

Instrumente financiare ale Politicii Agricole Comune

*Conf. univ dr. Daniela Zăpodeanu
Stud. Popovici Ioana – Florina, REI, an IV*

Common agricultural policy, one of the first common policies made in EU, big consumer of resources and excellence internationalist, because the decision is no one of member states only in percent of aprox. 10% defined itself a complex system of rules and mechanisms that rules production, trade and factoring agricultural products grouped as common market organizations. For implementing common measures for market rules, are used following instruments: market intervention, financial help, production quota, common custom protection, treated distinct in the paper.

Politica Agricolă Comună (PAC) este printre primele politici comune adoptate de Uniunea Europeană. Geneza ei a fost o reacție la problemele alimentare care au urmat celui de-al doilea război mondial, iar măsurile au fost adoptate în cadrul Comunității Economice Europene (CEE). Trebuie precizat de la bun început că termenul de “politică comună” reflectă în mod fidel una dintre trăsăturile definitorii ale PAC, și anume aceea că, pentru circa 90% din produsele agricole, decizia nu mai aparține statelor membre, ci Uniunii Europene.

Politica Agricolă Comună este nu numai una dintre primele politici comune, dar este și printre cele mai importante. Importanța ei deosebită în cadrul construcției comunitare este reflectată prin câteva **trăsături distincte**:

- Este o politică prin excelență integraționistă, în mai mare măsură chiar decât Piața Internă, unde standardele armonizate le-au înlocuit doar în proporție de circa 10% pe cele naționale. În ce privește PAC, politicile agricole naționale au fost înlocuite, pentru marea majoritate a producției agricole, de reglementări comune de funcționare a piețelor și comercializare a produselor.
- Este o politică mare consumatoare de resurse financiare. Politica agricolă consumă, prin sistemul complex de subvenții și alte stimulente financiare, circa jumătate din bugetul comun, cealaltă mare consumatoare fiind politica regională.
- În sfârșit, organizațiile producătorilor agricoli au căpătat o influență foarte puternică asupra guvernelor în timpul războiului, pe care ulterior și-au păstrat-o, iar pe parcursul dezvoltării PAC, și-au consolidat-o. Concepția însăși a PAC, de protejare a veniturilor producătorilor agricoli, a avut o contribuție însemnată la consolidarea poziției acestor organizații.

În forma ei actuală, politica agricolă este construită în jurul a **doi piloni**: primul - și cel inițial – este cel al organizațiilor comune de piață, cuprinde măsurile comune de reglementare a funcționării piețelor integrate ale produselor agricole; iar al doilea, care a căpătat amploare în deceniul trecut, este cel al dezvoltării rurale și cuprinde măsuri structurale, care țintesc dezvoltarea armonioasă a zonelor rurale, sub câteva aspecte: social, al diversității activităților, al calității produselor, al protejării mediului.¹

¹ Micromonografii IER- Institutul European Roman, *Politica Agricolă Comuna*, <http://www.ier.ro/Proiecte/Brosuri/Politica%20agricola.pdf>, pp. 8 – 13.

Instrumentele financiare utilizate in cadrul Politicii Agricole Comune.

Pentru realizarea obiectivelor PAC definite în Tratatul de la Roma și în spiritul principiilor stabilite la Stresa, s-a construit un **sistem complex de reguli și mecanisme care reglementează producția, comerțul și prelucrarea produselor agricole, grupate sintetic sub denumirea de organizații comune de piață.**

Pentru implementarea măsurilor comune de reglementare a piețelor, sunt utilizate următoarele instrumente: prețurile, intervenția pe piață, ajutoarele financiare, cotele de producție, protecția vamală comună.

A. Prețurile

Mecanismul general de funcționare a piețelor produselor agricole în Uniunea Europeană este bazat pe un sistem complex de reglementare a prețurilor de comercializare a produselor. Astfel, anual se stabilesc de către Consiliu trei niveluri de preț pentru produsele care cad sub incidența PAC: prețul indicativ, prețul de intervenție, și prețul prag.

Prețul indicativ este prețul la care Consiliul recomandă comercializarea produselor agricole pe Piața Internă. Nivelul său este considerat cel potrivit pentru a asigura un standard „rezonabil” al veniturilor producătorilor agricoli. Inițial, prețurile indicative au fost fixate la niveluri foarte ridicate, în special pentru cereale. Ele au fost diminuate după reformele din 1992 și 1999, dar rămân în continuare, în medie, mai ridicate decât prețurile internaționale.

Prețul de intervenție este prețul minim garantat care poate fi obținut pentru producția comercializată pe piața internă. Atunci când prețurile unor produse (în special la cereale, produse lactate, carne de vită, de porc, zahăr, orez), ating nivelul minim (când oferta este în exces față de cerere), Comunitatea intervine prin achiziția și stocarea produsului respectiv, nepermițând scăderea prețului de piață sub prețul de intervenție și asigurând fermierilor garanția unor venituri minime. Inițial, în stadiul de început al PAC, nivelul prețului de intervenție era mult superior celui de pe piața mondială. Măsura era în spiritul obiectivului asigurării unui nivel de trai echitabil pentru populația agricolă. Însă, prețurile mari la produsele alimentare constituiau un stimulent puternic pentru creșterea producției, încât curând s-a ajuns la situații de supraproducție și producție pe stoc. Prin reformele din 1992 (McSharry) și 1999, prețul de intervenție a fost adus spre nivelul de pe piața mondială, în special pentru produsele generatoare de surplusuri (culturi arabile, carne de vită, lapte și produse lactate), concomitent cu acordarea, către fermieri, de ajutoare financiare (plăți compensatorii), care să compenseze pierderile suferite.

În cazul cerealelor și al orezului, nivelul prețului de intervenție crește în fiecare lună pentru a acoperi cheltuielile determinate de stocarea producției de către fermieri în perioada de recoltare și comercializare. Creșterea lunară a prețului de intervenție are rolul de a evita situațiile de plasare pe piață a întregii recolte, fermierii fiind încurajați în acest fel să comercializeze producția treptat, în tranșe mai mici.

Prețul prag este prețul sub care importurile de produse agricole nu pot pătrunde în Uniunea Europeană. Rațiunea este aceea ca, după adăugarea cheltuielilor specifice de transport și comercializare pe parcurs comunitar, prețul la consumator al produselor importate să fie mai mare decât prețurile produselor interne. Nivelul prețului prag se obține prin aplicarea taxelor vamale la nivelul prețului mondial. Inițial, taxele (prelevările) vamale erau variabile, în funcție de variațiile prețului mondial. Acordul pentru agricultură, negociat în 1995 în cadrul runde

Uruguay a Organizației Mondiale a Comerțului, a prevăzut transformarea tuturor barierelor netarifare (inclusiv a prelevărilor variabile) în taxe vamale.

B. Intervenția pe piață (stocarea)

Atunci când prețurile de piață ale unor produse ating niveluri mai mici sau apropiate de cele stabilite prin sistemul prețurilor de intervenție, agenții autorizate cumpără și stochează aceste produse pentru a restabili nivelul prețului. Este încurajată și stocarea de către producătorii privați, prin acordarea de sprijin financiar către aceștia. Produsele stocate sunt fie revândute când se restabilește echilibrul pe piață, fie exportate la prețuri derizorii pe piețele internaționale, fie distruse (în scenariul negativ al alterării, ca urmare a stocării îndelungate).

Intervenția s-a aplicat mai ales la cereale, produse lactate, zahăr, ulei de măsline, semințe oleaginoase. Măsura a determinat, în timp, cheltuieli bugetare însemnate în planul intern și tensiuni comerciale în planul extern. De aceea, tendința actuală este de a diminua la limită rolul intervenției în mecanismul de funcționare a PAC.

C. Ajutoarele financiare (subvenții)

Această categorie cuprinde: plăți directe, plăți compensatorii și alte ajutoare financiare, suportate fie din bugetul comun, fie din bugetul statelor membre, refinanțările la export.

Plăți directe

Plățile directe sunt formate din ajutoarele pentru producție și plățile compensatorii. Subvențiile pentru producție se aplică produselor al căror consum ar fi descurajat în situația unui preț prea mare, obținut spre exemplu prin impunerea unui nivel ridicat al protecției vamale. Ele se calculează și se acordă fie pe unitate de produs, fie la suprafață, sau pe cap de animal. Rolul lor este dublu: pe de o parte, prețul pentru consumatori este menținut la un nivel rezonabil, iar pe de altă parte, veniturile producătorilor rămân ridicate. Astfel de ajutoare se acordă pentru: ulei de măsline, semințe oleaginoase, carne de oaie, tutun. Tot în această categorie se încadrează și plățile care au ca scop influențarea unor anumite comportamente ale producătorilor (cum sunt primele pentru calitate la grâu dur, primele pentru vacile care alăptează, prime pentru sacrificare), precum și plățile pentru procesare (ajutoare pentru uscarea cerealelor/semințelor, pentru procesarea fructelor/legumelor).

Plățile compensatorii au fost introduse odată cu reformele McSharry din 1992, pentru a compensa pierderile suferite de fermieri în urma scăderii nivelurilor prețurilor de intervenție înspre prețurile de pe piața mondială. În acest fel, o parte din eforturile financiare pentru subvenționarea agriculturii au trecut de la consumatori (care subvenționau prin prețurile mari) plătite la contribuabili. Plățile compensatorii se acordă fie sub forma unei sume anuale fixe la hectar - indiferent deci de cantitatea produsă - fie pe cap de animal. Plățile la hectar sunt calculate pe baza evidenței statistice a producției obținute în perioada de referință 1986-1991. Astfel, ele nu coincid de la o țară la alta sau de la o regiune agricolă la alta.

Fermierii trebuie să îndeplinească unele cerințe pentru a beneficia de plăți compensatorii. Prima, este respectarea unor standarde de mediu și ocupare (cross compliance), stabilite de fiecare stat membru în parte. Dacă se constată neconformarea cu standardele, statele membre pot reduce cuantumul ajutoarelor directe care li s-ar fi cuvenit beneficiarilor. A doua, este cea a înghețării terenurilor (set-

aside), stabilită la minimum 10% din suprafața terenurilor cu destinația culturi arabile pentru perioada 2000-2007². Măsura se referă atât la prevenirea situațiilor de supraproducție, dar are în vedere și protejarea mediului.

Produsele pentru care se acordă plăți directe sunt: culturi arabile, inclusiv cereale, cartofi pentru amidon, în fără destinația fibre, ulei de măsline, leguminoase cu semințe, în, cânepă, viermi de mătase, banane, stafide, tutun, semințe, hamei, orez, carne de vită și vițel, lapte și produse lactate, carne de oaie și capră. Estimările Comisiei³ cu privire la plățile directe acordate în 2000 arată că, la nivelul Uniunii Europene⁴, plățile directe au însumat peste 22 miliarde Euro, din care peste 20 miliarde Euro au finanțat culturile arabile și fermele de animale⁵.

Sistemul plăților directe aduce, ca alternativă de subvenționare a agriculturii, câteva **avantaje față de subvenția prin preț:**

- În primul rând, crește gradul de transparență. În sistemul de susținere a veniturilor agricole prin preț, consumatorii plătesc prețurile mari, fără a ști ce procent din acestea subvenționează agricultura. În noul sistem, o parte din efortul financiar pentru subvenționare a trecut de la consumatori (prin reducerea prețurilor) la contribuabili, prin sistemul fiscal.
- În al doilea rând, sistemul plăților directe avantajează producătorii agricoli. În sistemul de susținere a agriculturii prin preț, de subvențiile agricole beneficiază mai degrabă diverșii intermediari dintre producători și consumatori, și anume engrosiștii, procesatorii, agențiile de intervenție/stocare, exportatorii. Producătorii sunt susținuți numai indirect prin faptul că garantarea prețului de intervenție le asigură stabilitatea veniturilor, dar ei obțin în realitate prețurile negociate cu engrosiștii, și nicidecum prețurile mari de pe piață. Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică arată într-un studiu⁶ că, în sistemul subvenționării prin preț, fermierilor le revine numai 25% din subvenție.
- În al treilea rând, sunt mult diminuate stimulentele de supraproducție, pe de o parte prin nivelul mai mic al prețului care poate fi obținut pe piață, iar pe de altă parte, prin decuplarea plăților directe de volumul producției (deocamdată doar la culturile arabile, unde plățile directe se acordă în funcție de suprafața cultivată și nu de producție).
- În sfârșit, prin mutarea centrului de greutate al pârghiilor subvenționiste dinspre piețe înspre producători, este de așteptat ca fermierii mici să beneficieze în mod proporțional cu cei mari de

² Regulamentul CE 1253 din 17 mai 1999

³ Comisia Europeană (2002): Memo/02/198,

http://www.europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.getfile=gf&doc=MEMO/02/198|0|AGED&lg=EN&type=PDF

⁴ Mai puțin Grecia, pentru care datele nu au fost disponibile

⁵ Micromonografia IER- Institutul European Roman, *Politica Agricolă Comuna*,

<http://www.ier.ro/Proiecte/Brosuri/Politica%20agricola.pdf>, pp. 14 - 16

⁶ OCDE (2003): *Farm household incomes in OECD countries* (Veniturile fermelor din țările OCDE), <http://www.oecd.org/EN/document/0,,EN-document-1-nodirectorate-no-12-38158-1,00.html>

subvențiile agricole. În prezent, o minoritate de ferme – cele mari, reprezentând cam 20% din total – obțin circa 80% din totalul ajutoarelor. La această situație s-a ajuns tocmai datorită sistemului de susținere a veniturilor prin intermediul prețului: cei care produc mai mult (fermele mari) își atrag proporțional și veniturile mai mari.

Alte ajutoare financiare

Producătorii agricoli mai pot primi diverse alte ajutoare financiare, acordate fie din bugetul comun, fie individual de către statele membre, în ambele situații cu respectarea condițiilor stabilite de Comunitate. Spre exemplu, ajutoare financiare suplimentare se acordă:

- în situații când are loc o scădere justificabilă a veniturilor din producția și comercializarea unui produs, cum ar fi în cazul unor calamități naturale
- pentru înghețarea voluntară a terenurilor și/sau conferirea unei alte destinații, cum ar fi cultivarea cu plante pentru biomasă
- statele membre pot acorda ajutoare suplimentare fermelor mici care nu beneficiază în proporție egală cu cele mari de sprijinul comunitar.

Restituțiile (refinanțările) la export

Datorită nivelului mai ridicat al prețurilor produselor agricole pe Piața Internă față de piața mondială, producătorilor le lipsește motivația financiară de a exporta, ei având certitudinea că prin plasarea produsului pe piața Uniunii Europene nu vor obține un preț mai mic decât prețul de intervenție, superior prețului mondial. De aceea, exporturile de produse agricole către alte țări sunt încurajate de Uniunea Europeană prin acordarea, către exportatori, a unor sume reprezentând diferența dintre prețul indicativ și prețul mai mic care se obține pe piața internațională. Măsura este importantă mai ales în cazul produselor pentru care Uniunea se confruntă cu surplusuri: cereale, produse lactate, carne de vită, carne de porc, carne de pasăre, ouă, unele fructe și legume, ulei de măsline, orez, vin, zahăr⁷.

D. Cotele de producție

Așa cum am arătat mai sus, diversele stimulente financiare acordate producătorilor agricoli, și mai ales susținerea prin preț, îi determină pe aceștia să producă mai mult pentru a câștiga mai mult. Cu cât producția obținută este mai mare, cu atât sunt mai mari și costurile pentru finanțarea PAC. De aceea, pentru a preveni și limita supraproducția, în anii '80 a fost introdus instrumentul cotelor de producție. Cotele reprezintă cantitățile maxime admise pentru producția anumitor produse (lapte, legume/fructe, zahăr, cartofi cu destinația amidon, banane, furaje uscate, in și cânepă pentru fibre, ulei de măsline, tutun).

E. Protecția vamală

În linii generale, pentru realizarea importului produselor agricole în Uniunea Europeană este necesară obținerea unei licențe de import – condiționată de constituirea unui depozit până în momentul în care importatorul dovedește că produsele sale respectă normele sanitare și fitosanitare, precum și cerințele de calitate europene - și plata taxelor vamale. Taxele vamale au luat locul prelevărilor variabile la import, ca urmare a rezultatelor negocierilor din cadrul Organizației Mondiale a Comerțului-Runda Uruguay.

⁷ Comisia Europeană: *Agricultura în Uniunea Europeană. Informații statistice și economice pentru 2001*, http://www.europa.eu.int/comm/agriculture/agrista/2001/table_en/en344full.pdf

În Uniunea Europeană funcționează în prezent un sistem unic de impunere la import pentru toate produsele agricole. Potrivit acestuia, produsele agricole care intră în spațiul comunitar sunt supuse nivelului de impunere vamală care se regăsește în tariful vamal comunitar. De asemenea, potrivit angajamentelor internaționale asumate de Uniunea Europeană, pentru o serie de produse agricole există contingente tarifare.⁸

Finanțarea măsurilor de politică agricolă comună

Măsurile de politică agricolă comună sunt finanțate din bugetul comunitar, prin intermediul Fondului European de Orientare și Garantare Agricolă (FEOGA). Crearea Fondului a fost prevăzută încă de la început, în Tratatul CEE (articolul 40). În mod practic, Fondul a fost constituit în 1962, actul oficial care îi conferă baza legală fiind Regulamentul CEE 25/1962, modificat prin Regulamentul CEE 728/1970 și prin Regulamentul CE 1258/1999.

Constituirea FEOGA reprezintă concretizarea principiului solidarității financiare stabilit la Stresa, care presupune finanțarea comună a măsurilor comune. În fapt, aceasta înseamnă că unele țări subvenționează în parte agricultura altor țări. În general, țările net contribuatoare sunt și cele care doresc reformarea sistemului actual al PAC, în scopul reducerii cheltuielilor agricole.

În cadrul Fondului există **două linii de finanțare distincte**: secțiunea garantare și secțiunea orientare.

A. Secțiunea Garantare finanțează:

- funcționarea organizațiilor comune de piață
- măsuri de dezvoltare rurală
- măsuri veterinare (vizând sănătatea și condițiile de creștere ale animalelor) și fito-sanitare
- măsuri generale de informare și evaluare.

B. Secțiunea Orientare finanțează măsuri de dezvoltare rurală în zonele care intră sub incidența Obiectivului 1 al Politicii Regionale, și anume:

- investiții în exploatațile agricole și în activități de prelucrare/comercializare a produselor agricole
- întinerirea populației agricole
- activități de formare profesională
- stimularea dezvoltării activităților neagricole

Tot această secțiune finanțează și programul Leader+, care este un program comunitar al cărui scop constă în încurajarea, la nivel european, a parteneriatelor și schimbului celor mai bune practici, în vederea promovării unei agriculturi durabile. Conceptul de agricultură durabilă se referă la administrarea resurselor naturale pe baze raționale, care să conducă la prezervarea lor în bune condițiuni pe termen lung. Programul acordă co-finanțare pentru proiectele care își propun să:

⁸ Instrumentele prezentate mai sus nu se aplică în mod unitar tuturor produselor agricole.

Organizațiile comune de piață sunt combinații ale acestor instrumente, în funcție de caracteristicile specifice ale ofertei și cererii pentru fiecare produs. Spre exemplu, pentru produse ca: flori, ouă, carne de pui, unele fructe-legume, orez, se aplică protecția vamală, fără a se stabili prețuri administrate. Alte produse: zahăr, vin de masă, carne de porc, fructe și legume proaspete sunt susținute doar prin intermediul prețurilor, fără a se acorda subvenții producătorilor lor.

- utilizeze în modul cel mai eficient resursele naturale și culturale și astfel să valorifice specificul locației
- amelioreze calitatea vieții în zonele rurale
- adauge valoare adăugată produselor specifice zonei, în special prin promovarea lor.⁹

Utilizarea instrumentelor financiare ale PAC au însemnat cheltuieli bugetare mari, au distorsionat anumite piețe mondiale, nu au servit întotdeauna cel mai bine interesele producătorilor și au devenit nepopulare în ochii consumatorilor și contribuabililor, dar ca toate instrumentele politicilor economice sunt într-o continuă reformare.

Bibliografie

Micromonografii IER- Institutul European Roman, *Politica Agricola Comuna*,
<http://www.ier.ro/Proiecte/Brosuri/Politica%20agricola.pdf>, pp. 8 – 13.
 Regulamentul CE 1253 din 17 mai 1999

Comisia Europeană (2002): Memo/02/198,
http://www.europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.getfile=gf&doc=MEMO/02/198|0|AGED&lg=EN&type=PDF
 F
 Mai puțin Grecia, pentru care datele nu au fost disponibile

Micromonografii IER- Institutul European Roman, *Politica Agricola Comuna*,
<http://www.ier.ro/Proiecte/Brosuri/Politica%20agricola.pdf>, pp. 14 - 16

OCDE (2003): *Farm household incomes in OECD countries* (Veniturile fermelor din țările OCDE),
<http://www.oecd.org/EN/document/0,,EN-document-1-nodirectorate-no-12-38158-1,00.html>

Comisia Europeană: *Agricultura în Uniunea Europeană. Informații statistice și economice pentru 2001*,
http://www.europa.eu.int/comm/agriculture/agrista/2001/table_en/en344full.pdf

⁹ Micromonografii IER- Institutul European Roman, *Politica Agricola Comuna*,
<http://www.ier.ro/Proiecte/Brosuri/Politica%20agricola.pdf>, pp. 20 - 27