

POLITICA AGRICOLĂ ROMÂNEASCĂ ȘI PERSPECTIVA ADERĂRII LA UNIUNEA EUROPEANĂ

Dragoș Negrescu*

***ABSTRACT.** The paper attempts to systematically explore, first, the rationales for supporting the agricultural sector in Romania and, second, the extent to which the preparation for accession calls for the dispensation of such aids. The author concludes that, following a brief period of rationalization, both the scope and, even more so, the modalities of supporting the agricultural sector are prone to lead to perverse effects, while not facilitating in any meaningful way the country's eventual accession to the European Union. Refuting with hard facts the often repeated assertion that domestic farmers are deprived of protection against competing imports, the paper highlights some very questionable features of Romania's trade policy in the agricultural area and calls for a different approach, centered on reducing barriers facing imports destined to the local market in exchange for improved access of Romanian exports to foreign markets.*

Percepția precumpănitoare în opinia publică asupra agriculturii românești tinde să o desemneze, simultan, drept sectorul economic cu cel mai bun potențial, capabil să revigoreze întreaga economie națională chiar pe termen scurt, dar și drept domeniu care trebuie să beneficieze predilect de sprijinul statului. Însă, această asistență nu poate fi acordată decât prin măsuri redistributive care, fatalmente, operează în detrimentul altor sectoare ale economiei. Ne aflăm, deci, în fața unui paradox fundamental, rezultat în mare măsură al preluării și vehiculării unor idei primite, dar și al ocultării sistematice a datelor factuale în favoarea unor excursuri sentimental-tradiționaliste. Dezbateră într-un cadru riguros a problematicii sprijinului acordat de stat agriculturii românești trebuie să abordeze cel puțin trei paliere, și anume:

- *oportunitatea*, respectiv rezolvarea dilemei subvenționării agriculturii românești;
- *modalitatea*, adică răspunsul la întrebarea

dacă există surse pentru acordarea acestui sprijin și, în caz afirmativ, care sunt metodele cele mai puțin oneroase și distorsionante;

- *realitatea*, și anume dimensiunea ajutorului primit de agricultură, precum și măsura în care agricultura poate fi văzută ca beneficiar net sau furnizor net de asistență pentru celelalte sectoare în condițiile unui mod imperfect de funcționare a celorlalte segmente ale economiei.

1. Îndreptățirea susținerii agriculturii românești

Oportunitatea subvenționării privește o opțiune politică fundamentală: în ce măsură agricultura este îndreptățită sau nu la redistribuirea în propriu-i avantaj a unei părți din resursele generate de alte sectoare ale economiei. Este siderantă constatarea că această îndreptățire nu a făcut nici până în prezent obiectul unei reale dezbateri naționale, în care să fie puse în balanță argumentele pro și contra. Acestea i s-au

* Dragoș Negrescu holds a Ph.D. in international economic relations from the Academy of Economic Studies of Bucharest and was Undersecretary of State for European Integration in the Romanian Ministry of Foreign Affairs

substituit, cel mai adesea, două teze:

- una oarecum pascistă, care pune în centrul argumentării situația materială precară a țărănimii și absența mijloacelor necesare desfășurării unei agriculturi performante;

- alta aparent modernă, care, plecând de la faptul că politica agricolă a Uniunii Europene (U.E.) face obiectul unei subvenționări masive, trage concluzia că aderarea României presupune în mod axiomatic punerea neîntârziată în aplicare a aceluiași mecanism de susținere.

Trăsătura comună a ambelor teze este că privesc agricultura ca un domeniu decuplat de corpul economiei românești, ignorând astfel intercondiționările inerente din interiorul său.

În continuare, voi încerca să examinez gradul în care justificările cele mai des utilizate pentru tratamentul special acordat agriculturii în alte țări (în principal, cele dezvoltate) pot fi adecvate realităților României contemporane. Succint prezentate, aceste argumente se referă la: imperativul securității alimentare; protejarea veniturilor producătorilor agricoli; și preservarea habitatului rural.

a) Securitatea alimentară.

În general, cei care invocă acest concept tind să îl identifice cu simpla *autosuficiență alimentară*, respectiv acoperirea în cea mai mare măsură posibilă a necesităților de consum intern din producția proprie. Autosuficiența este însă doar o caricaturizare a conceptului, mai larg și nuanțat, al securității alimentare. Pentru a nu fi golit de substanță, acesta trebuie să înglobeze și

un alt considerent, și anume *prețuri accesibile pentru consumatori*. Definiția „oficială” a conceptului de securitate alimentară, adoptată cu ocazia Summit-ului Mondial al Alimentației din 1996, confirmă acest lucru: „Securitatea alimentară există atunci când toți oamenii, în orice moment, au acces fizic și **economic** la o alimentație suficientă, sigură și hrănitoare...”.¹

Însă, între autosuficiența alimentară și accesibilitatea economică a alimentelor există o contradicție esențială, deoarece susținerea agriculturii presupune aproape întotdeauna prețuri la consumator mai mari decât în absența susținerii.² Practica tuturor țărilor care recurg la asistarea sectorului lor agricol relevă o importanță semnificativă, de cele mai multe ori precumpănitoare, a costurilor pentru consumatori în raport cu costurile pentru contribuabili.

Problema accesibilității de preț a produselor agricole se pune în termeni absolut particulari în România, față de toate modelele de susținere a agriculturii existente pe plan mondial. După cum relevă datele din tabelul de mai jos, România nu numai că se situează pe ultimul loc între țările candidate la aderare din punctul de vedere al incidenței cheltuielilor pentru procurarea hranei asupra veniturilor unui menaj, dar are o situație precară - din același punct de vedere - chiar și între țările în curs de dezvoltare

(Tabel 1).

¹ Einarsson, Peter: „Agricultural trade policy... as if food security and ecologically sustainability mattered”, *Globala Studier Nr .5*, November 2000, p.8

² Teoretic, este posibil ca cetățenii să resimtă povara sprijinirii agriculturii exclusiv în calitatea lor de contribuabili, dar nu și în cea de consumatori, raportul concret în care se găsesc aceste ipostaze depinzând de mix-ul de instrumente folosit.

POLITICA AGRICOLĂ ROMÂNEASCĂ ȘI PERSPECTIVA ADERĂRII LA UNIUNEA EUROPEANĂ

Tabel 1: Ponderea cheltuielilor pentru hrană în coșul de consum al unei gospodării (%)

	1993-94		Mijlocul anilor '80
<i>Țări dezvoltate</i>		<i>Alte țări candidate la U.E.</i>	
Australia	15	Cipru	29
Canada	11	Turcia	33
Japonia	30	<i>Țări în curs de dezvoltare</i>	
S.U.A.	8	Algeria	53
Uniunea Europeană	22	Bangladesh	63
<i>Țări în tranziție</i>		Brazilia	29
Bulgaria	48	China	56
Cehia	32	Coreea de Sud	32
Estonia	39	Egipt	60
Letonia	45	India	65
Lituania	58	Indonezia	57
Polonia	30	Mexic	51
România	60	Nigeria	51
Slovacia	38	Pakistan	45
Slovenia	22	Peru	55
Ungaria	31	Thailanda	42

Surse: - *Agricultural Situation and Prospects in the Central and Eastern European Countries*, European Commission, Working Document, July 1998, p.12

- *Agriculture, Trade and Food Security. Synthesis of country case studies*, FAO Symposium, Geneva, 23-24 September 1999, p.24-25

- Alison Burrell, Arie Oskam (editors): *Agricultural Policy and Enlargement of the European Union*, Wageningen Pers, 2000, p.170

Această stare de fapt impune două concluzii greu de contestat. În primul rând, obiectivul securității alimentare nu poate justifica în România o susținere masivă a sectorului agricol. În al doilea rând, modalitățile de susținere nu pot fi calchiate după cele utilizate predilect în țările dezvoltate (respectiv mecanisme de garantare a unor prețuri interne mult superioare celor internaționale), cu corolarul că protecția la frontieră ar trebui să fie sensibil inferioară celei acordate agricultorilor din aceste țări.

b) Asigurarea unor venituri echitabile pentru agricultori.

Realizarea unei anumite parități între

veniturile obținute de populația ocupată în agricultură și, respectiv cea din alte ramuri este o exigență normală în orice societate democratică. Ea este dezirabilă, în primul rând, din considerente sociale (evitarea apariției unei fracturi între membrii societății), iar unele țări dezvoltate (cum ar fi Japonia) au dat chiar o consacrare juridică acestui obiectiv, prin stipularea sa expresă în lege. În același timp însă, acest deziderat se opune tendinței firești a unui fenomen economic obiectiv: scăderea graduală a prețurilor agricole ca urmare a progreselor tehnologice care permit reducerea costurilor de producție în acest sector. Deși este discutabil dacă acest trend este inexorabil pe termen lung, nu

poate fi contestat faptul că, pe termen scurt și mediu, el se manifestă și reclamă eforturi excepționale pentru a fi contracarat.

Problema care se pune în cazul României este dacă atingerea obiectivului parității impune adoptarea de măsuri speciale pentru ridicarea veniturilor fermierilor. Atâta vreme cât veniturile obținute în alte sectoare ale economiei românești nu sunt substanțial mai mari decât cele obținabile (în absența sprijinului statului) de către agricultori, necesitatea intervenției guvernamentale nu este deloc evidentă. Potrivit unui recent studiu, rata sărăciei în rândul gospodăriilor de agricultori din România (57% în 1998), deși importantă, este comparabilă cu cea a altor categorii ocupaționale relativ importante în termeni numerici (șomerii – 60%, angajații pe cont propriu – 54%) și depășește media națională într-o proporție mult mai mică decât în țările U.E. Argumentele în favoarea susținerii de către stat a agriculturii românești care pot fi extrase din situația descrisă mai jos nu sunt deloc peremptorii și, în orice caz, sunt incomparabil mai slabe decât cele pe care obiectivul parității veniturilor le furnizează partizanilor subvenționării agriculturii în țările dezvoltate.

(Tabel 2)

În al doilea rând, nu este deloc evident că intervenția prin instrumente ale politicii agricole este cea mai indicată în acest context. Pe de o parte, „nu este nimic exclusiv agricol în sărăcia la nivelul familiilor de fermieri... veniturile lor scăzute reprezintă esențialmente o problemă socială... [iar] remediul ține de politica socială mai degrabă decât de cea agricolă”.³ Pe de altă parte, instrumentele de politică agricolă predilect utilizate (în special cele bazate pe garantarea anumitor niveluri de preț producătorilor) favorizează vădit pe cei mai prosperi fermieri. Astfel, în țările Organizației pentru Cooperare Economică și Dezvoltare (OECD), cele mai mari 25% de exploatații agricole beneficiază de o pondere disproporționată din sprijinul agregat acordat agriculturii: între 40% (Elveția) și 88% (S.U.A.), U.E. plasându-se foarte aproape de vârful acestei ierarhii, cu 73%.⁴ Recentele intervenții legislative operate în România sunt susceptibile să amplifice masiv dezechilibrul dintre asistența primită de cei mai avuți și, respectiv, cei mai săraci fermieri, în avantajul primilor. Concret, actele normative privitoare la exploatațiile agricole (OUG nr. 108/2001) și, respectiv, la organizarea și funcționarea pieței produselor agricole și alimentare (Legea nr. 73/2002) sunt

Tabel 2: Rata sărăciei* pe categorii ocupaționale

	România (1998)	Uniunea Europeană (1996)
Ansamblul populației (A)	33,8%	10,5%
Agricultori (B)	57,4%	32,2%
B/A	1,7 : 1	3,1 : 1

* Potrivit definițiilor naționale

Surse: Cornelia Teșliuc ș.a., *Sărăcia și sistemul de protecție socială*, Editura Polirom, Iași, 2001; p.59

- Dominique Bureau, *Agriculture et negociations commerciales*, Conseil d'Analyse Economique, Rapport no.19, 1999; p.57

³ Berkeley Hill: *Agricultural Incomes and the CAP*, *Economic Affairs*, Vol.20, No.2, June 2000, p.16

⁴ *Agricultural Policy Reform: The Need for Further Progress*, *OECD Economic Outlook no.70*, January 2002, p.192

susceptibile să excludă practic de la subvențiile destinate agriculturii tocmai categoriile de populație rurală cele mai sărace.

c) **Prezervarea habitatului rural tradițional.**

În termeni lapidari, acest obiectiv are două componente. Prima este de natură ecologică și, întrucâtva, chiar estetică. Măsura și sensul în care susținerea agriculturii acționează în raport cu această fațetă a obiectivului menționat mai sus sunt controversate, existând numeroase păreri potrivit cărora anumite tipuri de sprijin (cele care nu sunt decuplate de volumul producției agricole) încurajează o exploatare nerațională care degradează habitatul rural. Cealaltă fațetă este de ordin demografic și are în centrul său preocuparea provocată de scăderea continuă a populației rurale, pe seama reducerii pronunțate

a forței de muncă ocupate în agricultură. Temeinicia acestor îngrijorări nu poate fi minimalizată în țările dezvoltate, care au cunoscut mutații demografice absolut dramatice în ultimele decenii și unde forța de muncă agricolă a ajuns să reprezinte procente aproape neglijabile: circa 6% în U. E. (față de peste 25% în 1958); 3% în Statele Unite; și 8% în Japonia.

Din nou însă, cazul României este atipic și, ca atare, neadecvat „tratamentului“ aplicat în țările susmenționate. Nu numai că proporția forței de muncă actualmente ocupate în agricultură este incomparabil mai mare atât față de țările dezvoltate, cât și în raport cu orice altă țară cu economie în tranziție, dar această proporție este și în creștere.^(Tabel 3)

Mai multă consistență par să aibă **argumentele centrate pe teza**

Tabel 3: Importanța relativă a agriculturii în economiile țărilor candidate la aderare

	Proporția populației ocupate în agricultură (%)		Contribuția agriculturii la formarea PIB (%)	
	1993	2000	1993	2000
Bulgaria	21,2	11,3	12,1	15,8
Republica Cehă	5,6	7,4	3,3	3,4
Slovenia	8,4	6,7	5,8	4,1
Estonia	8,2	7,4	10,4	4,7
Letonia	18,4	13,5	10,6	4,0
Lituania	22,4	19,6	11,0	6,9
Polonia	25,6	18,8	6,3	2,9
România	35,2	42,8	20,2	11,4
Slovenia	10,7	9,9	4,9	2,9
Ungaria	10,1	4,8	6,4	3,9

Surse: Larry Karp, Spiro Stefanou: *Domestic and Trade Policy for Central and East European Agriculture*, CEPR Discussion Paper 814, November 1993, p.3

- *Agricultural Situation and Prospects in the Central and Eastern European Countries*, European Commission, DG VI, June 1995, p.5

- *Agricultural Situation and Prospects in the Central and Eastern European Countries*, European Commission, Working Document July 1998, p.12

- European Commission, DG AGRICULTURE, **website**, September 2001

condiționărilor externe care fac necesară adoptarea de politici cuprinzătoare și generoase de susținere a agriculturii. Această teză se prezintă sub două ipostaze principale:

a) intervenția statului este necesară pentru a proteja producătorii interni de repercusiunile la scară internațională ale politicilor agricole promovate de țările dezvoltate (în principal, prețuri mondiale instabile și comprimate artificial),

b) pregătirea aderării la Uniunea Europeană presupune adoptarea mecanismelor de susținere specifice politicii agricole comunitare (PAC).

Primul argument exprimă o realitate incontestabilă dar, deși diagnosticul este corect, tratamentul recomandat este discutabil, în principal din cauza faptului că el presupune inducerea de noi distorsiuni în funcționarea mecanismelor pieței pe considerentul preexistenței altor distorsiuni. Impactul cumulat asupra pieței mondiale va fi cu atât mai devastator, contribuind la o deja înrădăcinată tendință de autoreproducere și autoamplificare a intervențiilor distorsionante.

Pentru țările cu economii în tranziție, o atare soluție este nerecomandabilă nu doar din punct de vedere principal, ci și din considerente cât se poate de pragmatice. Este vorba de faptul că sectorul agricol din economiile lor este mult mai important în termeni relativi decât în țările

dezvoltate, cu corolarul că o politică agricolă intervenționistă modelată după cele promovate de aceste țări ar genera pierderi de eficiență mult superioare și ar afecta grav dezvoltarea unor economii încă fragile.⁵ „Pentru ansamblul celor 10 țări din Europa Centrală și Orientală, fiecare punct procentual de susținere a valorii adăugate agricole implică un procent de prelevare de 2,3 ori mai mare asupra Produsului Intern Brut (PIB), și deci încă și mai mult asupra PIB neagricol, decât în U.E. ... În „grupul Helsinki“, din cauza Bulgariei și României, sprijinul unitar al agriculturii apasă de 5 ori mai mult procentual asupra economiei naționale decât în U.E. și de circa 7 ori mai mult – asupra sectoarelor neagricole“⁶. România este cea mai direct vizată de această punere în gardă dintre țările est-europene candidate la aderare, consecință a faptului că ea este, simultan, țara cu cel mai redus PIB pe locuitor, dar și cu cea mai mare contribuție a agriculturii la formarea PIB!⁷

2. Necesitatea susținerii agriculturii în perspectiva aderării la U.E.

PAC se află de peste un deceniu într-un proces de reformare care, pe de-o parte, conduce la restrângerea nivelului de susținere acordată agriculturii și, pe de altă parte, operează mutații în privința modalităților concrete de sprijin. Acest fapt îngreunează, într-o anumită măsură, eforturile de pregătire pentru aderare pe care le fac țările candidate, mai ales acelea care, precum România,

⁵ Morkre, Morris și David Tarr: **Reforming Agricultural Trade Policy: A Quantitative Evaluation**, *Weltwirtschaftliches Archiv*, 131:1, 1995, p.107

⁶ Alain Pouliquen: **Competitivités et revenus agricoles dans les secteurs agro-alimentaires des PECO**, (studiu comandat de Comisia Europeană), Octombrie 2001, p.72

⁷ în 1998 „distorsiunile asociate politicii de sprijin a producătorilor agricoli, măsurate prin raportarea echivalentului subvenției la producător la PIB, au fost de circa 4-5 ori mai mari decât ale celorlalte țări în tranziție sau ale țărilor dezvoltate“. [Gavrilesu, Dinu, Emil Teșliuc: **Agricultura românească în tranziție**, *ÆCONOMICA* nr.1/2000, p.95]

nu pot să se aștepte – în mod rezonabil – la o dată foarte apropiată pentru accesie. Prin urmare, dacă doresc să aplice anumite politici agricole în perspectiva aderării, statele candidate sunt în situația de a încerca să atingă o țintă în mișcare. Nu este mai puțin adevărat că există, chiar și la ora actuală, suficiente indicii care să contureze direcția probabilă în care va evolua PAC.

În primul rând, este clar conturată tendința de limitare a susținerii agriculturii, atât pe ansamblu, cât și la nivel de produs. Astfel, cea mai recentă reformă a PAC, decisă de Consiliul European de la Berlin (martie 1999) statuează principiul „stabilizării bugetare“, deci a limitării volumului resurselor financiare alocate anual agriculturii din bugetul comunitar. În același timp, pentru acele produse la care ele sunt practicate, prețurile garantate sunt supuse unui proces de reducere graduală. Adăugată la reducerea similară operată la începutul anilor '90, magnitudinea totală a reducerilor operate la încheierea procesului se va situa la nivelul de 45% pentru culturile cerealiere și de 35% pentru carnea de vită. Este, de asemenea, bine conturată, tendința de reducere a importanței suținerii prețurilor prin substituirea cu instrumente de susținere directă a veniturilor agricultorilor:

Dacă am admite că principalul factor modelator al politicii agricole românești îl reprezintă PAC, am constata existența unor desincronizări încă de la nivelul general de abordare. Pentru că, dacă este adevărat că volumul susținerii agriculturii în România este în scădere, modalitățile concrete de acordare a sprijinului evoluează în ultima vreme într-o

direcție opusă celei către care se îndreaptă PAC, fiind operat un transfer dinspre susținerea directă a agriculturilor către subvenționarea pe produs.

Țrebuie însă precizat că, în ciuda aparențelor și a larg răspânditelor opinii contrare, susținerea agriculturii nu este un imperativ incontestabil al pregătirii pentru aderare la Uniunea Europeană. În primul rând, PAC este formulată, aplicată și finanțată la nivelul întregii Uniuni, funcționând pe baza principiului unicității, solidarității și preferinței comunitare. Rolul autorităților naționale fiind deocamdată limitat doar la aspecte de simplă execuție, nu există o necesitate vădită de a aplica mecanisme de susținere similare celor comunitare anterior aderării.

Lărgirea Uniunii Europene ea însăși poartă în sine germeii unor schimbări inevitabile. Costul absorbirii unor sectoare agricole naționale hipertrofiate în raport cu dimensiunea relativă modestă pe care o are agricultura la scara U.E. ar fi, în condițiile respectării scrupuloase a principiilor unicității, solidarității și preferinței comunitare, extrem de însemnat. Estimări ale OECD arată că doar primirea celor patru țări ale „grupului Vișegrad“ ar determina o sporire cu 11% a cheltuielilor din Fondul European de Orientare și Garantare Agricolă (FEOGA)⁸. Evident, toate aceste cheltuieli trebuie acoperite din bugetul comunitar, la a căror alimentare noile state membre vor avea o contribuție foarte limitată. S-ar produce astfel discrepanțe mult mai mari decât cele existente la ora actuală între contribuția unei țări și volumul de resurse primite care, împreună cu nivelul absolut foarte ridicat al acestor resurse, nu va putea permite extinderea

⁸ Burrell, Alison și Arie Oskam (Editors): **Agricultural Policy and Enlargement of the European Union**, *Wageningen Pers*, 2000, p.106

tale quale a PAC asupra noilor membri, mai ales asupra celor care vor fi primiți într-un orizont de timp mai îndepărtat (cum este cazul României).

Deși nu sunt stabilite coordonatele viitoarei reforme, s-a conturat deja un set de opțiuni⁹ care, individual sau împreună, vor da o nouă configurație politicii agricole comunitare în orizontul de timp preconizat pentru aderarea României. Succint prezentate, acestea sunt:

- *degresivitatea*, care presupune reducerea în timp a plăților directe introduse drept contraparte a reducerii prețurilor garantate, cu precizarea că se preconizează ca micii agricultori să nu fie afectați sau să fie afectați în mai mică măsură;

- *limitarea* sumei care poate fi acordată unei singure exploatații la un nivel care să nu poată fi depășit indiferent de dimensiunea respectivei exploatații;

- *modularea*, care are în vedere „reciclarea” fondurilor economisite prin măsuri de tipul celor descrise mai sus în programe de dezvoltare rurală și protejare a mediului; și

- *co-finanțarea*, în virtutea căreia o parte din costul susținerii sectorului agricol ar urma să fie suportată direct de Statele Membre, din bugetele naționale.

Mi se pare demn de relevat că evoluțiile recente ale politicii agricole românești nu coincid cu nici una din aceste probabile direcții viitoare de reformă a PAC. Contrastul este complet în ce privește abordarea eligibilității pentru

subvenționare în funcție de dimensiunea exploatației. De asemenea, cel puțin până când fondurile SAPARD vor deveni operaționale, nu se poate vorbi de asistență pentru dezvoltare rurală și programe de mediu.

În fine, în ipoteza (nu foarte probabilă, totuși) în care opțiunea „renaționalizării” parțiale a PAC s-ar materializa, argumentul armonizării - folosit uneori pentru a justifica demersuri de politică agricolă nepotrivite situației concrete actuale a României - își pierde mult din forță, iar luarea în considerare a particularităților naționale devine obligatorie.

Concluzia care se impune este că nu există argumente credibile care să susțină aserțiunea că politica agricolă a României este sau a fost orientată de condiționările atașate procesului de aderare. De asemenea, am încercat să argumentez că această „decuplare” de *facto* nu este criticabilă în sine, deoarece replicarea la scară națională a PAC este absolut iluzorie.

Mai mult însă, chiar și dacă ar fi posibilă, preluarea *tale quale* a PAC nu ar fi deloc dezirabilă pentru însăși țările candidate. În condițiile în care fermierii din aceste țări ar deveni eligibili pentru niveluri de susținere comparabile cu cele actualmente în vigoare în Uniunea Europeană, consecință a susamintitului principiu al unicității, veniturile lor ar tinde să depășească sensibil media națională. În consecință, ele ar începe să atragă resurse umane din alte sectoare

⁹ Robert Ackrill: **CAP Reform 1999: Crisis Management in Search of a Crisis**, *University of Leicester, Department of Economics*, 1999; Pavlos Pezaros: **The Agenda 2000 CAP Reform agreement in the light of the future EU enlargement**, *EIPA Working paper 99/W/02*, August 1999; Sean Rickard: **The CAP: Whence it Came, Where it Should Go**, *Economic Affairs*, Vol.20, No.2, June 2000; Winfried von Urrf: **The Future of European Agricultural Policies**, *ZEI Policy Paper B28*, October 2001

și ar face să explodeze piața funciară. Într-un cuvânt, ar fi induse enorme distorsiuni în funcționarea economiilor țărilor candidate, distorsiuni cu atât mai mari cu cât nivelul actual al veniturilor este mai redus, iar ponderea sectorului agricol din economie este mai ridicată. Cu siguranță, România ar fi țara cel mai puternic afectată de asemenea efecte perverse.

De aici nu trebuie trasă concluzia că nu sunt necesare pregătiri serioase în vederea aderării. Acestea trebuie însă să vizeze tocmai acele aspecte care, actualmente, sunt practic oculate de atenția acordată subvenționării producției agricole sub aspect cantitativ. Este vorba de reglementările și măsurile de ordin statistic, fitosanitar, veterinar, de informare a consumatorilor etc, care reclamă cele mai importante eforturi logistice la nivel național, de unde și nevoia de fi pregătite serios și din timp. Reforma PAC este susceptibilă să ducă la un accent și mai apăsător pus asupra unor categorii de măsuri practic necunoscute în România: încurajarea practicilor agricole ecologice, ameliorarea substanțială și asigurarea scrupuloasă a calității produselor agroalimentare, îmbunătățirea tratamentului aplicat animalelor în cadrul producției zootehnice.

3. Optimizarea susținerii agriculturii: a face mai mult cu mai puțin

Serioasele rezerve pe care le suscită recurgerea la măsuri de susținere a agriculturii în România nu sunt dictate de dogmatism, ci de considerente absolut pragmatice. Problemele care trebuie rezolvate țin de dozaj și de instrumentarul folosit, astfel încât sprijinul

acordat să nu fie exorbitant și să corecteze cât mai bine neajunsurile care îl fac necesar. La ora actuală, principalele obiective ale politicii agricole românești trebuie să fie **sporirea productivității muncii** în agricultură și **ameliorarea competitivității sectoarelor din amonte și din aval**. O creștere a productivității muncii este însă de neimaginat fără o scădere dramatică (chiar dacă graduală) a numărului agricultorilor și o sporire a dimensiunii exploatațiilor agricole.

Cu privire la celălalt aspect relevant, trebuie menționat un recent studiu al Food and Agriculture Organization (FAO), care arată că agricultorii necesită un sector de procesare a alimentelor eficient pentru ca să își poată vinde produsele în termeni favorabili: „potențialul competitiv într-una din verigile lanțului de prelucrare poate fi irelevant dacă performanța competitivă în alte stadii este slabă”¹⁰.

Cel mai bine răspunde acestor exigențe o politică îndreptată către îmbunătățirea funcționării piețelor, care să aibă un pronunțat caracter de neutralitate. Astfel se poate evita împovărarea suplimentară a sectoarelor din aval prin prețuri artificial ridicate ale materiilor prime agricole. Multă vreme izolate și „înghețate” într-o structură monopolistă, acestea se confruntă acum cu dificultăți sporite, generate de concurența importurilor. Este, de asemenea, necesară promovarea unor politici conexe, care nu pot fi incluse între măsurile de susținere a agriculturii, dar al căror impact favorabil nu poate fi îndeajuns subliniat. Este vorba de privatizarea fermelor de stat și îndepărtarea barierelor *de facto* care

¹⁰ **Business Central Europe**, July-August 2000, p.48

împiedică formarea unei adevărate piețe a pământului, condiție esențială a consolidării exploatațiilor până la dimensiuni eficiente economic. Progresele neglijabile ale productivității agricole după un deceniu de tranziție economică, deși imputate cu indignare de anumiți specialiști absenței unui sprijin mai consistent al statului, își au originea în primul rând în:

- întârzierea nepermisă a soluționării problemei restituirii pământurilor cooperativizate (sau naționalizate) și, ulterior, în tergiversarea iresponsabilă a punerii în aplicare a soluției adoptate;
- interdicția *de jure* a cvasi-totalității tranzacțiilor cu pământ agricol până în 1997 și, ulterior, imposibilitatea vânzării terenurilor aparținând statului (chiar și în condițiile în care ele fac parte din domeniul privat!).

Măsurile de susținere a agriculturii se concretizează în două tipuri de transferuri în favoarea producătorilor agricoli: directe (sau explicite) și indirecte (sau implicite). Transferurile indirecte au în vedere, în primul rând, măsurile de politică comercială prin care piața internă este izolată de evoluțiile de pe piețele internaționale, cu corolarul atingerii unor prețuri superioare celor mondiale. Acest rezultat este obținut în primul rând prin măsuri protecționiste, de restricționare a importurilor, dar și prin măsuri de stimulare a exporturilor. Din rațiuni metodologice, care țin de imposibilitatea determinării absolut precise a proporției din decalajul de preț datorate măsurilor protecționiste, estimarea transferurilor indirecte include și bariere „naturale“ care fac mai dificil accesul fizic al importurilor pe piața internă (ineficiențele din sistemele de transport, depozitare și comercializare).

Transferurile explicite, la rândul lor, îmbracă două forme principale: susținerea prețurilor și subvenții directe. Susținerea prețurilor se bazează, cel mai adesea, pe stabilirea unor prețuri minime care sunt garantate producătorilor prin intervenții directe pe piață, respectiv achiziții ale produselor în cauză, stocarea și, eventual, exportul subvenționat al acestora. Deoarece prețurile garantate sunt, de regulă, superioare prețurilor mondiale, acest mecanism ar avea un cost prohibitiv dacă accesul importurilor pe piața internă ar fi liber sau afectat doar de taxe vamale moderate. În consecință, edificarea unor sisteme elaborate de protecție la frontieră este contrapartea indispensabilă a funcționării sistemelor de susținere a prețurilor.

Faptul că potențialul distorsionant al măsurilor de susținere a agriculturii nu este același pentru toate tipurile de sprijin face obiectul unei confirmări oficiale, rezultată din tratamentul diferit rezervat diverselor tipuri de subvenții în cadrul Acordului privind Agricultura de sub egida Organizației Mondiale a Comerțului (OMC). Concret, este făcută o distincție între măsurile de susținere în funcție de impactul pe care ele îl pot avea asupra nivelului producției și al comerțului cu produse agricole. Pe de-o parte, măsurile considerate a avea un potențial efect distorsionant asupra producției și fluxurilor comerciale fac obiectul unor angajamente de reducere a lor din partea tuturor țărilor membre (inclusiv România). Toate măsurile de susținere a prețurilor, precum și cele care conduc la reducerea costului inputurilor agricole sunt incluse în această categorie. Pe de altă parte, o largă paletă de măsuri de sprijin, reputele a nu fi distorsionante (și incluse în așa-numita „cutie verde“), pot fi utilizate de toate țările fără nici un

POLITICA AGRICOLĂ ROMÂNESCĂ ȘI PERSPECTIVA ADERĂRII LA UNIUNEA EUROPEANĂ

fel de restricție din perspectiva obligațiilor internaționale (chiar dacă nu necesarmente și din cea a raționalității economice). Este vorba de astfel de măsuri precum: cercetare, furnizarea de

65% în 2000.¹¹ Distribuția pe categorii a măsurilor de susținere scoate în evidență discrepanțe importante de la țară la țară (Tabel 4)

Tabel 4: Structura asistenței acordate sectorului agricol în țările membre OECD, pe tipuri de instrumente, 1997-99

	Susținerea prețurilor	Subvenționarea input-urilor	Transferuri directe către fermieri
Uniunea Europeană	63%	11%	26%
S.U.A.	53%	23%	24%
Japonia	94%	6%	-
Canada	62%	10%	28%
Elveția	65%	8%	24%
Norvegia	58%	31%	11%
Coreea de Sud	95%	4%	1%
Mexic	68%	10%	1%
Republica Cehă	70%	14%	16%
Polonia	85%	14%	-
Ungaria	65%	9%	26%
Turcia	67%	33%	-

Surse: - Neilson C.Conklin: **Developed Countries' Agricultural Policies**, *USDA Economic Research Service*, March 2001

- Dimitris Diakosavvas: **The Uruguay Round Agreement in Practice: How Open are OECD Markets?**, *World Bank conference*, Washington, July 2001

- Alain Pouliquen: **Competitivités et revenus agricoles dans les secteurs agro-alimentaires des PECO**, (studiu comandat de Comisia Europeană), Octobre 2001

diverse servicii (extensie agricolă, inspecție, marketing și promovare, infrastructură), ajutoare în caz de dezastră naturale, susținerea veniturilor agricultorilor (cu condiția ca transferurile să nu fie condiționate de tipul sau nivelul producției), ș.a.m.d.

Pe ansamblul țărilor dezvoltate, intervențiile în scopul susținerii prețurilor rămân preponderente în arsenalul instrumentelor pentru sprijinirea agriculturii, deși importanța lor relativă este în scădere: de la 77% din totalul transferurilor pentru agricultură în 1986-88, la

O importantă concluzie pe care o sugerează datele prezentate este aceea că politicile de susținere practicate în Uniunea Europeană sunt, în general (74% din total) distorsionante, fapt de natură să avertizeze odată în plus asupra riscurilor pe care le-ar comporta o decizie pripită de replicare a lor în țara noastră. Caracterul exemplar pe care îl are politica agricolă comunitară pentru cele mai avansate țări candidate la aderare este, probabil, cauza principală pentru care și în țările „Grupului Vișegrad“ - care, practic, formează *nucleul dur* al acestei categorii - măsurile distorsionante sunt consubstanțiale asistenței

¹¹ **Agricultural Policies in OECD Countries. Monitoring and Evaluation**, *OECD*, April 2001, p.25 a

acordate fermierilor. În aceste țări, mecanismele de susținere a prețurilor au reprezentat forma predilectă de asistență încă de la începutul perioadei de tranziție. Chiar dacă s-au înregistrat fluctuații în timp, ele au contribuit constant la peste jumătate din sprijinul total acordat agriculturii. Tendințele au fost însă întrucâtva divergente. Dacă în Republica Cehă importanța relativă a acestor măsuri față de un nivel de peste 90% în 1992-94, în Ungaria dependența de măsurile de susținere a prețurilor s-a accentuat, pe când în Polonia ea s-a dovedit remarcabil de constată la un nivel puțin mai mare de 80%.¹² Ponderea acestor măsuri în Slovacia, pentru care nu dispunem de estimări recente, trebuie să fi rămas precumpănitoare în condițiile în care această țară recurge la prețuri garantate și intervenții pe piață pentru cel mai mare număr de produse dintre toate economiile est - și central-europene.

Singurele țări din regiune care nu recurg la instrumente de susținere a prețurilor - Bulgaria, Estonia, Letonia și România - o fac din motive diferite.¹³ În cazul celor două țări baltice,

explicația ține de opțiunea acordării unui sprijin moderat agriculturii, consecință și a importanței relative modeste a acestui sector în ansamblul economiei, pe când țările balcanice mai sus amintite reprezintă cazuri speciale. Ambele au aplicat un anumit tip de susținere a prețurilor la producător, care s-a dovedit însă extrem de costisitor și ineficace, din cauza – în principal – a constrângerilor impuse de logica etatistă în care a funcționat sistemul. Astfel, susținerea prețurilor la producător a coexistat cu controlul prețurilor la consumator, sistem nu foarte diferit principial de planificarea centralizată. Acest fapt explică de ce anumiți autori consideră, referindu-se la acest mix de măsuri, că ele au putut fi regăsite „în țări în care noua elită politică nu este fundamental diferită de cea veche”.¹⁴

(Tabel 5)

O distorsiune suplimentară a fost produsă în România prin recurgerea la așa-numiții „integratori”, care jucau rolul de intermediari pentru derularea subvențiilor bugetare acordate. Aceștia erau, în fapt, mari societăți comerciale cu

Tabel 5: Cuprinderea mecanismelor de susținere a prețurilor aplicate în țările din Europa Centrală și de Est

	Cehia	Lituania	Polonia	Slovacia	Slovenia	Ungaria
Grâu	X		X	X	X	X
Secară			X			
Porumb						X
Cartofi				X		
Sfeclă de zahăr			X	X	X	
Lapte	X	X	X	X		X
Carne de vită		X		X		X
Carne de porc			X	X		X
Ouă				X		

Surse: - CEE State Trading: Questions Lurk Behind Notifications, *Economic Research Service USDA*, Decembrie 1997
 - Alison Burrell, Arie Oskam (editors): *Agricultural Policy and Enlargement of the European Union*, Wageningen Pers, 2000, p. 224-225

capital de stat, preluate nerestructurate de la agricultura socialistă. Din considerente care țin de maximizarea propriei lor utilități, „integratorii” au viciat alocarea resurselor în detrimentul micilor producători (sau, potrivit unei exprimări eufemistice, „au preferat efectuarea unor tranzacții cu marii producători, care comportau costuri mai scăzute”)¹⁵ și și-au procurat capital de lucru gratuit pe seama alocațiilor bugetare, întârziind plățile către producătorii primari.¹⁶ Astfel a fost amplificată favorizarea marilor producători care este inerentă oricăror mecanisme de susținere a prețurilor:

Aceste neajunsuri s-au grefat pe un alt element general de vulnerabilitate al sistemului, și anume costul său, extrem de greu suportabil în contextul austerității bugetare. De altfel, povara pentru finanțele publice a mecanismelor de susținere a prețurilor reprezintă o problemă majoră pentru toate țările care recurg la ele, mai ales în condițiile în care cheltuielile asociate acestor măsuri pot scăpa ușor de sub control, fiind extrem de sensibile la variațiile nivelului producției.

Putem aprecia că mecanismele de susținere a prețurilor, care sunt oricum un instrument suboptimal de susținere a agriculturii, au fost întârziate suplimentar în România de **tentativa nerealistă de a fi atinse simultan, prin același instrument, obiective care se**

contrazic reciproc: prețuri remuneratorii pentru producători și prețuri accesibile pentru consumatori, în condițiile conservării unor sechele ale sistemului de organizare agricolă din perioada comunistă.

Renunțarea la acest tip de mecanism de susținere cu începere din 1997 s-a produs pe fundalul liberalizării definitive a prețurilor produselor agricole, și a fost însoțită în mod necesar de o reducere importantă a protecționismului agricol. Deși sever criticată ulterior, această măsură era singura de natură să evite o explozie a prețurilor produselor agricole pe piața internă, anterior izolată de cea internațională prin taxe vamale de peste 100%. Un alt important punct de cezură survenit după 1996 în politica de susținere a agriculturii românești se referă la eliminarea transferurilor cvasi-fiscale (de tipul liniilor de credit deschise de BNR, al finanțărilor directe acordate de FPS și al iertării de datorii).

Reformarea sistemului de susținere a agriculturii în România a avut în centrul său introducerea unui instrument - cupoanele acordate proprietarilor de terenuri agricole - remarcabil prin concepția sa modernă. Deși numeroși critici l-au luat drept țintă, sistemul cupoanelor are puține elemente vădite de vulnerabilitate, iar experții care l-au analizat fără *parti pris* au admis că „are mai multe avantaje

¹² Swinnen, Johan EM., Jason G.Hartell: **Political economy aspects of CEECs agricultural price and trade policy in the framework of EU Accession**, *Phare ACE Programme, Discussion Paper 02/1*, 1998, p.15

¹³ Recent, Parlamentul României a aprobat o lege (nr.73/2002) care deschide calea aplicării pe scară largă de asemenea măsuri. Realismul acestei opțiuni este cel mai bine ilustrat că aplicarea dispozițiilor legii a trebuit suspendată după doar 18 zile, prin Ordonanță de Urgență!

¹⁴ Burrell, Alison, Arie Oskam (Editors), *op.cit.*, p.230

¹⁵ Gavrilesco, Dinu, Emil Têșliuc, *op.cit.*, p.67

¹⁶ **Review of Agricultural Policies. Romania**, *OECD Centre for Co-operation with Non-Members*, 2000, p.105

decât dezavantaje”.¹⁷ Este interesant să constatăm că atacurile cele mai violente la adresa sistemului cupoanelor au avut în vedere, fie aspecte care nu țin de esența mecanismului (valoarea cupoanelor distribuite, considerată prea mică), fie aspecte care sunt mai degrabă elemente de progres decât neajunsuri ale sistemului. Este vorba, în principal, de faptul că acest sistem poate „furniza un ajutor de ordin social pentru micii proprietari funciari”¹⁸ și, în general, este „decuplat” de nivelul producției, deci mult mai puțin distorsionant. Ca urmare, dacă până în 1996 (inclusiv) asistența acordată prin mijloace reputate a crea distorsiuni reprezenta circa 80% din asistența totală, ulterior - până în 1999 - această pondere s-a înjumătățit.¹⁹

Paradoxal, această raționalizare a modalităților de sprijinire a agriculturii a făcut în ultima vreme obiectul unor critici vehemente, fiind tratat înlocuit prin mecanisme cu un efect mult mai discutabil. În 2001, au mai fost păstrate măsuri de sprijinire directă a producătorilor agricoli, chiar dacă într-o formă care amplifică semnificativ intercondiționarea dintre producția efectiv realizată și subvenția obținută, fiind astfel un pas înapoi din punctul de vedere al „neutralității” asistenței (care, după cum s-a arătat, este tendința prevalentă atât în U.E. cât și pe plan mondial): a fost instituită obligativitatea exploatații terenurilor și doar anumite culturi au fost eligibile pentru susținere. În 2002, sistemul a fost abandonat integral în favoarea unei așa-numite „subvenționări pe produs” constând din

acordarea unor sume fixe pe unitate de cantitate de producție sprijinită. Schema, aplicabilă atât unor culturi vegetale cât și unor producții animale, este principial neconformă cu *evoluția* PAC nu doar pentru că elimină până și forma incipientă de „decuplare” existentă anterior, dar și pentru că - coroborată cu dispoziții legale introduse anterior (OUG nr.108/2001 privind exploatarea agricolă) - exclude *ab initio* micii producători agricoli de la beneficiile sale.

O inovație, dictată de constrângeri bugetare lesne de înțeles, dar care riscă să deschidă larg porțile pentru abuzuri și corupție, ține de limitarea cantității de produse eligibile care pot beneficia de subvenție. În aceste condiții, modul de ajustare a cererii la oferta limitată de subvenții capătă o importanță crucială. Informațiile disponibile până în prezent sugerează că autoritățile ar fi optat pentru metoda de alocare „primul venit, primul servit”. Mai ales în domeniul vegetal, unde condițiile climatice joacă un rol crucial, aplicarea unei asemenea metode riscă să creeze disparități regionale artificiale în ce privește sprijinul obținut. Mai mult decât atât, recurgerea la un asemenea hibrid de subvenționare are și „darul” de a anula unul din avantajele care țin de însăși esența subvenționării directe a producției agricole: stabilizarea prețurilor (chiar dacă la un nivel oneros pentru consumatori) și a pieței agricole interne. În situația dată, producătorii sunt puși deliberat în fața unei enorme incertitudini cu privire la posibilitatea de a accede la subvenții, existând și

¹⁷ Vincze, Maria: **Cine câștigă și cine pierde prin subvenționarea agriculturii românești ?**, *Economistul* Nr. 125 (1151), 29 iunie 1998

¹⁸ European Commission: **2000 Regular Report on Romania's Progress towards Accession**, p.33

¹⁹ Emil Teșliuc: **Politica agricolă: realizări și provocări**, în *„Franziția economică în România. Trecut, prezent și viitor”* (Coordonatori: Christoph Ruehl și Daniel Dăianu), Banca Mondială și CEROPE, 1999, p.170

riscul de a stimula producția la costuri mult peste ceea ce cererea (internă și/sau externă) poate valida, fără posibilitatea de compensare integrală din susținerea directă limitată care poate fi acordată. Cu alte cuvinte, un potențial stimulent al pierderilor într-un sector agricol deja încărcat de datorii estimate recent la câteva sute de milioane de dolari.²⁰

Gradul ridicat de inconsecvență în orientarea politicii agricole din ultimii ani, nu integral explicabil prin schimbarea majorității parlamentare, este simptomatic pentru superficialitatea dezbaterii cu privire la susținerea agriculturii în România. Atâta vreme cât nu putem să apreciem nici măcar dacă susținerea agriculturii este cerută de considerente economice sau extraeconomice, nu putem spera la coerență între instrumentele concrete folosite. Iar dacă ipoteza economică este cea privilegiată de autorități la ora actuală, atunci acestea sunt remarcabil de incoerente din moment ce, odată cu introducerea de măsuri de sprijin legate de producție și destinarea lor exclusiv exploatațiilor mari, continuă să amâne introducerea impozitului pe venitul agricol al exploatațiilor mici și să întârzie privatizarea fostelor IAS-uri.

4. Este agricultura românească lipsită de sprijin?

Faptul că, în România, agricultura nu beneficiază de sprijin din partea statului (sau că, în orice caz, acesta este ridicol de mic în comparație cu situația din alte țări aparținând regiunii, precum Ungaria) a ajuns un lait motiv al luărilor de poziții din partea reprezentanților lobby-ului agricol, pe care nici mass media și nici

autoritățile nu îl contestă. Însă, pe cât de sentențios este tonul pe care sunt făcute asemenea aserțiuni, pe atât de subțiri sunt datele factuale oferite în sprijinul lor.

Pentru a facilita comparațiile, atât internaționale cât și intertemporale, este necesară alegerea unui indicator cât mai larg răspândit. În cazul particular al agriculturii, acest demers este mult facilitat de existența unei bogate baze de date acumulate încă de la mijlocul anilor '80 când, odată cu lansarea Runderi Uruguay de negocieri comerciale multilaterale, tema politicilor interne de susținere a agriculturii (și a inevitabilelor lor repercusiuni asupra pieței mondiale) a început să fie intens studiată în literatura de specialitate.

Indicatorul menționat se numește **echivalent al subvenției la producător** (ESP) și urmărește transformarea tuturor formelor de susținere a agriculturii într-un echivalent monetar. ESP măsoară transferurile directe sau indirecte de avuție de care beneficiază agricultorii de pe urma intervenției guvernamentale (protecție la frontieră, mecanisme de susținere a prețurilor, plăți directe etc) și le raportează la valoarea de piață a producției agricole obținute. Acest indicator nu este ferit de imperfecțiuni. Deoarece punctul de referință de la care se pleacă sunt prețurile internaționale, care sunt afectate de o variabilitate destul de pronunțată, aceasta se repercutează asupra nivelului ESP, care poate cunoaște variații însemnate chiar dacă substanța intervenției guvernamentale nu s-a modificat (sau s-a schimbat în sens opus). Cursurile de schimb ale monedelor naționale, prin care se face conversia

²⁰ *Adevărul*, 27 februarie 2002; *Curierul Național*, 5 martie 2002

care permite raportarea la prețurile internaționale, au și ele o influență exogenă deloc neglijabilă asupra ESP. Pe de altă parte, sfera largă de cuprindere a indicatorului și ușurința corespondențelor pe care le face posibile îl recomandă pentru utilizare, mai ales atunci când urmărim să obținem indicații cu un anumit grad de generalitate.

Datele prezentate în tabelul 6 confirmă existența a doi factori principali care explică nivelul ESP. Pe de-o parte, acesta tinde să scadă odată cu nivelul de dezvoltare economică a țării în cauză și, pe de altă parte, este de regulă mai mare în țările care sunt importatoare nete de produse agricole decât în cele exportatoare.²¹

(Tabel 6 - vezi p. 21)

Din analiza datelor putem constata nu doar că ESP în România nu este mai mic decât ar trebui să ne așteptăm date fiind ipotezele formulate anterior, ci chiar că acest nivel este unul din cele mai ridicate din Europa Centrală și de Est. Factori conjuncturali explică variațiile însemnate din anumiți ani (nivelul foarte redus din 1997 fiind și rezultatul unei importante depreciere a monedei naționale) dar, pe ansamblul perioadei, **susținerea agriculturii în România a fost absolut comparabilă cu cea din Cehia, Slovacia sau Polonia**, și nu mult inferioară celei din Ungaria. Extinzând comparația și asupra altor categorii de țări, constatăm că tendințele înregistrate în România sub acest aspect nu sunt deloc extreme. Mai mult, dacă privim dimensiunea sprijinului acordat agriculturii în mod relativ raportat la puterea economică de ansamblu, observăm că statul face comparativ mai mult pentru agricultură în România decât chiar în

țări pe care promotorii lobby-ului agricol le prezintă drept exemple de urmat.

(Tabel 7 - vezi p. 22)

Pe lângă o inerentă (și importantă!) doză de subiectivism, percepția insuficientei susțineri a agriculturii românești este influențată și de structura acestui sprijin. În perioada 1997-2000 s-a putut remarca o sporire a uniformității susținerii, indiferent de producția sprijinită, pe când în alte țări din regiune există o anumită concentrare, de regulă asupra produselor animaliere. Și în aceste țări însă, după cum reiese din datele tabelului 8, asistența acordată are un grad de neutralitate important și în creștere. Mai mult chiar, comparațiile făcute prin prisma coeficientului de variație relevă că **România are printre cele mai puțin uniforme politici de susținere** în cadrul grupului țărilor membre CEFTA.

(Tabel 8 - vezi p. 22)

Acest lucru nu exclude posibilitatea ca, punctual, pentru anumite produse, decalajul de competitivitate în detrimentul fermierilor români care se datorează exclusiv diferențelor în nivelul de subvenționare internă să fie relativ important (e.g., carnea de pui provenită din Ungaria). O reajustare a susținerii interne în sensul favorizării doar a anumitor produse este însă o opțiune cu consecințe multiple și care nu poate în nici un caz să satisfacă condiții de optim paretian. Sprijinul mai mare pentru anumiți producători trebuie să se reflecte în reduceri ale asistenței de care beneficiază alții, cu corolarul foarte probabil al adâncirii unor pungi de sărăcie. Nu este însă o opțiune de respins *a priori*.

²¹ Swinnen, Johan F.M. și Jason G.Hartell, *op.cit.*, p.10

POLITICA AGRICOLĂ ROMÂNEASCĂ ȘI PERSPECTIVA ADERĂRII LA UNIUNEA EUROPEANĂ

Tabel 6: Evoluția ESP pe plan mondial, 1986-2000 (în %)

	1986	1989	1992	1994	1997	1998	1999	2000
<i>Țări dezvoltate</i>								
U.E.	46	41	47	48	42	45	43	38
S.U.A.	25	27	19	20	14	23	25	22
Japonia	67	72	58	75	61	62	64	64
Canada	33	...	30	27	14	17	17	19
Australia	9	10	15	10	7	5	6	...
Elveția	73	...	...	79	76	70	72	71
Norvegia	66	...	...	72	71	67	67	66
N. Zeelandă	11	...	3	3	3	1	1	1
<i>Țări în curs de dezvoltare</i>								
Coreea de Sud	71	...	...	...	...	57	69	73
Mexic	-1	...	...	...	...	14	15	18
Turcia	14	...	...	...	...	25	23	13
<i>Țări în tranziție</i>								
Rep. Cehă	59	55	30	20	11	17	20	18
Estonia	...	74	-91	-6	9	16	15	...
Letonia	...	78	-93	9	8	10	18	..
Lituania	...	75	-113	-10	18	14	21	...
Polonia	44	5	20	20	22	21	25	20
România	48	46	8	19	3	25	20	...
Slovacia	...	56	29	24	14	23	25	...
Ungaria	39	27	17	29	16	19	23	18

Surse: - Larry Karp, Spiro Stefanou: *Domestic and Trade Policy for Central and East European Agriculture*, CEPR Discussion Paper 814, November 1993, p.5

- *Agricultural Situation and Prospects in the Central and Eastern European Countries*, European Commission, Working Document, July 1998, p.23

- Kym Anderson: *Domestic Agricultural Policy Objectives and Trade Liberalisation: Synergies and Trade-Offs*, OECD Workshop, October 1998, p.17

- *Recent Agricultural Policy Reforms and Future Directions. Paper Prepared by Australia*, Quint Agriculture Ministerial Forum, Montreal, 30 September– 1 October 1999

- Emil Teșliuc: *Politica agricolă: realizări și provocări*, în *Tranziția economică în România. Trecut, prezent și viitor* (Coordonatori: Christoph Ruehl și Daniel Dăianu), Banca Mondială și CERPE, 1999, p.148

- *Off to market. A Survey of Agriculture*, Business Central Europe, July-August 2000, p.48

- Alison Burrell, Arie Oskam: *Agricultural Policy and Enlargement of the European Union*, Wageningen Pers, 2000, p.222

- *Review of Agricultural Policies. Romania*, OECD, 2000, p.154

- *Agricultural Policies in OECD Countries. Monitoring and Evaluation*, OECD, April 2001, p.26-27

Tabel 7: Dimensiunea relativă a sprijinul agregat acordat agriculturii, 1996-98 (% din PIB)

România	4,0	Polonia	2,4	Uniunea Europeană	1,5
Bulgaria	-0,1	Slovenia	2,4	S.U.A.	0,6
Republica Cehă	1,9	Letonia	1,2	Coreea de Sud	5,0
Slovacia	2,5	Lituania	2,9	Turcia	8,0
Ungaria	2,2	Estonia	1,1	Rusia	2,0

Surse: - Dinu Gavrilescu, Emil Teșliuc : **Agricultura românească în tranziție**, *CECONOMICA* nr.1/2000, p.96

Off to market. A Survey of Agriculture, *Business Central Europe*, July-August 2000, p.48

Alain Pouliquen: **Competitivités et revenus agricoles dans les secteurs agro-alimentaires des PECO**, (studiu comandat de Comisia Europeană), October 2001

Allan Rae, Timothy Josling **Processed food trade and developing countries: protection and trade reform**, *NZ Trade Consortium Working Paper no.15*, 2001

Tabel 8: Echivalentul subvenției la producător pe categorii de produse

	România		R. Cehă		Polonia		Slovacia		Ungaria	
	1995	1998	1989	1997	1989	1997	1989	1996	1989	1997
Total producție agricolă	10	27	55	11	5	22	56	19	-3	16
Culturi agricole	-8	9	...	0	...	27	...	4	...	4
- grâu	-5	15	-22	0	42	29	-22	-25	-14	4
- porumb	-12	10	-3	-3	...	25	-3	0	-26	-4
- oleaginoase	-17	-29	-45	-2	-1	7	-45	11	-75	17
- zahăr	50	57	-9	12	-21	46	-9	40	-25	37
Produse animale	28	36	...	16	...	20	...	30	...	25
- carne vită	-27	2	77	19	3	-8	77	21	53	-3
- carne porc	20	13	38	2	4	28	38	25	-3	11
- carne pui	36	41	...	14	31	37	...	45	10	54
- lapte	42	57	5	28	-7	9	5	48	25	30
- ouă	48	52	22	23	65	43	22	-4	1	39
Coefficient de variație	2,08	1,15	4,47	1,06	1,85	0,71	4,47	1,46	5,65	0,94

Sursa: Date prelucrate după:

- Larry Karp, Spiro Stefanou: **Domestic and Trade Policy for Central and East European Agriculture**, *CEPR Discussion Paper 814*, November 1993

- Emil Teșliuc: **Politica agricolă: realizări și provocări**, în *Tranziția economică în România. Trecut, prezent și viitor* (Coordonatori: Christoph Ruehl și Daniel Dăianu), Banca Mondială și CERPE, 1999, p.180

- **Review of Agricultural Policies. Romania**, *OECD*, 2000, p.162

5. Evoluția protecționismului agricol în România

Formularea politicii comerciale în domeniul agricol a trecut prin mai multe etape în decursul primului deceniu de tranziție. În prima jumătate a acestui interval, pe fondul unei scăderi a producției obiectiv generate de mutațiile din structura proprietății, România a practicat o protecție la frontieră moderată. Această postură a politicii comerciale era, de altfel caracteristică aproape tuturor țărilor din Europa Centrală și de Est, cu excepția Sloveniei, care a păstrat în permanență un nivel al protecției înalt și stabil. La cealaltă extremă s-a situat Estonia, care a adoptat în domeniul agricol aceeași atitudine de deschidere completă a pieței interne față de importuri pe care o promova și în domeniul industrial, în pofida elaboratelor justificări care sunt îndeobște oferite pentru a stabili „excepționalismul” agriculturii între ramurile unei economii naționale și, pe această bază, îndreptățirea ei la un tratament special.

(Tabel 9)

perfect în limitele practicate de alte țări importante din regiune. Punctul de inflexiune se situează în iulie 1995, când nivelul protecției tarifare agricole din România a explodat, singularizându-se puternic între toate țările cu economii în tranziție din zona central- și est-europeană. Importantele majorări ale taxelor vamale operate cu acest prilej au fost justificate de autorități prin argumentul că acestea ar fi reprezentat „obligații” care decurgeau pentru România din intrarea în vigoare a Acordului privind Agricultură negociat sub egida GATT/OMC cu ocazia Runderi Uruguay. Rămâne un motiv de mare nedumerire faptul că această aserțiune, incorectă pe fond, a fost primită ca atare de presă și opinia publică. În fapt, ce a consacrat acordul susmenționat a fost oferta tarifară pe care negociatorii români au formulat-o pe parcursul negocierilor, ofertă extrem de protecționistă. Dintre toate țările cu economii în tranziție, România a negociat cel mai înalt nivel al taxelor vamale consolidate. De asemenea, în condițiile în care toate aceste țări și-au modificat

Tabel 9: Media ponderată a taxelor vamale în condiția CNF în prima jumătate a anilor '90

	1991	1992	1994	1995 (sem.II)
Republica Cehă	5,3%	10,7%	19%	13%
România	12,9%	9,7%	24,5%	75,0%
Ungaria	9,5%	14,4%	24%	45%

Surse: - Lubica Bartova: **Liberalization Versus Protection. The Case of Slovak Agriculture**, *Eastern European Economies*, 33:4, 1995, p.21

- Morris Morkre, David Tarr: **Reforming Agricultural Trade Policy: A Quantitative Evaluation**, *Weltwirtschaftliches Archiv*, 131:1, 1995, 111

- Zdenek Drabek, Alasdair Smith: **Trade Performance and Trade Policy in Central and Eastern Europe**, *CEPR Discussion Paper No.1182*, May 1995, p.7

- **Trade Policies and Measures in Transition Economies**, *OECD*, December 1996, p.15

După cum se observă din tabelul 9, până în a doua jumătate a anului 1995 protecția vamală acordată sectorului agricol din România se înscria

nivelul protecției vamale în urma Runderi Uruguay, creșterile înregistrate de România au fost cele mai mari.

Ulterior, începând cu 1997, în contextul punerii în aplicare a unor măsuri de raționalizare a politicii agricole de ansamblu convenite cu Banca Mondială în cadrul programului ASAL, media ponderată a taxelor vamale *erga omnes*

pentru că ele demonstrează lipsa de consistență a unor opinii larg răspândite în discursul comentatorilor români ai politicii comerciale agricole din țara noastră.

(Tabel 10)

Tabel 10: Sinoptic al protecției vamale acordate agriculturii pe plan mondial, 1998

	Medie taxe consolidate	Medie taxe aplicate		Medie taxe consolidate	Medie taxe aplicate
<i>Țări în tranziție</i>			<i>Țări în curs de dezvoltare</i>		
Bulgaria	...	24,6	Argentina	32,8	13
Rep. Cehă	13,3	14,2	Brazilia	35,3	13
Polonia	52,8	36,4	Columbia	88,3	22
România	161,5	32,8	Coreea de Sud	62,2	66
Slovacia	14,2	14,0	Ecuador	26	13
Slovenia	...	13,9	Filipine	35,3	19
Ungaria	22,2	33,7	India	124,3	30
<i>Țări dezvoltate</i>			Indonezia	47,2	16
Australia	3,3	...	Maroc	65	49
Canada	8,8	24,0	Mexic	42,9	20
Elveția	51,1	120	Nigeria	150	23
Islanda	48,4	113	Pakistan	101	43
Japonia	33,0	58,5	Thailanda	34,6	37
Noua Zeelandă	8,7	...	Tunisia	116,7	35
Norvegia	123,7	152,0	Turcia	63,9	45
S.U.A.	9,0	11,8	Uruguay	32	13
U.E.	19,5	21,0	Venezuela	55,4	15

Surse: - Alison Burrell, Arie Oskam (Editors): **Agricultural Policy and Enlargement of the European Union**, Wageningen Pers, 2000, p.237

- Merlinda Ingco, Robert Townsend: **Experience from the Implementation of Uruguay Round Commitments**, *The World Bank*, February 2000, p.14

- **Profiles of Tariffs in Global Agricultural Markets**, *US Department of Agriculture*, January 2001, p.20-21

- **The Uruguay Round Agreement on Agriculture. Policy Concerns of Emerging and Transition Economies**, *OECD*, April 2001, p.79

- **Market Access: Unfinished Business. Post-Uruguay Round Inventory and Issues**, *WTO Special Studies 6*, May 2001, p.49-50

efectiv aplicate importurilor de produse agroalimentare s-a redus substanțial, la 30,7% în 1998 și, respectiv 28% în 1999.

Câteva din din informațiile pe care le oferă datele din tabelul 10 trebuie conturate mai apăsător,

- nu se confirmă aserțiunea că pe plan mondial sunt comune niveluri ale protecției similare cu cele maxime la care are dreptul România în cadrul GATT/OMC; dimpotrivă, media taxelor vamale consolidate de țara noastră este

printre cele mai ridicate din lume, și mult mai mare decât cea din țările la care ne raportăm de obicei (Europa Centrală și de Est și, în perspectivă, U. E.);

- nu este adevărat nici că, sub presiunea unor interese oculte promovate prin acordul ASAL, protecționismul agricol ar fi devenit ne semnificativ după 1997; din contră, de-abia după raționalizarea protecției vamale operate în această perioadă a devenit nivelul său comparabil nu numai cu cel al țărilor din regiune, dar și cu al principalelor țări în curs de dezvoltare, care beneficiază de un tratament favorabil asemănător celui la care are dreptul România în cadrul GATT/OMC;

- în fine, se dovedește că practica aplicării de taxe vamale net inferioare nivelurilor maxime consolidate este larg răspândită și nicidecum un abuz al autorităților române, cum s-a afirmat uneori cu vădită rea intenție.

În afară de dorința de a menține o marjă practic nelimitată de manevră în stabilirea nivelului protecției vamale (deziderat contrar, în fond, spiritului Acordului privind Agricultură), nu am putut găsi nici un argument valabil pentru postura ultraprotecționistă care reiese din nivelul consolidărilor tarifare operate de România în domeniul agricol cu ocazia Runderi Uruguay.

• În primul rând, nu se poate susține că taxele vamale „cu trei cifre” propuse de negocierii români proveneau din convertirea în tarife a unor măsuri netarifare de protecție aplicate anterior. După 1989, asemenea măsuri nu au existat practic, iar în perioada economiei de comandă funcționa o interdicție *de facto* a importurilor agricole, care nu poate fi „tarificată”: echivalentul tarifar al unei prohibiții este...

infinit! De altfel, în nici una din perioadele premergătoare Runderi Uruguay nu a existat o diferență între prețurile interne și cele internaționale ale produselor agricole care să justifice taxele vamale propuse de negocierii români. Nu același lucru se poate spune despre alte țări est-europene precum Polonia, care instituiseră bariere netarifare de tipul prelevărilor variabile anterior finalizării Runderi Uruguay, putând astfel să pretindă cu oarecare îndreptățire că oferirea de consolidări substanțiale mai mari decât taxele vamale efectiv aplicate până atunci este rezultatul cumulării impactului protecției tarifare cu cea netarifară.

• În al doilea rând, spre deosebire de o serie de alte țări cu economii în tranziție, România nu putea justifica nivelul propus de protecție vamală ca derivând din imperativul funcționării corecte a mecanismelor interne de susținere a sectorului agricol. Într-adevăr, România nu a aplicat sisteme bazate pe garantarea unor niveluri minime ale prețurilor anumitor produse, sisteme a căror funcționare cu un cost rezonabil pentru finanțele publice presupune controlul relativ strict al importurilor. Cu alte cuvinte, nivelul finanțării necesare pentru tipul de susținere a prețurilor agricole aplicat în România până în 1997 a fost independent de nivelul producției interne și al importurilor.

• În fine, oferta tarifară agricolă a României nu poate fi justificată nici prin dorința de a pregăti viitoarea aderare a țării la Uniunea Europeană. Spre deosebire, bunăoară, de Polonia (și, în oarecare măsură, Bulgaria) – care și-au făcut un obiectiv explicit din a aproxima structura protecției agricole din U.E. – consolidările oferite de România nu corespund nici nivelului de

protecție comunitar la diferitele categorii de produse, nici formei în care aceasta este acordată. România aplică exclusiv taxe vamale exprimate *ad valorem*, pe când doar mai puțin de 60% din

taxele vamale consolidate de U.E. au această expresie (restul fiind reprezentat de taxe specifice sau mixte).²²
(Tabel 11) a-d:

Tabel 11 a-d: Profilul protecției tarifare pe categorii de produse

- echivalent ad valorem al taxelor vamale de import (inclusiv în expresie specifică) aplicate în condiția CNF -

	GRÂU				PORUMB			
	Taxe consolidate		Taxe aplicate		Taxe consolidate		Taxe aplicate	
	1995	2000	1993-4	1997-8	1995	2000	1993-4	1997-8
Bulgaria	...	50%	40%	...	...	119%	20%	0%
Rep. Cehă	25%	21%	30%	23%	20%	17%	...	18%
Polonia	100%	76%	27.2%	70%	169%	104%	...	20%
România	294%	264%	25%	25%	294%	264%	25%	30%
Slovenia	103%	77%	..	5%	113%	86%	...	11%
Ungaria	50%	32%	10%	41%	47%	32%	...	41%
U.E.	78%	54%	40%	26%	101%	77%	...	84%

	ZAHĂR			
	Taxe consolidate		Taxe aplicate	
	1995	2000	1993-4	1997-8
Bulgaria		100%		128%
Rep. Cehă	68%	60%	60%	65%
Polonia	202%	144%	48%	68%
România	198%	188%	25%	50%
Slovenia	174%	127%	...	17%
Ungaria	80%	68%	80%	74%
U.E.	208%	169%	...	237%

	UNT				CARNE VITĂ			
	Taxe consolidate		Taxe aplicate		Taxe consolidate		Taxe aplicate	
	1995	2000	1993-4	1997-8	1995	2000	1993-4	1997-8
Bulgaria		60%		120%	...	95%	15%	162%
Rep. Cehă	82%	68%	32%	75%	40%	34%	...	38%
Polonia	160%	102%	48%	112%	403%	258%	...	45%
România	245%	220%	25%	60%	129%	83%	..	12%
Slovenia	141%	127%	...	157%	311%	265%	20%	50%
Ungaria	159%	102%	60%	131%	112%	71.7%	15%	92%
U.E.	206%	132%	160%	135%	237%	152%	127%	135%

²² Wainio, John și alții: **Implementation of Uruguay Round Tariff Reductions**, *Economic Research Service, USDA*, November 1999, p.27

POLITICA AGRICOLĂ ROMÂNESCĂ ȘI PERSPECTIVA ADERĂRII LA UNIUNEA EUROPEANĂ

	CARNE PORC				CARNE PASĂRE			
	Taxe consolidate		Taxe aplicate		Taxe consolidate		Taxe aplicate	
	1995	2000	1993-4	1997-8	1995	2000	1993-4	1997-8
Bulgaria	...	120%	40%	120%	...	96%	...	96%
Rep. Cehă	45%	39%	30%	42%	52%	43%	18%	49%
Polonia	113%	76%	49%	60%	120%	76%	89%	60%
România	366%	348%	20%	60%	154%	122%	25%	60%
Slovenia	58%	42%	...	14%	41%	31%	...	14%
Ungaria	59%	52%	15%	57%	57%	39%	61%	50%
U.E.	88%	56%	57%	26%	42%	26%	45%	32%

Sursa: întocmit de autor pe baza datelor compilate din:

- Larry Karp, Spiro Stefanou: **Domestic and Trade Policy for Central and East European Agriculture**, *CEPR Discussion Paper no.814*, November 1993, p.20
- XXX: **Trade Policies and Measures in Transition Economies**, *OECD*, December 1996, p.41
- Kym Anderson, Erwidodo, Merlinda Ingco: **Integrating Agriculture into the WTO: The Next Phase**, *World Bank*, March 2000, p.22
- Alberto Valdes: **Agricultural Support Policies in Transition Economies**, *World Bank Technical Paper No.470*, May 2000, p.87-88
- Edwin Young, Frederick Nelson *et al.*: **The WTO's Three Pillars: Vision and Reality**, *Economic Research Service, USDA*, September 2000
- Burrell, Alison, Arie Oskam (Editors): **Agricultural Policy and Enlargement of the European Union**, *Wageningen Pers*, 2000, p.236
- **Agricultural Policies in OECD Countries. Monitoring and Evaluation**, *OECD*, April 2001, p.83
- Aage Wølter-Jørgensen, Trine Vig Jensen: **The CAP and the International Trade Negotiations**, *Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, Rapport nr. 123*, 2001

Reducerile tarifare operate începând cu 1997 au fost percepute drept o liberalizare imprudentă și de mari proporții, deși magnitudinea lor nu făcea decât să reflecte nivelul exorbitant al protecției practicate în perioada imediat anterioară. Cu toate că nu poate fi contestat faptul că ele au avut drept rezultat sporirea substanțială a importurilor anumitor produse, această evoluție este departe de a justifica criticile virulente, uneori cu accente xenofobe, care i s-au adus.

a) De foarte multe ori, procentele însemnate de sporire a importurilor nu fac decât să reflecte nivelurile neglijabile la care fuseseră reduse acestea sub efectul taxelor vamale prohibitive. Altminteri, volumul importurilor din ultimii ani este perfect comparabil cu cel realizat până la jumătatea anului 1995.

b) Reducerea protecției vamale nu este singurul factor determinant care a acționat în sensul sporirii penetrației importurilor după 1997: scăderea prețurilor pe piața internațională, aprecierea în termeni reali a monedei naționale, precum și restrângerea producției interne pe fondul raționalizării acordării subvențiilor sunt alți factori care au influențat în aceeași direcție, făcând dificilă cuantificarea efectului avut de fiecare în mod izolat.

c) Cele mai larg mediatizate cazuri de „penetrație masivă a importurilor“ sunt legate mai degrabă de dezarmarea vamală aplicată sub egida acordului CEFTA dar și a altor acorduri, incompatibile cu calitatea de membru al U.E., încheiate din considerente exclusiv politice, foarte discutabile de altminteri (Sistemul

Generalizat de Preferințe Comerciale (SGPC) în 1988 și, respectiv acordul de liber schimb cu Republica Moldova – 1994). Aceste cazuri sunt determinate deci de obligații contractuale care nu au nimic de-a face cu reducerea unilaterală a nivelului taxelor vamale aplicabile erga omnes.

d) Aserțiuni potrivit cărora „s-a permis accesul produselor agricole puternic subvenționate pe piața românească, într-un regim

partenerilor noștri comerciali. În al doilea rând, indiciile *prima facie* de care dispunem nu justifică această temere: dacă comparăm nivelul actual al protecției vamale *erga omnes* aplicate de România la anumite produse agricole, cu echivalentul procentual al subvenției la producător din o serie de țări potențial exportatoare, nu vom observa discrepanțe majore în detrimentul producătorilor interni.

Tabel 12

Tabel 12: Nivelul protecției vamale nominale în România, comparativ cu nivelul de subvenționare (ESP) în unele țări de origine a importurilor românești

Produsul	Taxa vamală de import în România, 1999	Echivalentul subvenției la producător, în:				
		Republica Cehă, 1997	Polonia, 1997	Slovacia, 1996	Ungaria, 1997	Turcia, 1995
Grâu	25%	0%	29%	-25%	4%	-6%
Porumb	30%	...	25%	0%	-4%	...
Zahăr	45%	12%	46%	40%	37%	...
Lapte	45%	28%	9%	48%	30%	50%
Carne de vită	40%	19%	-8%	21%	-3%	40%
Carne de porc	45%	2%	28%	25%	11%	...
Carne pasăre	45%	14%	37%	45%	54%	...
Ouă	40%	23%	43%	-4%	37%	...

de concurență neloială²³ nu reflectă necesarmente o situație reală. În primul rând, deoarece existența unor subvenții (de producție și/sau de export) în țara de origine, superioare nivelurilor-limită la care aceste țări sunt îndreptățite potrivit acordurilor internaționale, trebuie și demonstrată, nu doar enunțată. Iar în cazul determinării existenței unor atari situații, există posibilitatea adoptării unor măsuri compensatorii. Nu este, deci, necesară aplicarea în mod obișnuit de taxe prohibitive doar în scopul prevenirii unor eventuale practici neloiale ale

Argumentele de mai sus, care combat teza pretinsei lipsiri de apărare a producătorilor agricoli români față de concurența importurilor, reprezintă doar una din fațetele sub care trebuie privită problema protecționismului agricol în România. Un unghi de abordare chiar mai important ține de raționalitatea economică a acordării protecției. Am arătat în secțiunea anterioară a acestui articol că sprijinirea de către stat a agriculturii în România nu poate fi nicidecum considerată o axiomă și că interesele consumatorilor, ca și potențialul de performanță

²³ CAPITAL, 17 mai 2001, p.15

al economiei naționale în ansamblul său, trebuie luate și ele în considerare. Dacă ținem seama de toate aceste variabile, nu putem să nu ne raliem opiniei elaborate și pertinent argumentate de Emil Țeșliuc, potrivit căreia chiar și un nivel

agricole. Derogări de la nivelul de bază s-au înregistrat și ulterior, chiar dacă pe o scară mai restrânsă.

Tabel 13

Tabel 13

Perioada	Produsul	Taxa vamală de bază	Regim derogatoriu	
			Cantitate	Taxă vamală
Decembrie 1995 - martie 1996	Carne de vită	169%	17 mil. USD	0%
Iunie - decembrie 1996	Malț	120%	30000 tone	0%
Iunie - august 1996	Cartofi	150%	20000 tone	75%
August 1996 - februarie 1997	Orz	106%	30000 tone	0%
Octombrie - decembrie 1996	Sfeclă de zahăr	135%	Nelimitat	0%
Decembrie 1997 - februarie 1998	Carne de porc	60%	Nelimitat	0%
August - septembrie 1999	Malț	30%	51000 tone	0%
Octombrie 2000 - iunie 2001	Porumb	30%	500000 tone	0%
Septembrie - decembrie 2001	Carne de porc	45%	Nelimitat	20%
Februarie - iunie 2002	Carne de porc	45%	Nelimitat	20%
Februarie - iunie 2002	Carne de vită	40%	Nelimitat	20%

considerabil mai redus al taxelor vamale agricole (de 10-15% în medie) poate permite atingerea acelor obiective de protecție a agriculturii românești care sunt justificate de condițiile pieței internaționale, fără a determina pierderi de bunăstare și fără a bloca absolut necesara restructurare de fond a sectorului.²⁴

Caracterul nerațional al taxelor vamale consolidate cu ocazia Runderi Uruguay este bine reliefat de faptul că, pe tot parcursul perioadei în care au funcționat taxe vamale prohibitive, autoritățile au intervenit sistematic cu măsuri „de excepție”, constând în reducerea sau exceptarea de la plata taxelor vamale a unor importuri

Din cele zece episoade recenzate în tabelul de mai sus, cinci s-au produs într-un interval de 10 luni, care coincide cu perioada de menținere a taxelor vamale prohibitive. Ca urmare, în principal, a acestui fenomen, calculele efectuate demonstrează că **în perioada de „vârf” a taxelor vamale agricole, nivelul protecției tarifare** – exprimat ca pondere dintre taxele vamale efectiv percepute și valoarea importurilor – **s-a situat la doar 18%**, față de o medie a taxelor vamale legal aplicabile de peste 70%.²⁵ Fenomenul nu exprimă o protecție vamală insuficientă, ci combinația pernicioasă dintre caracterul „poros” al acesteia la anumite produse (grație posibilităților de extragere a unor concesi

²⁴ Emil Țeșliuc: **Regimul comercial cu produse agricole în România**, Misiunea rezidentă a Băncii Mondiale în România, aprilie 1996, p.14-15

²⁵ Emil Țeșliuc: **Politica agricolă: realizări și provocări**, în *Tranziția economică în România. Trecut, prezent și viitor* (Coordonatori: Christoph Ruehl și Daniel Dăianu), Banca Mondială și CERPE, 1999, p.177

de către grupurile interesate) și caracterul său prohibitiv la altele (unde importurile au fost practic împiedicate, alterând astfel substanțial calculul de mai sus). Acest tip de intervenții - discreționare, imprevizibile, de multe ori suscitade de presiuni ale unor grupuri de interese - este însă net inferior, atât ca raționalitate economică, cât și ca atitudine de politică publică, practicării în mod durabil a unui regim de protecție moderată, similar cu cel pus în aplicare începând din mai 1997.

6. Comerțul agricol preferențial al României

Profilul protecției vamale aplicate la importul produselor agroalimentare, ca și evoluția sa în timp, au fost influențate în mod semnificativ de mai multe aranjamente comerciale preferențiale la care România a aderat. Impactul acestora în domeniul analizat este însă mult mai puțin important decât asupra importurilor produselor industriale. În primul rând, deoarece – în pofida unor opinii eronate destul de larg răspândite chiar și în rândul unor persoane direct interesate – România nu s-a angajat într-un proces de eliminare a protecției tarifare agricole prin nici unul din acordurile de liber schimb pe care le-a încheiat. Cu privire la produsele agricole, regula de bază urmată în toate aceste cazuri (Acordul European, Acordul CEFTA, acordul cu Turcia, Israel și, foarte recent, cel cu Lituania) este aceeași: concesiile negociate produs-cu-produs. Există, așadar, două deosebiri esențiale față de produsele industriale:

- sub aspectul cuprinderii – concesiile nu

vizează toate produsele agroalimentare;

- sub aspectul magnitudinii – concesiile agricole constau în principal din niveluri reduse ale taxelor vamale, uneori în cadrul unor contingente tarifare, și doar în mod excepțional din eliminarea taxelor vamale pentru importuri în cantități nelimitate (care este regula urmată neabătut la produsele industriale).²⁶

Cuprinderea și importanța concesiilor de care se bucură partenerii occidentali sunt departe de coordonatele unei dezarmări tarifare. Cele mai importante concesiuni sunt cele acordate țărilor membre CEFTA, iar impactul lor de ansamblu nu este deloc exagerat: media ponderată (cu producția internă) a taxelor vamale aplicabile importurilor agroalimentare provenite din zona CEFTA a fost, în 1997 (după reducerea taxelor vamale prohibitive) de 21,2%, față de o medie a taxelor *erga omnes* de 32,6%.²⁷ Cu alte cuvinte, protecția față de sursa de proveniență cea mai favorizată (cu excepția Republicii Moldova) era inferioară cu doar o treime protecției general acordate, iar această marjă preferențială s-a erodat și mai mult în 1999, ca urmare a noilor reduceri de taxe vamale *erga omnes*.

Mai mult, dacă examinăm situația preferințelor vamale acordate la importul principalelor produse agricole și agroalimentare, constatăm existența unor importante produse la care preferințele acordate partenerilor noștri sunt foarte reduse sau chiar lipsesc cu desăvârșire pe

²⁶ Singurul acord preferențial care se abate de la această regulă și înglobează în egală măsură produsele agricole este cel cu Republica Moldova. Nu putem să nu relevăm paradoxul că singurul caz în care găsim în formă pură situația incriminată drept „conspirație împotriva agriculturii românești”, „demolarea agriculturii românești la indicațiile străinătății” (și altele asemenea, care pot fi găsite din abundență în presa ultimilor ani) privește tocmai acel acord comercial încheiat din considerente aproape exclusiv patriotice.

²⁷ Popescu, Gabriel: **Politici agricole. Acorduri europene**, Editura Economică, 1999, p.222

anumite relații (de exemplu, importul de carne de porc din U.E. sau de brânzeturi din țările CEFTA). Cu atât mai puțin justificate apar, în acest context, criticile potrivit cărora este „cel puțin bizar” că România a făcut concesii la „importuri originare din U.E. care concurează direct producția agricolă românească”.²⁸ Este lesne de observat că această concurență se manifestă în mod cu totul izolat, chiar și după ultima extindere - negociată în 2000 - a concesiilor bilaterale și, oricum, este greu de înțeles pentru ce alte produse agricole s-ar fi putut acorda în mod reciproc preferințe, din moment ce producătorii ambilor părți realizează produse specifice zonei temperate.

Dar cel mai important element de care trebuie ținut seama în aprecierea oportunității preferințelor vamale acordate partenerilor din U.E. și CEFTA este acela că, în virtutea principiului reciprocității, sunt lărgite posibilitățile de acces ale produselor agricole românești pe piețele respective. Toate concesiile „globale” acordate de țara noastră tuturor partenerilor din CEFTA (spre deosebire de cele bilaterale, negociate cu fiecare țară în parte) se aplică în mod identic exporturilor românești destinate piețelor din regiune: cazul cărnii de vită, porc și pasăre, al grâului, orzului și orezului, ca și al făinei și margarinei.

În schimbul taxelor vamale reduse oferite producătorilor comunitari a 34 categorii de produse, România se bucură de condiții preferențiale de acces pe piața comunitară pentru un număr de 43 de categorii de produse, inclusiv unele extrem de importante precum: vin, ovine și caprine vii, grâu, brânzeturi, ulei de floarea-soarelui etc. Înlesnirile de care se bucură

exporturile românești pe piața Uniunii Europene sunt valoroase mai ales deoarece această piață este aproape impenetrabilă pentru exportatorii care nu beneficiază de nici un fel de facilități. Țările candidate la aderare sunt situate în vârful „piramidei” pe care o conturează regimurile preferențiale acordate de U.E. terților, bucurându-se de cele mai largi posibilități de acces. Cu toate acestea, suntem încă departe de regimul complet liberalizat aplicat produselor industriale. Gradul de deschidere reciprocă a piețelor diferă mult de la o țară candidată la alta, reflectând principiul potrivit căreia părțile negociază direct concesiile din domeniul agricol. Trebuie menționat că România, comparativ cu alte țări candidate, se bucură de preferințe relativ restrânse din partea U.E, aspect asupra căruia voi reveni în cele ce urmează. În linii generale însă, libertatea de acces la piețe a cunoscut o extindere permanentă, ca urmare a două importante runde de negocieri purtate ulterior intrării în vigoare a Acordului European.

Analiza utilizării concesiilor de care se bucură exporturile românești conduce la rezultate puțin satisfăcătoare: doar la 6 categorii de produse contingentele disponibile sunt acoperite integral, iar la 4-5 alte categorii se realizează o acoperire cât de cât semnificativă (de ordinul zecilor de procente). Aparent ne aflăm în fața unui paradox: deși avem printre cele mai mici contingente acordate de U.E. partenerilor din Europa centrală și de est, totuși nu suntem în stare să le utilizăm. Această teză tinde să atribuie întreaga responsabilitate pentru acest neajuns producătorilor și exportatorilor români, absolvindu-i totodată pe cei răspunzători de

²⁸ *Adevărul economic*, 24 iulie 1998, p.27

formularea politicii comerciale românești. Cei din urmă sunt însă „țapii ispășitori” predilecți ai exportatorilor români, care le reproșează inabilitatea de a obține prin negocieri contingente mai substanțiale din partea U.E. Trimiteri la contingente incomparabil superioare atribuite altor țări sunt făcute însă chiar și de către oficialități române, având în subtext aluzii transparente la tratamentul inechitabil pe care îl acordă U.E. țărilor candidate. Acest triunghi al imputărilor nu oferă însă nici o șansă pentru rezolvarea problemei, respectiv pentru ameliorarea substanțială a condițiilor de acces pe piața comunitară a exporturilor agricole românești. Ca întotdeauna, primul pas al oricărei încercări de soluționare a problemei îl reprezintă identificarea corectă a sa.

În primul rând, utilizarea doar parțială (sau neutilizarea) contingentelor poate avea cauze diferite, care nu se reduc la absența potențialului productiv sau la incapacitatea de a atinge anumite standarde de calitate. În o serie de cazuri, factorul disuasiv îl reprezintă reglementările comunitare (restricții fitosanitare și veterinare, prețuri minime la import) sau însuși mecanismul de administrare a contingentelor, prin sistemul de dublă licențiere. Acesta nu permite importul în cadrul cotelor decât operatorilor economici comunitari care obțin licențe de import (mecanism care îl suplimentează pe cel al acordării de licențe în țările de export). Un atare sistem dă posibilitatea importatorilor comunitari de a-și însuși cea mai mare parte a rentei asociate unui tratament vamal privilegiat și, în consecință, reduce din interesul exportatorilor de a deservi piața comunitară. Mai mult, fragmentarea cantităților contingentate între mai mulți solicitanți de licențe micșorează atracția pentru

utilizarea cât mai deplină a cotelor, deoarece costuri de tranzacție importante trebuie repartizate asupra unor cantități prea mici. Principala concluzie care trebuie reținută este aceea că **un contingent mic nu este necesarmente mai ușor de epuizat decât unul de dimensiuni mai mari**. În cele mai multe cazuri, se petrece fenomenul inversei proporționalități dintre dimensiunea contingentului și gradul său de utilizare.

În al doilea rând, stabilirea dimensiunii inițiale a contingentelor (care a jucat ulterior un rol covârșitor în evoluția concesiilor agricole bilaterale) s-a făcut pe baza unui criteriu care a dezavantajat inerent România: dimensiunea fluxurilor „tradiționale” de export către piața comunitară, cu acordarea de contingente doar în cazul existenței unor fluxuri „istorice” de peste 100 tone în medie multianuală. Așa se explică, bunăoară, de ce România a obținut doar 43 de contingente tarifare, cu mult mai puține decât cele acordate Ungariei (88), Poloniei (70) sau Bulgariei (68), dar totuși mai multe decât Cehia (33) și Slovacia (28).

Diferențele cantitative au fost însă, adesea, substanțiale, fiind în logica lucrurilor ca aceste decalaje să crească ulterior, ca rezultat al unui complex de factori: existența, în unele cazuri, de majorări anuale exprimate procentual (care, în mărime absolută, amplifică contingentele mari mult mai puternic decât pe cele mici) și luarea în considerare, cu ocazia rundelor ulterioare de negocieri, a performanțelor în utilizarea contingentelor. Tabelul 14 ilustrează aceste aserțiuni. Deosebit de sugestivă este situația contingentului pentru brânzeturi, unde poziția inițială a României era printre cele mai

POLITICA AGRICOLĂ ROMÂNESCĂ ȘI PERSPECTIVA ADERĂRII LA UNIUNEA EUROPEANĂ

favorabile, ajungându-se finalmente la cel mai mic contingent dintre toate țările analizate. Însă, această contraperformanță nu poate fi disociată de faptul că România și-a utilizat contingentul în proporții mai mult decât modeste (sub 10% până în 1998, în jur de 25% ulterior), pe când Cehia și Ungaria l-au epuizat în fiecare an.

Tabel 14

Tabel 14: Evoluția contingentelor tarifare de acces pe piața comunitară

- cantități exprimate în tone, dacă nu se specifică altfel -

	ROMÂNIA			UNGARIA			POLONIA			Rep. CEHĂ		
	1993	1996	2000	1993	1996	2000	1993	1996	2000	1993	1996	2000
Carne vită	990	1350	2500	5000	7150	11375	4000	7100	16000	2000	2670	3500
Ovine	523	813	7000 (echiv în viu)	10050	11450	14125 capete	6600 (echiv în viu)	9200 (echiv în viu)	...	330	830	2150
Carne oaie	83	113		1150	2030					330	830	
Carne porc	9000	12470	15625	22000	30170	40000	7000	9800	30000	3140	4270	10000
Carne pui	730	1000	3000	23350	29740	99000	3500	4900	...	3500	4810	9000
Brânzeturi	1000	1400	2000	1000	1900	3500	2000	2800	9000	500	700	5100
Grâu	14,4	19,6	25	170	232	400	-	-	400	-	-	-
	mii t.	mii t.	mii t.	mii t.	mii t.	mii t.			mii t.			
Ulei fl-s	2700	3680	4750	1400	1900	11625	-	-	-	-	-	-
Cârnați	600	820	1125	4400	7140	8750	1650	2250	...	-	-	-

Devine tot mai evident că exporturile agricole românești către U. E. sunt prinse într-un cerc vicios în care performanțele slabe anterioare le condiționează pe cele viitoare și că nu se poate spera în nici un fel de ameliorare dacă va fi urmată tactica de până acum. După cum o demonstrează absolut incontestabil negocierile purtate pe parcursul anului 2000, cheia pentru extinderea substanțială a accesului pe piața comunitară o reprezintă oferirea de concesi reciproc la fel de importante. Exemplul contingentelor poloneze și ungare la carnea de pui (care au fost majorate substanțial prin așa-numita „opțiune dublu-zero“) sunt mai mult decât edificatoare. Salturi însemnate, determinând cezuri în trendul

pre-existent al contingentelor acordate de U.E. mai putem observa la grâu (pentru Polonia), ulei de floarea-soarelui (pentru Ungaria) sau carne de porc (pentru Republica Cehă), dar. la nici un produs pentru România!

Acesta este rezultatul abordării foarte conservatoare care a prevalat până acum în negocierile agricole cu U.E.: reticență pronunțată în deschiderea mai largă a pieței interne pentru exporturile comunitare, reflectată prin concesi modeste și în progresie liniară oferite în schimb de U.E. Măsura în care România se singularizează între țările candidate prin această bizară tactică de negociere poate fi cel mai bine observată plecând de la informațiile din tabelul 15.

Ponderea produselor nesensibile care au făcut obiectul concesiilor negociate este cea mai mare în cazul României. În contrast, cea a produselor unde s-a aplicat „opțiunea dublu zero“

Tabel 15: Structura concesiilor bilaterale acordate în comerțul agricol al U.E. cu țările candidate la aderare în urma negocierilor din anul 2000

	Exporturi către U.E.			Importuri din U.E.		
	Produse	Opțiunea	Alte	Produse	Opțiunea	Alte
	nesensibile	dublu-zero	produse	nesensibile	dublu zero	produse
Bulgaria	78,2%	2,4%	19,3%	79,6%	18,6%	1,7%
Rep. Cehă	22,1%	27,3%	50,6%	29,4%	37,4%	33,1%
România	76,5%	1,9%	21,6%	85,6%	14,4%	0%
Slovacia	16,7%	13,3%	70,0%	37,9%	22,0%	40,1%
Slovenia	8,8%	0%	91,2%	81,7%	0%	18,3%
Ungaria	18,4%	70,7%	10,9%	68,6%	15,1%	16,3%
TOTAL	29,2%	46,8%	24,0%	60,9%	23,6%	15,5%

Sursa: *Uniting Europe*, no.112, 11 September 2000, p.9; *European Commission*, doc.IP/00/682, 29 June 2000

este printre cele mai scăzute. Se poate, așadar, decela cu relativă ușurință că postura României în cadrul acestor negocieri a fost cea mai protecționistă, cu excepția doar a Sloveniei, care în mod tradițional și-a protejat puternic sectorul agricol și care nu contează pe acesta pentru ameliorarea volumului exporturilor sale.

La o primă vedere, s-ar putea crede că această tactică a adus României un succes deosebit, în raport cu toate celelalte țări candidate care fac obiectul comparației. Este ceea ce pare a indica tabelul de mai jos.

Tabel 16

Tabel 16: Impactul acordurilor agricole negociate în 2000 cu țările candidate

	Valoare export în U.E. (medie. 1996-98)	Pondere exporturi către U.E care nu întâmpină taxe vamale		Valoare import din U.E. (medie 1996-98)	Pondere importuri din U.E care nu întâmpină taxe vamale	
		Înainte de 1 iulie 2000	După 1 iulie 2000		Înainte de 1 iulie 2000	După 1 iulie 2000
		Bulgaria	214,7		30,8%	66,4%	141,8	0%	51,1%
Rep. Cehă	236,0	41,7%	54,0%	776,4	18,5%	28,6%
Estonia	28,9	14,5%	85,3%	229,6	100%	100%
Letonia	17,1	30,7%	76,1%	175,6	2,5%	24,2%
Lituania	66,4	51,5%	81,7%	213,0	0,0%	8,6%
România	138,4	34,2%	84,9%	251,1	1,6%	17,4%
Slovacia	66,6	47,0%	71,6%	222,2	24,8%	39,4%
Slovenia	55,3	17,1%	73,2%	333,5	0,0%	16,9%
Ungaria	963,1	37,0%	83,1%	386,1	26,2%	62,3%
TOTAL	1786,5	36,5%	76,6%	2729,1	19,7%	37,1%

Sursa: *Uniting Europe*, no.107, 10 July 2000, p.11

Datele relevă o sporire absolut dramatică a ponderii exporturilor agricole românești care beneficiază de acces fără aplicarea de taxe vamale pe piața comunitară, în raport cu totalul exporturilor agricole ale României către această piață. Mai mult, ponderea exporturilor românești acceptate fără taxe vamale pe piața comunitară este de 84,9%, mai mică doar decât cea a Estoniei, care însă nu aplică nici un fel de taxe importurilor din U.E. Iar pentru acest acces aparent atât de favorabil, „prețul“ plătit pare să fi fost modic: neaplicarea de taxe vamale la doar 17,4% din exporturile comunitare către România, față de 62,3% în cazul Ungariei sau 51,1% în cel al Bulgariei. Cu alte cuvinte, proporția exporturilor românești neafectate de taxe vamale este mai mare decât media, pe când cea a importurilor acceptate în franșiză pe piața românească este mai mică, situație cu care nu se mai poate „lăuda“ decât Lituania.

La o privire mai atentă, vom constata însă că toate aceste avantaje sunt iluzorii. Ponderea exporturilor care nu au de înfruntat bariere vamale pe piața U.E. este mare îndeosebi pentru că raportarea se face la un volum redus: media exporturilor totale în perioada 1996-98 este de 7 ori mai mică decât a Ungariei, fiind de asemenea inferioară atât Bulgariei, cât și Cehiei. Iar exporturile sunt atât de mici în mărimi absolute tocmai pentru că beneficiem de condiții favorabile de acces la bunuri pentru care nu avem potențial de export (cele nesensibile), în schimb suntem limitați la cele unde am putea avea exporturi substanțiale (e.g., grâu). În același timp însă, nu suntem dispuși să plătim cu concesiile produse considerate de noi sensibile majorării ale contingentelor care nu reflectă adevăratul nostru potențial de export.

Aceste considerații impun concluzia că trebuie deplasat accentului măsurilor de politică comercială dinspre cele menite să îi protejeze pe producătorii interni, către **demersuri menite să faciliteze accesul produselor românești pe piața externă, chiar dacă acestea reclamă natural** (în virtutea principiului reciprocității, caracteristic oricăror negocieri comerciale internaționale) **o și mai pronunțată reducere a protecției la frontieră.**