 2000**, obiectivele PAC sunt următoarele:

- continuarea proceselor de reformă începute în 1992 prin **reducerea prețurilor și creșterea valorii plăților compensatorii**;
- **îmbunătățirea competitivității produselor din UE prin scăderea prețurilor**;
- **garantarea siguranței și calității alimentelor pentru consumatori** prin îmbunătățirea procesării și marketingului produselor agricole;
- **îmbunătățirea sistemului de producție** prin protejarea mediului înconjurător și respectarea condițiilor de bunăstare pentru animale printr-o politică mai exigentă în acest sens;
- **integrarea componentei de mediu în instrumentele și obiectivele politicii agricole comune**;
- **introducerea în cadrul PAC a unei politici complexe de dezvoltare rurală**, care:
 - să permită asigurarea unor venituri stabile și a unui standard de viață echitabil pentru populația ocupată în agricultură;
 - să creeze oportunități și alternative de angajare fermierilor și familiilor lor;
- **simplificarea legislației**;
- **flexibilitate în domeniul alocării sprijinului PAC în statele membre**.

B. Principiile politicii agricole comune

PAC include următoarele principii:

Unitatea pieței

Unitatea pieței, definită prin articolul 7a al Tratatului CEE înseamnă **liberul tranzit al produselor agricole între statele membre**. Comerțul cu produsele agricole trebuie să se desfășoare la fel de nestânjenit ca și în interiorul unui stat. Taxele vamale, restricțiile de ordin cantitativ și subvenționările nocive comerțului sunt interzise.

Pentru a crea o piață unică a acestor produse era necesar **să se instituie prețuri comune și reguli competiționale, relații de schimb stabile** (așa-numiții "green-money") și **să se adapteze regulile statelor membre privind problemele de ordin administrativ**, din domeniul igienic și veterinar.

La sfârșitul anilor '60, Comunitatea a adoptat un **sistem de protecție și sprijin pentru produsele agricole**, care a izolat piața internă de piața externă. În 1962, Consiliul de Miniștri a stabilit **metodele de bază ale Organizării Comune de Piață (OCP)** în domeniul culturilor vegetale și animale. **Principalele elemente ale Organizării Comune de Piață a produselor** sunt:

- un **sistem de prețuri** (cu un număr variabil în funcție de tipul de OCP). În cadrul acestui sistem, prețurile de intervenție joacă un rol deosebit în susținerea prețului pe piața comunitară, garantând o parte din veniturile producătorilor. Scăderea acestor prețuri, o dată cu reforma Mac Sharry, a indus necesitatea acordării unor plăți compensatorii directe, în funcție de terenul cultivat și numărul de animale și compensări mai substanțiale pentru terenul lăsat necultivat. Intensitatea aplicării acestor mecanisme de garantare a depins în mare măsură de condițiile impuse de negocierile OCP. Ultima reformă (Agenda 2000) a introdus o serie de alte măsuri legate de protecția mediului înconjurător, cum ar fi ajutorul pentru suprafețele de teren lăsate necultivate și pentru împădurire, finanțate din bugetul de garantare FEOGA;
- **mecanisme de garantare.**

Supremația Comunității (preferința pentru produsele comunitare)

Produsele Comunității ar trebui să aibă întâietate în fața bunurilor de import. Pentru a preveni înlocuirea acestor produse cu altele de proveniență străină, era **necesar un sistem de protecție împotriva importului la prețuri scăzute.** Cum nivelul pieței internaționale era mai scăzut decât cel al Uniunii, a fost instituit un pachet de măsuri în cadrul PAC care proteja producția Comunității. **Taxe vamale, ajutoarele pentru producție, suprafața cultivată și primele individuale au atras preferința consumatorilor pentru produsele statelor membre.**

Solidaritatea financiară

În principiu, **cheltuielile pentru PAC sunt suportate în mod colectiv de către statele membre.** În 1962 a fost creat **Fondul European de Orientare și Garantare Agricolă.** Cheltuielile aferente PAC sunt suportate de acest Fond care administrează circa **50% din totalul cheltuielilor bugetului Comunității.**

FEOGA finanțează în întregime mecanismele de susținere a prețurilor, restituțiile la export și intervenția publică de piață și, parțial, fondurile structurale destinate dezvoltării rurale.

Dacă, totuși, facem suma cheltuielilor pentru agricultură ale Comunității și a cheltuielilor fiecărui stat membru, observăm că **numai aproximativ 2% din bu-getul total al UE și al statelor membre este folosit pentru agricultură.**

4. Politica de piață și de prețuri

Cu toate că principiile PAC sunt valabile pentru toate organizațiile de piață, nu există, însă, o organizație unică de piață care să acopere toate sortimentele de produse.

Atât condițiile diverse de producție și de piață, cât și acordurile internaționale au făcut necesară instituirea unor **organizații de piață competente pentru anumite sectoare de producție.**

O organizație de piață reprezintă un set de măsuri juridice privind producția, procedurile de obținere a produselor agricole și prețurile acestora, în scopul asigurării obiectivelor PAC (creșterea productivității, mijloace de trai adecvate pentru producători, stabilizarea pieței, garantarea obținerii produselor și a unui nivel adecvat de prețuri).

Reglementările privind organizațiile de piață stabilite de către Comunitate sunt valabile, în principal, pentru toate statele membre ale UE.

Organizațiile de piață există pentru următoarele produse:	
▪ Cereale	▪ Vinuri
▪ Lapte și produse lactate	▪ Orez
▪ Carne de porc	▪ Fructe și legume
▪ Carne de vită	▪ Preparate din fructe și legume
▪ Carne de miel și oaie	▪ Hamei
▪ Carne de pasăre	▪ Banane
▪ Zahăr	▪ Furaje
▪ In și cânepă	▪ Seminte
▪ Ulei de măsline	▪ Viermi de mătase

Nu există nici o organizație de piață pentru lemn, deoarece acest produs nu e menționat în Anexa Tratatului de la Roma.

Din punct de vedere al structurii lor și al legislației care le reglementează, organizațiile de piață pot fi grupate în două categorii:

a) Organizații de piață care garantează prețul

Anumite organizații de piață – în mod special acelea pentru **cereale, lapte și carne de vacă** – **garantează fermierilor prețuri minime pentru produsele specificate**. Dacă într-o anumită regiune prețul de piață al acestor produse scade sub nivelul fixat, Uniunea cumpără aceste produse pentru a le depozita sau oferă ajutoare pentru depozitarea privată. Pentru alte produse, cum ar fi **carnea de porc și zahărul**, **garantarea prețului este limitată**.

O dată cu reforma PAC din 1992, sistemul cu venit direct din plăți s-a extins. Reducerea prețurilor de intervenție pentru cereale și carne de vacă a atras scăderea prețurilor de piață. Plăți compensatorii sub formă de teren sau premii au încercat să amortizeze pierderile de venit ale fermierilor provocate de reducerile prețurilor de piață.

b) Organizații de piață care nu garantează nivelul prețurilor

Prețurile anumitor produse - în special **ouă și carne de pasăre** - sunt **rezultatul raportului dintre cerere și ofertă**.

Metodele folosite în politica de prețuri sunt următoarele:

- sprijinire limitată a prețurilor este realizată cu ajutorul unor **reglementări vamale**. **Reglementările vamale** caracterizează toate organizațiile de piață. Pentru a proteja supremația Comunității, sunt prevăzute taxe vamale pentru importarea în UE a produselor agricole.
- În cazul exporturilor, **diferențele între prețurile internaționale**, de obicei mai scăzute, și **prețurile mai ridicate din cadrul Uniunii** sunt **echilibrate** prin intermediul **restituirilor**. Începând cu anul 1995, aceste subvenții la export sunt supuse unor angajamente de reducere.

Pentru a menține un nivel scăzut de prețuri în Uniune, majoritatea organizațiilor de piață permit instituirea unui **sistem de percepere a taxelor de export**, dacă prețurile pieței internaționale le depășesc pe cele ale Comunității.
- Pe lângă aceste metode, unele organizații de piață prevăd **acordarea de fonduri speciale pentru prelucrare**. Acesta sunt alocate, de exemplu, **pentru preparatele din fructe și legume, distilarea vinului și obținerea amidonului**. Scopul acestor fonduri este să **estompeze diferențele existente între prețurile pieței internaționale și cele ale Uniunii**

pentru a întârzi dezavantajele de preț în cazul industriilor de prelucrare în competiția internațională.

- **Organizațiile de piață pentru lapte și zahăr** impun **limite cantitative de producție** (cote), cu scopul de a **controla volumul de producție al Uniunii**. Dacă un fermier depășește cota ce i-a fost impusă, trebuie să plătească o taxă specială pentru livrarea surplusului.
- În aceeași ordine de idei, **anumite organizații de piață**, cum ar fi cele **pentru uleiul de măsline, carne de vită și lapte**, prevăd **măsuri pentru promovarea vânzării** produselor agricole în cadrul Uniunii și în afara ei.

5. Politica agricolă structurală

După înființarea pieței agricole unice a Uniunii Europene în anii '60, deceniul următor a fost marcat de crearea unui cadru pentru o **politică agricolă structurală**. **Obiectivele** unei astfel de politici au fost:

- **mărirea eficienței structurilor agricole;**
- **dezvoltarea zonelor rurale.**

A. Pe baza unor **programe voluntare de sprijin**, statele membre oferă **pro-grame care sunt cofinanțate de către Comunitate**. La nivel comunitar au fost adoptate următoarele măsuri:

1. Alocarea de fonduri compensatorii zonelor mai puțin favorizate

Pentru multe zone montane și alte regiuni mai puțin favorizate, agricultura este cea mai importantă formă de economie. Solurile nefertile, condițiile climatice nefavorabile și pantele abrupte au dus la recolte scăzute și obținerea de venituri modeste în multe regiuni. **În special în zonele alpine, agricultura are un rol important în administrarea și menținerea peisajului**.

Pentru ca aceste dezavantaje naturale permanente să fie resimțite mai puțin acut, statele membre pot aloca anual fonduri compensatorii. Astfel, este evitată migrarea populației din aceste zone și depopularea peisajului.

2. Promovarea investițiilor

Pentru a crește competitivitatea și eficiența fermelor, statele membre sunt împuternicite să asigure fonduri de investiții pentru exploatarea agricolă. Aceste investiții au ca scop:

- creșterea calității producției;
- adaptarea producției la cererea pieței;
- diversificarea capacităților de la fermă;
- îmbunătățirea condițiilor de viață și de muncă;
- micșorarea cheltuielilor de producție;
- îmbunătățirea condițiilor de depozitare;
- adoptarea de măsuri pentru protecția mediului.

În plus, statele membre pot acorda credite speciale tinerilor întreprinzători (până în 40 ani), în momentul în care aceștia se hotărăsc să preia o fermă.

3. Îmbunătățirea sistemului de prelucrare și a structurilor de marketing

Pentru a îmbunătăți raționalizarea prelucrării și eficiența vânzării produselor agricole, Comunitatea poate finanța investiții, în special în industria prelucrătoare. Obiectivele unor astfel de investiții sunt:

- reducerea cheltuielilor;
- creșterea competitivității și calității sistemului sanitar;
- îmbunătățirea condițiilor de mediu.

Deoarece producția agricolă este divizată într-un mare număr de tipuri de exploatare, concentrarea din ce în ce mai accentuată a industriei de prelucrare și a comerțului a atras dezavantaje pentru fermieri. Din acest motiv, **producătorii sunt sprijiniți când se asociază pentru a îmbunătăți producția și condițiile de vânzare-cumpărare.** Acest sprijin ar trebui să-i ajute pe producători să asigure vânzările și să atingă prețuri de piață mai mari.

B. Măsuri complementare

Există **trei categorii de programe adiționale** care sprijină reforma politicii agricole comune din 1992. Ca și măsurile structurale, **aceste programe trebuie să obțină aprobarea Comisiei, dar organizarea și administrarea lor sunt lăsate în mare măsură la latitudinea guvernelor statelor membre.**

Programele pentru protecția mediului

Statele membre sunt împuternicite să promoveze programe speciale care să sprijine metodele de producție favorabile mediului înconjurător. Aceste metode sunt încurajate de astfel de programe (interzicerea folosirii unor tipuri de îngrășăminte și pesticide sau a unor metode de bioproducție).

Programele pentru pensionarea timpurie a fermierilor

Pentru a crește exploatarea rațională a fermelor, aceste programe promovează pensionarea în avans a fermierilor în vârstă. Acestora li se oferă facilități financiare, favorizând, astfel, succesiunea celor ce rămân în agricultură.

Programe de reîmpădurire

Reîmpădurirea zonelor agricole prezintă o importanță majoră pentru exploatarea terenurilor și pentru protecția mediului. Dar aceste măsuri contribuie, de asemenea, atât la diminuarea lipsei de resurse forestiere ale Uniunii, cât și la realizarea politicilor comune de control al producției agricole.

6. Viitorul agriculturii europene

În ultimii ani, Comisia Europeană a propus un **set de măsuri de reformă a politicii agricole comune** care au drept scop imprimarea unei forme concrete modelului european de agricultură. Principalele **caracteristici** ale acestor norme-model sunt:

- un **sector agricol competitiv**, care să poată face față competiției de pe piețele internaționale fără să fie nevoie să se recurgă la subvenții;
- **metode de producție sănătoase și care protejează mediul**, capabile să furnizeze produse de calitate în varietățile cerute de populație;
- **forme diverse de agricultură**, bogate în practici tradiționale, care nu sunt orientate numai spre un nivel ridicat de producție, ci caută să mențină și frumusețile naturii și ale peisajului rural;
- **politică agricolă** mult mai **simplă**, care stabilește clar liniile de separare între deciziile ce trebuie adoptate în comun și cele ce rămân în competența statelor membre;
- **politică agricolă** care stabilește clar faptul că **resursele financiare** (cheltuielile) pe care le implică **sunt justificate de serviciile** pe care fermierii le furnizează societății.

Bibliografie

1. GIURCĂ DANIELA, LAURENT VAN DEPOELE - *Elemente de politică agricolă comună*, colecția de micromonografii "Politici europene", Institutul European din România în colaborare cu Bernard Brunhes International, 2000
2. PROFIROIU ALINA, POPESCU IRINA - *Bazele administrației publice*, Editura Economică, București, 2005
3. PROFIROIU MARIUS, POPESCU IRINA - *Politici europene*, Editura Economică, București, 2003

*** www.eu.int