

# Politica agricolă comună

## Fortăreața contestată

Christilla Roederer-Rynning

### Introducere

Construirea fortăreței PAC: de la fragmentare la compromis

Origini neplauzibile

Cooperarea modernizării

În serviciul fortăreței PAC: metoda comunitară în agricultură

Naționalismul agrar

Instituționalizat

Trăsături unice și mai puțin unice

156 PAC contestată: spre logici multiple de

162 intervenție

163 Doua procese de schimbare

167 Extinderea ca o păgănie de schimbare?

159 între vechi și nou: PAC ca un regim politic

167 bifurcat

172 Concluzii

160

161 LECTURI SUPPLEMENTARE

174

### Rezumat

Politica agricolă comună de astăzi (PAC) este o politică schimbătoare. Consumând încă o mare parte din bugetul Uniunii Europene (UE), PAC de astăzi seamănă doar puțin cu sistemul de sprijinire a pieței din anii 1960, ezoteric și foarte segmentat. Multe probleme ale politicii agricole au devenit atât de strâns legate de chestiuni de comerț, mediu, sistemul public de sănătate și mai nou de energie, încât PAC pierde din caracterul său sectorial limitat. Mecanismul de elaborare a legislației PAC a devenit mai diferentiat și mai deschis pe măsura ce logica intervenției concurență conduce din ce în ce mai mult procesul politic, iar caracterul central al problemelor agricole și chiar al agricultorilor se modifică. Seria de reforme PAC din ultimele două decenii au scos în evidență rolul central al plășilor directe către producători, reducând capacitatea PAC de a denatura piața și sporind(-) capacitatea de a canaliza așteptările în continua schimbare ale consumatorilor europeni. PAC rămâne o fortăreață; dar cu ziduri înalte mici.

acordat numai un rol consultativ, în vreme ce folosirea normelor direct aplicabile în statele membre a lăsat parlamentele naționale fără niciun rol în procesul de elaborare a politicilor.

Dincolo de aceste probleme procedurale, ambiguitatea era trăsătură caracteristică a dispozițiilor tratatului cu privire la obiectivele fundamentale ale PAC. Tratatul a invitat decidenții de politică la restructurarea sectorului agricol pentru a elibera resurse pentru restul economiei concurențiale cu stabilizarea prețelor; și protejarea veniturilor exploataților agricole concurențiale cu asigurarea unor prețuri rezonabile de livrare către consumatori (Casetă 8.1). A identificat de asemenea nevoia de a lua în considerare „caracterul special al activității agricole care rezultă din structura socială a agriculturii și din discrepanțele structurale și naturale existente între diferitele regiuni agricole” (articolul 39.2). Au fost schițate astfel două sarcini politice pentru PAC: prima, organizarea comună a prețelor agricole (masuri de politici de piață) și a doua, promovarea structurilor agricole moderne, sprijinirea profesionalizării agricultorilor și remedierea discrepanțelor regionale (masuri de politici structurale). Totuși, modul în care vor fi îndeplinite aceste sarcini a rămas o problemă inexplicabilă și obiectivele concurente de reconciliere i-au constrâns pe decidenți să găsească o soluție.

Autorii Tratatului CEE nu erau nepăsători sau prost informați; au consemnat doar realitatea fragmentării politice în Europa de vest la sfârșitul anilor '50. Într-un stat-cheie cum este Franța, formidabilele lobby-uri agricole, care au devenit mai târziu atât de mult implicate în procesul de elaborare a politicii agricole europene, au fost amestecate în conflicte reciproc distructive (Wright 1953). Invidiile și conflictele privind statutul agricultorilor, ideologia politică, diferențierea produselor și situațiile specifice pieței au dat naștere scepticismului privind potențialul țăranilor de mobilizare. Nu exista niciun consens între statele membre fondatoare în privința obiectivelor CEE în domeniul agriculturii. CE-6 (Belgia, Franța, Republica Federală Germania, Italia, Luxemburg și Țările de Jos) aveau opinii diferite în ceea ce privește orientările la export, gradul de autosuficiență și forța politică a exploataților lor naționali; și în vreme ce toate cele șase state membre fondatoare foloseau mecanismul de control al prețelor, formele, gradele și obiectivele intervenției naționale în sectorul agricol variau semnificativ de la o țară la alta (Tracy 1989). Ambiguitatea juridică a scos astfel în evidență absența unui consens politic.

#### Către cinci obiective ale PAC: articolul 33 din TCE (fostul articol 39 CEE)

Creșterea productivității agriculturii prin promovarea progresului tehnic, prin asigurarea dezvoltării raționale a producției agricole, precum și prin utilizarea optimă a factorilor de producție, și în special a forței de muncă;

asadar, asigurarea unui nivel de trai echitabil pentru populația agricolă, în special prin majorarea veniturilor individuale ale lucrătorilor din agricultură;

stabilizarea prețelor;

garantarea siguranței aprovizionării;

asigurarea unor prețuri rezonabile de livrare către consumatori.

Notă: Le sunt recunoscută lui Rob Peters și Robert Ackill pentru că m-au atenționat cu privire la faptul că al doilea obiectiv începe cu „asadar” (sublinierea autorului). Acest lucru poate sugera ca autorii tratatului nu au prevăzut obiectivul 2 (asigurarea unui nivel de trai echitabil pentru populația agricolă) ca un obiectiv separat, ci legat de, și care trebuie atins prin, promovarea progresului tehnic și modernizarea structurilor agricole (obiectivul 1). Trebuie reținut acest punct în lumina evoluției ulterioare a PAC într-un sistem de sprijinire a prețurilor, care nu face decât o trimitere pur verbală la modernizarea agricolă.

## Cooptarea modernizării

Cu toate acestea, în anii '60 a apărut un regim de politici.<sup>4</sup> Conform cerințelor tratatului, în iunie 1958 a avut loc o conferință la Sresa pentru a se discuta orientările pentru politica la care CE-6 a reatârnat în linii mari dubla misiune a PAC. În anii următori, totuși, o serie de negocieri interguvernamentale au schimbat destul de mult cursul PAC, a cărei esență este rezumată în trei puncte principale:

în primul rând, o politică de susținere a prețurilor; acordurile interguvernamentale din 1962 și 1964 au garantat agricultorilor europeni prețuri mari pentru produsele lor ținând concurrentii mondiali departe de piețele europene printr-un sistem de prelevări variabile la import și subvenții la export;

în al doilea rând, o devalorizare a politicii structurale: planul din 1968 al comisarului Mansholt de a dezvoltarea o politică ambițioasă de restructurare a agriculturii europene a fost atenuat și politica structurală a rămas ancorată în siguranță la nivel național cu excepția câtorva măsuri relativ modeste; și

în al treilea rând, o restricționare a cheltuielilor de garantare PAC: decizia din 1970 de a considera cheltuielile agricole de garantare pentru susținerea prețelor ca fiind „cheltuieli obligatorii” (cheltuielile ce rezultă inevitabil din tratate sau din acte adoptate în conformitate cu acestea) au eliminat *de facto* bugetul noii politici agricole din competența PE (a se vedea Capitolul 9).

Evident, dincolo de un amestec echilibrat de motive politice, o logică unică a intervenției pe piață a prevalat în anii '60. Protecția veniturilor exploataților agricole a câștigat față de celelalte motive cum ar fi preocupările pentru consumatori (în măsura în care au fost abandonate perspectivele „prețuri rezonabile pentru consumatori”) sau restructurarea sectorului agricol. Astfel, afacerile agricole europene au cunoscut o „întorsătură agra” în anii 1960, care trebuie admisă cum se cuvine (Roederer-Rynning 2003a).

Cum se explică această întorsătură de evenimente? Există dovezi ca influența Germaniei: a fost decisivă în asigurarea unor prețuri mari la cereale – și prin efectele în lanț asupra produselor lactate și din carne (Pinder 1991; Fennell 1997; Moravcsik 1998). Este mai puțin clar, totuși, motivul pentru care conducătorii statelor europene s-au angajat unilateral într-o politică de intervenție pe piață. Este posibil ca o încredere a politiciii în „excepționalitatea” agriculturii să fi justificat un nivel ridicat al autoarelor de stat în acest sector (Coleman *et al.* 1997; Skogstad 1998; Moyer și Josling 2002). Elitele europene au dorit poate să evite repetarea turbulențelor politice interbelice reducând deciziaul dintre veniturile urbane și rurale și, prin urmare, sprijinul potențial al mușcarilor politice extreme din zonele rurale (Majone 1995b; Rieger 2005; Knudsen 2009). Politicienii naționali au fost poate încântați să folosească instituțiile CEE pentru a proteja relațiile în esență clientelare de controlul public (Vaubel 1986), fără intenția de a renunța vreodată la propriile competențe politice structurale.

Conflictele dintre agricultori și cele dintre politicienii naționali și grupările agricole sugerează totuși o altă interpretare: PAC din anii '60 a reprezentat de asemenea prețul pe care elitele europene de modernizare l-au avut de plătit pentru a asigura sprijinul agricultorilor obișnuiți și al persoanelor importante refractare din mediul rural. În anii '50, agricultura șchiopăta în urma industriei (Tracy 1989). Elitele europene post-belice au avut tendința să negligeze sectorul agricol în graba lor de a rezolva probleme financiare și economice mult mai apăsătoare. Cooperarea europeană a prezentat o oportunitate unică de a reduce efectele de strămutare legate de un sector agricol înapoiat și de a genera bunăstare pentru întreaga economie. Totuși, dacă instituția CEE a oferit cadrul și resursele adecvate pentru realizarea agendei, mandatul politic de susținere și implementare a politicii viitoare trebuia creat acasă, în cadrul politicii statelor membre individuale, dintr-o bază politică fragmentată în care notabili din mediul rural adesea nu erau într-un totu de acord cu elitele modernizatoare. La început, aceste elite se angajaseră pentru o politică de modernizare care includea în principal o piață comună europeană



însoțită de o politică a preferințelor moderate și o politică de modernizare a structurilor agricole. În cele din urmă, pentru ca agricultorii să li sprijine, s-au mulțumit cu mult mai puțin. Intențiile de modernizare au fost cooptate de forțe conservatoare în ceea ce Selznick (1984 (1949): 260) numea cândva „întâmpinarea interacțiunii informale”.

În mod clar, PAC din anii '60 a rezultat din compromisuri complexe între diversele preferințe ale statelor membre, dar și între idealurile de politici și realitățile politice. Interese divergente s-au reunit sub standardul unei politici a preferințelor mari și au suferit două „pacte de fier” în Europa de vest: un pact agrar între state și agricultori uniți federalizați în formidabile grupuri naționale de lobby și un pact interguvernamental în jurul axei franco-germane. S-au cristalizat opinii cum că lumea agricolă este un sector special al economiei, necesitând asistență specială din partea statului. Toți acești factori au creat impedimente pe termen lung în calea modernizării eficiente a agriculturii. Au ridicat de asemenea obstacole politice și instituționale în calea susținătorilor schimbării.

## În serviciul fortăreței PAC: metoda comunitară în agricultură

O literatură de specialitate extinsă a confirmat modul în care metoda comunitară a asigurat întărirea fortăreței PAC. A creat efectele capcanei deciziilor comune (Scharpf 1988), a întărit concepțiile globale în domeniul agrar (Fouilleux 2003) și a închis rețelele de acțiune în domeniul politicilor publice (Daugbjerg 1999), a consolidat forța politică a intereselor agricole naționale (Røedder-Ryvang 2002), și a promovat căutarea de avantaje proprii (Vaubel 1986; Nedergaard 2006). Această literatură se desprinde dintr-o lungă tradiție a instituțiilor de cercetare ca „rezultatul a interacțiunilor economice, sociale și politice” (Scharpf 1988: 266). În schimb, această secțiune subliniază modul în care deosebitul context economic și politic, specific sectorului agricol, a colorat modul în care metoda comunitară a funcționat în realitate.

## Naționalismul agrar instituționalizat

În vreme ce pe hârtie metoda comunitară acordă Comisiei un rol mai important în comparație cu alte metode de politici, cazul politicii agricole arată că rolul Comisiei nu poate fi apreciat numai pe baza regulilor formale ale jocului izolat de politici. Într-adevăr, în contextul unor politici tot mai naționalizate, Comisia a funcționat foarte mult ca un *alter ego* al Consiliului de Miniștri, consolidând astfel puterea naționalismului agrar.

Competența instituțiilor UE în agricultură este prevăzută de procedura de consultare-articolul 193 alineatul (2) din Tratatul CEE), numită astfel deoarece acordă PE un rol în întregime consultativ. Comisia are dreptul exclusiv de inițiativă, o prerogativă care este importantă la stabilirea agendei esențiale și care este dificil de surclasat în mod legal. Consiliul poate solicita legislație, dar nu poate iniția propuneri concrete; nici nu poate adopta vreo decizie în lipsa unei propuneri din partea Comisiei. Consiliul poate modifica propunerile Comisiei prin votul majoritar al membrilor săi, dar totuși Comisia se poate opune acestor modificări. Consiliul trebuie să acționeze în unanimitate pentru a trece peste opunerea acesteia. În acest mod, nu numai „în mod formal, ci și material” „propunerile Comisiei este baza negocierilor ulterioare” (Meester 1999: 2). În ceea ce privește, Consiliul este suveran în fața de luare a deciziilor. Legislații concurențiale sunt excluse prin lege, PE trebuind să emită un aviz înainte ca legislația să capete putere de lege fără vreo obligație pentru Consiliu de a lua în considerare acest aviz. Parlamentarii naționali au chiar mai puțin de spus deoarece legislația în domeniul PAC, odată ce a fost adoptată sub

formă de regulamente, se aplică direct în statele membre. Astfel, cel puțin pe hârtie, Comisia și Consiliul se bucură de un raport de putere clar și simetric în domeniul PAC, în care Comisia propune și Consiliul dispune.

Totuși, această relație trebuie evaluată în lumina contextului în care PAC a fost consolidată în anii '60 și '70, context în care statele membre au asigurat canale de influență extraordinare „încolo de prerogativele lor consacrate de tratat. Asta s-a petrecut mai întâi ca urmare a „crizei scaunului liber” de care lămădește de Franța la 1 iulie 1965 ca răspuns la o propunere a Comisiei cu privire la finanțarea PAC. Compromisul de la Luxemburg din 29 ianuarie 1966, care a pus capăt crizei, a dus la recunoașterea *de facto* a puterii de veto a membrilor Consiliului, ori de câte ori „interese foarte importante ale unuia sau mai multor parteneri sunt în joc”. Mai târziu, instituționalizarea Consiliului European a asigurat statelor membre o mai mare influență acordându-le tuturor drept de inițiativă (Meester 1999). Aceste evoluții reformatoare au autorizat competența Comisiei, nu numai pentru că au instituționalizat regula consensului în cadrul Consiliului și au introdus un drept concurent de inițiativă, ci și pentru că au indus un anumit grad de naționalizare a însăși Comisiei (Averyt 1977: 88). Astfel, în realitate, relațiile dintre Consiliu și Comisie în perioada versușului clasice a PAC erau mai degrabă simbiotice decât competitive și nu reușeau să dezvăluie întregul potențial de autonomie pe care Tratatul i-a acordat Comisiei. Statele membre influențau deja legislația în faza stabilirii agendei. Comisia anticipa pozițiile naționale. Astfel, multe din propunerile sale erau deja aprobate în sub-structuri ale Consiliului înainte de a ajunge propriu-zis la Consiliu (așa-numitele „puncte A”).

Interesele agricole erau blocate în acest tandem politic atât în mod formal cât și neoficial. Segmentarea formală din instituțiile UE a protejat politica agricolă de presiunea contramintereselor. O structură separată a Consiliului – Consiliul miniștrilor agriculturii – a discutat probleme agricole încă de la început, asistată din mai 1960 de către Comitetul special pentru agricultură (CSA) (o sub-structură a Consiliului compusă din înșiși funcționari publici ai statelor membre) (Pearce 1981; Swynbank 1989). Mai mult, decizia din 1970 de a considera cheltuielile de garanțare ca fiind cheltuieli obligatorii a scos efectiv PAC de sub controlul europarlamentarilor, în mod paradoxal în momentul în care PE începuse să capete competențe mai substanțiale. Pe o bază mai puțin formală, consultarea de rutină a grupurilor agricole până la excluderea altor interese a întârziat închiderea instituțiilor la toate nivelurile și fazele procesului de elaborare a politicilor. La nivel supranațional, *Comité des Organisations Professionnelles Agricoles* (COPA – Comitetul organizațiilor profesionale agricole) era principalul mecanism de canalizare a contribuțiilor agricultorilor, un lobby agricol european creat aproape în același timp cu CEE cu sprijinul activ al comisariatului pentru agricultură, Sicco Mansholt. Interesele agricole s-au făcut din nou simțite în etapa de implementare la nivel național, în care grupările agricole primeau adesea importanțe competențe delegate și locuri în cadrul numerelor agenții și comisii naționale înființate pentru implementarea OCR.

## Trăsături unice și mai puțin unice

Multe trăsături ale acestui proces politic închis ar putea fi atribuite caracteristicilor sectorului agricol. Folosirea unei forme foarte tehnice de reglementare (politica de piață) într-un mediu politic fragmentat compus din milioane de unități de producție a generat trăsături distinctive la nivelul UE, în special: o densitate a interacțiunii sociale printre diverșii actori implicați în procesul de elaborare a politicilor (Consiliu, Comisie, grupuri agricole, agenții naționale) îneglate în alte domenii de politici. Aici, PAC se află în contrast clar cu politica regională – o altă politică redistributivă – în cadrul căreia Consiliul se intrunește foarte rar, oferind astfel un grad foarte scăzut de socializare în rândul guvernelor statelor membre și între guvernele statelor membre și membrii Comisiei

(a se vedea capitolul 10). Densitatea interacțiunii sociale ce caracterizează PAC a furnizat o bază solidă pentru consolidarea încrederii între actorii politici, schimbul de informații și descoperirea intereselor comune;

- o reprezentare asimetrică fără precedent a intereselor, poate cu excepția politicii în sectorul pescuitului (Lequesne 2005). Asimetria nu reflectă numai faptul că circumscriptiile opuse PAC au fost foarte greu de organizat (circumscriptiile de consumatori sunt difuze; majoritatea asociațiilor de protecție a mediului sunt prezente pe scena europeană de mai puțin de 30 de ani; personalul lor este redus și resursele lor sunt modeste (a se vedea capitolul 13); în sfârșit, industria alimentară, care de altfel ar fi putut conduce reforma, are interese diferite, ci și caracterul tehnic al politicii de intervenție pe piața PAC (Keeler 1987), care aproape prin natura ei necesită intervenția unui client agricultor (Sheingate 2001);
- un deosebit deosebit față de stilul consensual al elaborării politicii. Această trăsătură este intensificată în agricultură de către nivelul neobișnuit de înalt al socializării ce caracterizează elaborarea politicilor în cadrul PAC, precum și separarea problemelor producătorilor de ale consumatorilor la nivelul UE; și
- o formă regresivă de redistribuire prin care agricultorii bogați primesc o cotă disproporționată din plățile PAC.

Pe de altă parte, există limite ale situațiilor ce pot fi explicate prin referire la caracteristicile speciale ale sectorului agricol. În ciuda descrierilor PAC ca un regim europeanizat în mod unic, trebuie să recunoaștem vigoarea intereselor naționale și abilitatea guvernelor naționale de a rezista regrupării competențelor la nivel supranational. Întregi domenii ale elaborării politicii agricole au rămas astfel de competența parțială sau exclusivă a statelor membre: majoritatea politicii structurale, design, dar și dispoziții privind securitatea socială pentru agricultori, reglementarea condițiilor de lucru și a remunerației agricultorilor, precum și reglementarea arendării pământului – toate acestea reprezentând, spre deosebire de politica de piață, importante puncte de sprijin pentru modernizarea agricolă.

Competența exclusivă a UE se aplică numai unui sub-domeniu specific al politicii agricole – pilonul pieței PAC. Chiar și acolo, guvernele statelor membre ar putea interveni în favoarea marfurilor care nu sunt vizate de legislația UE și ar putea influența prețurile marfurilor prin intervenția în comerțul cu amănuntul și distribuție. Deși ar putea fi exagerat să considerăm PAC ceva mai mult decât o „coordonare a politicilor naționale” (Pearce în Snyder 1985: 62), delegarea de competențe către instituțiile UE s-a făcut atât de vreme cât a permis o finanțare comună a politicii de piață care să nu invadeze niciodată zona sensibilă din punct de vedere politic a politicii de modernizare.

Nu există nicio îndoială că echilibrul „descoperit” la sfârșitul anilor '60 a contribuit la reconstruirea și susținerea puterii blocurilor agricole naționale amânând „scobirea” statului (Milward 1992; Grant 2005). După cum au afirmat unii, „paradoxul PAC este că, prin formarea unui bloc agricol european, a întărit și mai mult locul agriculturii în politica națională, disproporțional cu importanța economică a sectorului” (Lowe et al. 2002: 14) – iar metoda comunitară a pus temelia acestei fortărețe.

## PAC contestată: spre logici multiple de intervenție

De la mijlocul anilor '80, progresele din cadrul PAC prezintă o imagine nefavorabilă observatorului afacerilor agricole europene. Negocierile comerciale globale dintre Acordul General pentru Tarife și Comerț (GATT)/Organizația Mondială a Comerțului (OMC) (a se vedea capitolul 16), negocierile interne cu privire la bugetul UE (a se vedea capitolul 9) și extinderea în serie a UE (a se vedea capitolul 17) au exercitat presiuni mari asupra PAC. Nu mai puțin de șase reforme au fost făcute în ultimii 25 de

ani (Tabelul 8.1). Nu toate reformele s-au dovedit importante în raport cu propriile premise. Împreună, totuși, au determinat o schimbare semnificativă și durabilă odată cu introducerea plăților directe; au schimbat de asemenea în mod durabil metoda de politică în domeniul agriculturii.

## Două procese de schimbare

Două procese principale au adus schimbarea: acestea pot fi denumite „deschiderea comunității de politici publice agricole” și „ocolirea comunității de politici publice agricole”. În primul proces, „deschiderea comunității de politici publice”, protagoniștii sunt elitele agriculturii și sunt cei care au inițiat și adoptat schimbarea, acționând dintr-o convingere ideologică și o necesitate politică. Această traiectorie necesită intervenția strategică a celor implicați în politica agricolă care-și folosesc prerogativele instituționale în combinație cu noile realități politice în vederea efectuării schimbării. O condiție prealabilă a fost existența în serviciile agricole ale Comisiei Europene a unui cerc de funcționari reformatori care doreau să introducă propuneri de reformă și exploatau locuri alternative de elaborare a politicilor care să le protejeze. Dat fiind că agricultorii sunt cei care sponsorizează (în cadrul Comisiei) și controlează (în cadrul Consiliului) acest proces, schimbarea survine sub aspectul reformelor PAC care, elaborează a politicilor în cadrul PAC. Într-adevăr, o schimbare de acest fel are loc pornind de la premisele decidenților agricoli.

Discuțiile privind comerțul global au furnizat principalele puncte de sprijin ale schimbării pentru acest tip de proces permițând Comisiei să facă uz de competențele de negociere internațională (în vîrștea articolului 133 TCE, a se vedea Capitolul 16) și fragmentarea din cadrul Consiliului pentru a parcurge calea reformistă. Astfel se explică modul în care UE a putut adopta o reformă radicală a PAC în 1992 (reforma McSharry din 1992) și să o urmeze în cadrul Revizuirii la jumătatea perioadei (2003) și al Bilanțului (limitat) de sănătate al PAC (2008) (Tabelul 8.1). Aceste reforme au marcat pietrele de hotar din istoria PAC prin eliminarea progresivă a sistemului de sprijin a prețurilor, orientat spre rezultate, și transformarea plăților agricole în principalul instrument de intervenție.

Efectele acestor reforme au fost considerabile. Sprijinul a fost decuplat de la producție și PAC denaturează mai puțin piața (deși un asemenea sprijin poate totuși denatura comerțul internațional). A devenit clar și „mai ecologic” deoarece plățile au devenit condiționate de îndeplinirea criteriilor de mediu. PAC a fost de asemenea apusată să finanțeze programele de dezvoltare rurală (PAC a devenit mai „multifuncțională”). Cu toate acestea, reformele nu au reușit să transforme obiectivele globale ale PAC și cadrul său de segmentare instituțională.

În al doilea proces, „ocolirea comunității de politici publice”, schimbarea este sponsorizată și controlată de elite din aria domeniului agriculturii; implicația antreprenoriașilor strategic al actorilor din afara agriculturii. Schimbarea de acest tip nu conduce la reforme ale PAC deoarece actorii nu sunt părți interesate ale PAC, ci mai degrabă la o reconfigurare a parametrilor macroinstituționali și politici de elaborare a politicilor. Crizele sau crizele generate de externalitățile PAC asigură principalele puncte de sprijin ale acestei schimbări. Aceste puncte de sprijin sunt totuși inefficiente dacă antreprenorii nu mobilizează circumscriptiile neagricole în vederea schimbării și nu găsesc soluții instituționale la aceste probleme.

Discuțiile cu privire la bugetul UE și situațiile de panică în domeniul alimentelor, cum ar fi „criza vacii nebune”, constituie două exemple bune pentru acest mod de schimbare. În primul caz, schimbarea s-a materializat în forma unor noi proceduri instituționale (procedura bugetară intern instituțională) (a se vedea capitolul 9), care au constrâns în mod durabil PAC prin stabilirea unei așa-numite „linii directorale agricole” (Imaginea 8.1). În cazul crizei vacii nebune, schimbarea s-a materializat în primul rând prin



TABELUL 8.1		De la sprijinul pieței la planificarea 25 de ani de reformă a PAC	
Reforma	Punctele principale	Context	Implicare
Reforma sectorului produselor lactate (martie 1994)	<p>coste de producție la produsele lactate</p> <p>limită direcționează creșterea anuală a contribuțiilor agricole la 7% din rata de creștere anuală a PIB comunitar</p> <p>coste de producție declanșează reduceri autonome de prețuri</p>	<p>extinderea din Regatul Unit</p> <p>emisi automat pentru bugetară anuală asigură o reducere bugetului CEE; Prim-ministrul Thatcher obligă nou al Firmul control</p>	<p>firmul control</p> <p>obligă nou al</p> <p>producției</p>
Platoanele bugetare și stabilizatori (februarie 1988)	<p>limită direcționează creșterea anuală a contribuțiilor agricole la 7% din rata de creștere anuală a PIB comunitar</p> <p>coste de producție declanșează reduceri autonome de prețuri</p>	<p>extinderea din Regatul Unit</p> <p>emisi automat pentru bugetară anuală asigură o reducere bugetului CEE; Prim-ministrul Thatcher obligă nou al Firmul control</p>	<p>firmul control</p> <p>obligă nou al</p> <p>producției</p>
Reforma McSharry (mai 1992)	<p>reducere de preț la cereale (30% în trei ani) și la carnea de vită și măținat (15%)</p> <p>plăți compensatorii către producători sunt legate de producție deosebită</p> <p>numai agricultorii cu produse eligibile pot primi aceste plăți</p> <p>mașinărie adecvată include ajutor la pensionarea anticipată a agricultorilor</p> <p>program agro-mediu, sprijin pentru reimpdurirea terenului agricol</p> <p>scutirea a 75% din terenurile arabile pentru exploatarea pășunilor</p> <p>convenții</p>	<p>Runda Uruguay a GATT pune accentul pe produsele agricole și consideră negocierile pentru produse ca achiziție unică (cu alte convenții constituite un singur pachet)</p> <p>cheltuielile PAC sub control efectiv</p> <p>Noul plan de dezvoltare rurală sporește multifuncționalitatea rurală decât cele 15 state membre ale UE direct</p>	<p>plăți agricole</p> <p>perspectivă financiară</p> <p>PAC pot încă depăși cifrele stabilite în perspectivă financiară</p> <p>tehnic cheilită</p> <p>punct de vedere general deși din disciplină bugetară PAC plasată sub</p>
2000 (martie 1999)	<p>Acordul cu privire la agenda 2000 (martie 1999)</p> <p>sprijinul pieței și veniturilor devine primul pilon al PAC</p> <p>prețurile sunt reduse cu 15% la cereale, 20% la carnea de vită și măținat și 15% la produsele lactate</p> <p>eco-condiționalitate pentru statele membre să condiționeze decontarea plăților numite acum plăți directe în rapoarte cu criteriile de mediu</p> <p>dezvoltarea rurală devine al doilea pilon al PAC</p> <p>modificarea permisiilor stateelor membre să consolideze fondurile planului 2 cu cel mult 20% din suma totală a plăților directe la care au dreptul</p>	<p>extinderea către est</p> <p>planul din Europa centrală și de Est sunt mai sărace și mai</p> <p>multifuncționalitatea rurală decât cele 15 state membre ale UE direct</p>	<p>planul din Europa centrală și de Est</p> <p>multifuncționalitatea rurală sporește multifuncționalitatea rurală decât cele 15 state membre ale UE direct</p>

<p>Reforma Fischer la jumătatea perioadei a PAC (RFP) iunie 2003</p>	<p>- <i>decuplarea parțială</i> sprijinul pentru venituri agricole de producție înlocuind plățile agricole directe la producători cu o <i>plată unică pe exploatare</i> (PUE) - <i>modularea obligatorie</i> de 5% din plăta unită pe exploatare cu o tranșă de 5 000 de euro; economiile generate de modularea obligatorie sunt în mare măsură reținute în țara de origine, unde pot fi folosite pentru creșterea fondurilor pentru dezvoltarea rurală; plăta unită pe exploatare supusă <i>eco-condiționalității obligatorii</i>, extinsă acum în raport cu normele UE privind protecția biodiversității animalelor și pentru sănătatea publică, animală și riscontară - pe lângă criteriile de mediu;</p>	<p>- <i>pachetele financiare naționale</i> pentru statele membre să rețină până la 10 % din suma maximă totală a subvențiilor pentru venituri pe care le primesc și să o cheltuiască sub forma unor noi plăți din pilonul 1 pentru practicarea unui mod mai ecologic de creștere a animalelor o mai bună calitate și comercializare a produselor agricole - <i>mechanisme de intervenție pe plată</i> (pentru intervenție de pozare publică și reținut în la export) s-au transformat în <i>sisteme de siguranță</i></p>	<p>Bilanțul de sănătate al PAC (noiembrie 2005)</p> <p>- pachetele financiare naționale (acum <i>mdsurile anticolului 68</i>) sunt mai flexibile pentru că banii nu mai trebuie folosiți în același sector în care au fost plătiți încă cuplate sunt decuplate (cu unele excepții)</p> <p>- eliminarea progresivă a <i>mechanismelor de intervenție pe plată</i> (carne de porc, orz, soia)</p> <p>- desfințarea scoaterii din circuit</p> <p>- <i>modularea obligatorie</i> de 10 % până în 2012 cu reduceri suplimentare pentru plăți mai mari de 300 000 €</p> <p>- <i>eco-condiționalitatea simplificată</i></p>	<p>Runda Doha a OMC</p> <p>Urmărirea liberalizării PAC</p>	<p>Plățile agricole sunt decuplate în mare măsură</p>
--	--	--	--	--	---

prezent încredințate Direcției Generale Sănătate și protecția consumatorilor (DG SANCO), Comisia și Comitetul pentru mediu al PE) și prin adoptarea procedurii de codecizie în vederea rezolvării acestor probleme (Roederer-Ryning 2003b). De subliniat este faptul că în ambele cazuri schimbarea a fost condusă de actori, în special în cadrul Parlamentului European, percepți ca lipsit de putere în politica agricolă. Decidenții politici agricole se aflau într-o poziție defensivă și dețineau un control minim asupra stabilirii agendei și luării deciziilor.

### Extinderea ca un mijloc de schimbare

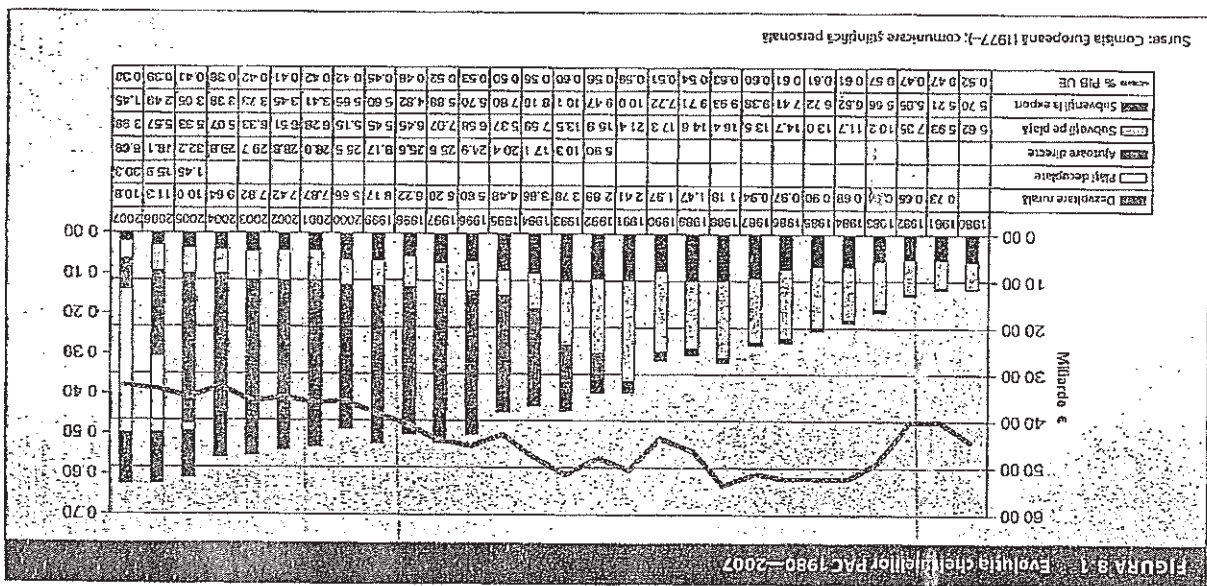
Această interpretare lasă deschisă problema impactului diverselor extinderi. Sub forma unei „poliți complexe”, extinderea se intersectează cu toate domeniile de politici, necesitând totodată compromisuri negociate între decidenții politici la nivel sectorial și macro (a se vedea Capitolul 17). Extinderea poate decanta schimbarea agricolă în două moduri principale: înainte de aderare, prin întărirea controlului miniștrilor de finanțe asupra PAC (precum în procesul numit „ocelișă comunități de politici publice”); după aderare, prin introducerea unei serii noi de preferințe politice în cadrul Consiliului Agriculturii (precum în procesul numit „deschiderea comunități de politici publice”). Așa cum s-a menționat anterior, extinderile în zona mediteraneană și cea estică au strâns în mod incontestabil controlul bugetar asupra PAC prin stabilirea orientării agricole (a se vedea Capitolul 9). În același mod, aderarea unor țări noi s-a răcit din Europa Centrală și de Est (Tabelul 8.2) a mers în mână în 2000-2006 cu înghețarea cheltuielilor agricole din pilonul 1 la nivelul anului 1999 (40,5 miliarde euro anual). Deși au un impact redus asupra primului pilon al PAC, aceste constrângeri au evidențiat relevanța politica a măsurilor din cadrul politicilor structurale și de dezvoltare rurală.

În ceea ce privește impactul politic al extinderii UE asupra forțării Europei, pot fi invocate ambele argumente. Există un contrast frapant, de exemplu, între Suedia, care s-a angajat într-o dereglementare ambițioasă a politicii sale agricole în anul '90 și a fost forțată să facă drum întors atunci când a aderat și Ungaria, un membru în favoarea libertății schimb a grupului Cairns de exportatori agricoli înainte de aderarea la UE. De la aderare, Suedia a susținut intens liberalizarea agricolă, în vreme ce Ungaria a adoptat un punct de vedere orientat mai mult spre statu-quo, după ce a primit acces nestingherit pe piața UE. În linii mari, totuși, dovezile sugerează ca este mai dificil să se constituie majoritățile necesare reformei PAC într-o UE extinsă.

### Între vechi și nou: PAC ca un regim politic bifurcat

Evaluarea impactului schimbării rămâne o problemă disputată (Garzon 2006; Swinbank și Daughjerg 2006). Analizata prin prisma metodei de politică, discuția trebuie să țină seama de două aspecte: primul, tendințele care fac din metoda comunitară în domeniul agriculturii un proces mai competitiv și politicizat; și al doilea, instituționalizarea unei metode paralele de politică în așa-numitul pilon de dezvoltare rurală din cadrul PAC stabilit în Agenda 2000.

În pilonul 1, dedicat politicii de piață, metoda comunitară persistă, deși într-o versiune modificată. Șase tendințe sunt în mod deosebit demne de atenție și pot deveni mai pronunțate în viitor: stilul consensual este sub presiune; caracterul autorităților agricole naționale este în schimbare; coeziunea clienților agricoli tradiționali s-a micșorat; Comisia a demonstrat o mai mare autonomie; consultările Comisiei au devenit mai transparente și argumentative; și există o implementare mai flexibilă într-un cadru de politică simplificat. Aceste tendințe sunt examinate în continuare.





**TABELUL 8.2 Structuri agricole de bază în UE-15, noile state membre, UE-25 și SUA**  
(ultimul an disponibil dacă nu se specifică altceva)

Teren agricol	Număr de exploatați	Dimensiune medie	Ocupare	Valoarea producției agricole	% din PIB <sup>a</sup>
(milioane ha)	(000)	ha	(000 unități de măsură pe an)	milioane euro <sup>a</sup>	
EU-15	1 411,1	21,6	6 382	245 289	1,7
Cipru	0,1	2,3	14	-	-
Republica Cehă	4,3	117,1	148	3 176	-
Estonia	0,8	21,6	39	375	-
Ungaria	5,9	7,6	526	5 286	-
Letonia	2,5	19,7	141	477	-
Lituania	3,5	12,9	222	1 150	-
Malta	0,01	1,0	5	118	-
Polonia	18,4	9,7	2 867	12 101	-
Republica Slovacă	2,4	33,5	119	1 456	-
Slovenia	0,5	6,3	75	933	-
Noile state membre (NSM)	38,4	11,5	4 174	25 072	3,1
UE-25	179,5	18,4	10 556	270 361	2,4
Cota NSM în UE-25 (în %)	21,4	34	40	9	-
SUA <sup>b</sup>	376	174,4	3 480	-	1,4

<sup>a</sup> Aceste date arată situația dinainte de extinderea estică a UE (Rieger, 2005: 182).

<sup>b</sup> Perioada 2002-4.

Sursa: OCDE (2007:87).

*Stilul consensual al elaborării politicilor* este sub presuare deoarece reformele au coincis cu pozițiile tot mai polarizate din cadrul Consiliului de Miniștri. Până în prezent, divergențele s-au cristalizat de-a lungul unei simple scindări între urmarirea liberalizării pe plan intern și internațional (Regatul Unit, Suedia, Danemarca și Țările de Jos) și menținerea unei puternice preferințe de comunicare (Franța și Țările latine, Germania cu unele excepții, și multe din TBCE).

Aceasta scindare vine împreună cu disputele bugetare: partizanii liberalizării pieței au șanse de a câștiga cel mai mult din punct de vedere financiar dintr-o liberalizare a PAC, în vreme ce politica preste din punct de vedere financiar Țărilor care apară în mod tipic PAC<sup>1</sup> (Ackrill și Kay 2004: 16). În consecință, această scindare este foarte controversată politic și a însemnat că votul majoritar a avut încurșuni în procesul consensual de luare a deciziilor. În vreme ce politica agricolă în ansamblu a devenit politica UE cu caracterul cel mai puțin consensual (Haves-Renshaw et al. 2006: 165).

Pe viitor, problemele asociate cu noul tehnologii, cum ar fi organismele modificate genetic (OMG) și clonarea animalelor, pot complica acest tablou (a se vedea Capitolul 14). Sunt foarte puternice care au un impact asupra acestor probleme: tehnologia presuare, externe pentru reglementare, și mai ales răsturnarea brusca a perspectivei pieței mondiale ce au alimentat o nesigură răspândă cu privire la aprovizionarea cu alimente. UE va avea de înfruntat câteva situații dificile: de exemplu, ar trebui UE să atenueze principiul precauției sau să abandoneze producția și consumul de carne în absența unor alimente fără OMG-uri? Aceste probleme împing adesea publicul larg împotriva elitelor politice. Ele pot genera alianțe ce afectează diviziunile tradiționale între comercianții liberi și partizanii unei preferințe consumare puternice (de exemplu, convergența Franței și Țărilor de Jos cu privire la problemele sanitare în cadrul OMG).

Polarizarea în cadrul Consiliului s-a produs atunci când autoritățile agricole tradiționale din mai multe țări au fost reorganizate în ministere largi înglobând uneori probleme diverse cum sunt cele privind produsele alimentare, protecția consumatorilor, mediul, sectorul silvic, gestionarea apelor etc., modificând caracterul autorităților agricole naționale. În Germania, produsele alimentare, agricultura și protecția consumatorilor coexistă de mult timp în aceeași ministere. În Austria, din 2000, marea Lebensministerium a reunit chestiunile legate de agricultură, produse alimentare, sectorul silvic, ministerele agricole tradiționale din UE și contribuie la reîncaadrarea problemelor politicii agricole.

„Atâta vreme cât politica agricolă a avut ca instrument major sprijinirea prețurilor agricultorilor mari și mici au împărțit aceleași interese... Renstruimentarea politicilor agricole către plățile directe face această coaliție mai slabă și conflictele redistribuționale dintre diferitele grupuri de agricultori mai pronunțate” (Rabinowicz 1999: 405), prin urmare coeziunea clienților politici tradiționali s-a slăbit. În cadrul unei politici a plăților pe suprafață, obiectivul pragmatismului este amenințat pe două fronturi: în cadrul comunității agricole, diferențele vizibile de sprijin între sectoare fac sectoarele mărfurilor să se întoarcă unul împotriva celuilalt; pentru publicul larg, consecințele bugetare mai transparente ale plăților directe prind decidenților de politici să declare clar obiectivele care pot fi supuse testului controlului public. Astfel, controlul politic al organizațiilor de vârf de agricultori s-a redus.

În vreme ce anii '60 și '70 au avut ca trasătură o Comisie „naționalizată” (Avery 1977: 88), care lucra în tandem cu Consiliul Agriculturii și interesele agricole naționale, reformele PAC din anii '80 și '90 au lăsat moștenire activismul politic în cadrul Comisiei, care a demonstrat o mai mare autonomie. Cu ajutorul comisarului McSharry, Comisia a înlocuit la începutul anilor '90 consultarea inițială a organizațiilor de vârf de agricultori cu o consultare ad-hoc mai selectivă a intereselor. Dar, încă din anii '80, grupurile naționale ale producătorilor ce negociau în afara organizațiilor agricole „umbrelă” puteau influența deza reforma PAC (Culpepper 1993: 311; Pett et al. 1987). Consultarea ad-hoc mai selectivă a intereselor societale a marit marja Comisiei de manevră în pregătirea reformelor PAC; aceasta explică de asemenea modul în care a fost posibilă adoptarea unor reforme complicate într-un timp relativ scurt. În

anii următori, totuși, Comisia ar putea fi obligată să negocieze această libertate nou-dobândită cu PE și să lanseze faza de pregătire în urma ratificării Tratatului de la Lisabona (Casetă 8.2).

*Comisia a căutat să instituționalizeze un stil de consultare mai transparent și argumentativ. Aceste eforturi sunt răspunsuri la două evenimente principale din anii '90: primul, criza „vacii nebune”, care a evidențiat consecințele negative ale segmentării instituționale; și al doilea, lipsa de progres în reforma instituțională, care a făcut recurs la ideea îmbunătățirii reglementării în cadrul instituțiilor existente. Aceasta a dus la inițiativa „evaluărilor impactului” (EI), care obligă în prezent Comisia să se asigure că propunerile de politici importante în seama de efectele din domeniile economice, ecologice și sociale și se bazează pe o evaluare a avantajelor și dezavantajelor fiecărei opțiuni.<sup>1</sup> Ca o consecință, propunerile de politici importante sunt supuse consultării interserviciu în cadrul Comisiei pentru a asigura implicarea tuturor intereselor afectate. În agricultură, Comisia a testat metoda în cadrul reformei regimului zărilor și se extinde acum la reformele mai largi ale PAC.*

#### Casetă 8.2 Codexia în agricultură – ce se va schimba?

În termenii Tratatului de la Lisabona, Codexia va înlocui procedura de consultare pentru problemele politice mai mari ale PAC, în vreme ce consultarea va continua să gverneze problemele agricole mai tehnice. Asta înseamnă că PE va avea mai multe de spus în domeniul agriculturii, deși nu este clar ce tip de repartizare a muncii implică această distincție și dacă este realistă și fezabilă menținerea acestei distincții în practică. Codexia va afecta politica agriculturii în cadrul PE și între PE și alte instituții ale UE. Este de așteptat ca noul reguli să aducă oarece noi în Comisia pentru agricultură și dezvoltare rurală a PE (Comisia AGRI), percepută până acum ca un forum conservator pentru apărarea intereselor intermediei; de asemenea, ar putea genera controlul consolidat al PE asupra COMAGRI. Procesul politicilor mai amplu al PAC va deveni poate mult mai deschis dar și mult mai lung din cauza cerințelor tehnice și politice ale Codexiei. Astfel, paradoxul este că, deși potențial face PAC responsabilă în fața unei circumscripții mai mari, Codexia poate încheia în același timp mersul reformei, plasând noi constrângeri tehnice și politice asupra dreptului Comisiei de inițiativă.

Discuții privind renaționalizarea PAC au avut loc la fiecare inițiativă de reformă, această temă străbatând cele două dimensiuni ale dezbaterii: bugetul, cu discutarea repartierii partiale sau totale la nivel național a cheltuielilor agricole, și reglementarea, cu problematica locului în care să fie localizate competențele politice. Dezbaterile bugetare a explodat în cursul negocierilor Agendei 2000 în urma cererilor țărilor de introducere a cofinanțării PAC. În lipsa unui acord general privind cofinanțarea PAC, o renaționalizare a cheltuielilor agricole a avut loc mai ales prin extinderea pilonului 2 al PAC de „dezvoltare rurală”, care este cofinanțat. Faptul că pilonul 2 s-a extins încet în ciuda gradului său mare de acceptare și legitimitate în UE demonstrează rezistența față de renaționalizarea cheltuielilor agricole în cadrul Consiliului Agricol de astăzi. Se pare că sunt mai puține dezbateri politice privind aspectele de reglementare ale renaționalizării, existând un consens general între specialiștii UE cum că elaborarea unei reglementări a prețelor paralele la nivel național ar crea denaturări ale pieței. Crearea „pachetelor naționale” și flexibilitatea implementării reformelor repatriază unele competențe la nivel național (tabelul 8.3). Totuși, complicațiile administrative și politice asociate cu urmărirea unor strategii diferențiate, uneori în același teritoriu, au susținut argumentul Comisiei pentru continuarea simplificării susținerii PAC și adoptarea unui singur sistem de plăți forfetare (a se vedea Bilanțul de sănătate al PAC din Tabelul 8.1).

Simultan, stabilirea unui al doilea pilon dedicat dezvoltării rurale a introdus o noua metodă de politică în PAC, mult mai asemănătoare cu „metoda distributivă” (a se vedea capitolul 4). Astfel, procesul politicii este descentralizat în pilonul 2: UE definește prioritățile; apoi autoritățile naționale și regionale detașază aceste priorități în planurile de strategie națională și în programele de dezvoltare

**TABELUL 8.3 Implementare flexibilă într-un cadru comun: cazul revizuirii la jumătatea perioadei din 2003 a Schemei de Plată Unică pe Exploatare (SPUE) în UE-27**

Țări	Calcularea SPUE	Decuplare parțială
Belgia	Istorică	Da
Irlanda	Istorică	Nu
Grecia	Istorică	Da
Spania	Istorică	Da
Franta	Istorică	Da
Italia	Istorică	Da
Malta	Regională	Nu
Țările de Jos	Istorică	Da
Austria	Istorică	Da
Portugalia	Istorică	Da
Danemarca	Hibridă-dinamică	Da
Germania	Hibridă-dinamică	Da
Luxemburg	Hibridă-statică	Da
Finlanda	Hibridă-dinamică	Da
Slovenia	Regională	Da
Suedia	Hibridă-statică	Da
Marea Britanie	Hibridă-dinamică	Da
	(hibridă-statică în Irlanda de Nord)	

*Notă:* după aderare, noul state membre ar putea opta pentru un tip diferit de ajutor din plățile directe rambursate în UE-15 și nedeschis statelor membre UE-15, asigurându-se schema de plată unică pe suprafață (SAP) sau schema simplificată, constând într-o plată forfetară pe hectar de teren agricol până la un plafon național. Zece state membre noi au ales SAP, Malta și Slovenia au optat în schimb pentru SPUE în vigoare UE-15. SPUE trebuie implementată între anul 2005 și 2007. Finlanda, Franța, Grecia, Țările de Jos și Spania au început implementarea reformei în 2006. În toate celelalte state membre, implementarea a început în 2005. Statele membre au două opțiuni de bază la introducerea SPUE: prima privește metoda de calcul a plăților a doua, excepțiile de la decuplare.

#### Trei metode de calcul și decontare a plăților:

în abordarea hibridă, fiecare agricultor primește o plată bazată pe plățile la care acesta a fost îndreptățit într-o perioadă de referință (sume de referință) și numărul de hectare eligibile pe care le-a lucrat în perioada de referință; această abordare nu impune vreo redistribuire între agricultori...

în abordarea regională, toți agricultorii dintr-o anumită regiune primesc un drept forfetar care reflectă sumele de referință regrupate la nivel regional și apoi împartite la numărul de hectare eligibile declarat de agricultorii din regiune în anul introducerii SPUE; această abordare impune o anumită redistribuire a plăților între agricultori.

în abordarea hibridă, statele membre pot, în anumite condiții, fie să aplice diverse sisteme de calcul în diverse regiuni ale teritoriului lor, fie să combine cele două abordări în calculul SPUE. Formele statice de implementare a abordării hibridă nu variază în timp, în vreme ce implementările dinamice ale abordării hibride pot permite statelor membre să treacă treptat de la abordarea istorică la cea regională, forfetară,



### Două excepții de la decuplarea totală:

Decuplarea parțială deschide posibilitatea pentru statele membre de a menține o proporție din ajutoarele directe specifice produselor în forma lor existentă, în special atunci când consideră ca ar putea exista o perturbare a pieței agricole sau o abandonare a producției prin trecerea la SPUE. Statele membre pot alege între mai multe opțiuni, la nivel național sau regional, dar numai în condiții bine-definite și în limite clare. Nu există un termen limită pentru continuarea decuplării parțiale. Sumele plătite în forma parțial decuplată provin din cadrul plăoanelor naționale.

**Plățile suplimentare**, care folosesc până la 10 % din fondurile disponibile pe plan național pentru SPUE, pot sprijini activitățile agricole care încurajează protecția sau îmbunătățirea mediului sau pot ameliora calitatea și comercializarea produselor agricole. Plățile suplimentare reduc fondurile disponibile pentru plățile de bază SPUE și ajutoarele directe specifice produselor.

Sursa: pe baza Comisiei (2006a) și Comisiei (2008b)

rurală. Măsurile pilonului 2 sunt cofinanțate de UE și de statele membre. Această metodă de politici a deschis procesul politicii către un set mai larg de preocupări sociale și interese economice excluse în mod tradițional din PAC. În unele cazuri, regiunile au devenit active în procesul de elaborare a politicii agricole ca obiectiv-cheie al programelor europene datorită noilor obiective introduse de pilonul 2), precum și ca un partener apropiat al Comisiei datorită prezenței stilului de politica distributivă specific politicii regionale). Dacă pilonul 2 nu a dat naștere unei Europe formate din regiuni agricole, acesta a asigură periferiilor regionale și locale un mijloc de negociere politică în raport cu centrele tradiționale (Ierac, 1998; Perraud 1999; Genieys *et al.* 2000; Ward și Lowe 2004). Rezultatul a fost o *implementare flexibilă într-un cadru de politică simplificat*.

Diferențierea instituțională a intensificat competiția pentru resurse în cadrul PAC. Într-un context de disciplină bugetară, plăcinta se împarte, chiar dacă mărimea acesteia se diminuează: măsurile de dezvoltare rurală nu se pot extinde dacă nu se transferă mai mulți bani de la pilonul 1 la pilonul 2 (așa-numita „modulare” a plăților). Astfel, decidenții politici din domeniul agriculturii sunt obligați să justifice mai bine rațiunile de a fi a subvențiilor PAC. De ce trebuie să se continue sprijinirea veniturilor agricole în secolul XXI? Cum trebuie procedat? Cine plătește? Experiența disputelor bugetare anterioare arată că, în ciuda legitimității publice extinse, plățile din cadrul pilonului 2 vor fi pruned tăiate când sunt necesare economii. Totuși, după cum sugerează și schimbările descrise anterior, bătaia se va da pe față cu publicul larg în rolul eventualei autorități de legitimare.

## Concluzii

PAC a evocat mult timp imagini ale fortărețelor medievale. În mod tradițional în mâinile unei comunități de politici publice închise, a luat încredere forma unei fortărețe impenetrabile construite de agricultori pentru agricultori: pe promontoriul suveranității naționale. Acest capitol a arătat că astăzi PAC evocă într-un mod mai potrivit imagini ale primelor orașe europene fortificate moderne. Societatea s-a mutat în interiorul zidurilor, devenind și mai mult conectată la lumea exterioară printr-un păienjenș complex de conexiuni. Această nouă construcție trebuie să și gasească un rol în stabilirea modelului de consolidare politică la nivel local, regional, național și global. Zidurile încă sunt acolo – dar nu în fel de înalte.

Surplusurile de producție, diferențele evidente de venituri în rândul agricultorilor și situațiile de panică repetate cu privire la alimente au erodat temelile vechului regim. Disciplina bugetară și aparitia priorităților de politici noi pe agenda UE au secat resursele disponibile pentru apărarea problemelor agricole tradiționale. Discuțiile privind comerțul global și extinderile succesive au asigurat cadrul necesar schimbării. Acestea au contribuit la abandonarea sistemului demodat de sprijinire a prețurilor și la susținerea plăților directe ca un instrument central de sprijin, corelând preocuparea agricultorilor pentru sprijinirea veniturilor cu așteptările schimbătoare ale publicului cu privire la liberalizarea comerțului global, siguranța alimentelor, protecția mediului, bunăstarea animalelor sau dezvoltarea regională echilibrată.

Negocierile UE apropiindu-se de perspectiva financiară post-2013, susținătorii schimbării s-au temut că presiunile energetice actuale, moda biocombustibilului și creșterea pripită prețurilor alimentarelor ajută jucătorii statului-quo să răstoarne schimbările din ultimele decenii. Totuși, după cum arată acest capitol, nu numai politica s-a schimbat, ci chiar și aparatul de elaborare a regulamentelor și directivelor PAC la nivel național și european. În decorul complex actual, unele domenii ale PAC au fost transferate și sunt acum reglementate de actori neagricoli, ce acționează în temeiul unor reguli instituționale complet diferite. Problemele agricole centrale au devenit atât de legate de probleme mult mai ample decât PAC încât își pierd caracterul sectorial limitat. Uneori, înșiși jucătorii centrali ai PAC și au schimbat caracterul, așa cum demonstra deschiderea unor ministere agricole tradiționale în mai multe state membre ale UE – și toate acestea fac mai degrabă neplăzibilă o întoarcere la vremurile trecute ale sprijinirii prețurilor și intervenției generalizate pe piață.

PAC de astăzi este sub presiunea constantă a noilor evenimente și a ierarhiilor schimbătoare ale problemelor; acest lucru contestă opiniile deterministe ale unei PAC pruse într-o cămășă de forță instituțională. Diferite versiuni ale argumentelor privind dependența de o cale anterioară au subliniat impactul independent al instituțiilor. PAC oferă într-adevăr ilustrații vii ale puterii instituțiilor de a crea „moșteniri lipicioase” ce favorizează statu-quo-ul odată procedurile, stabilite și politica decise. Chiar și așa, instituțiile nu pot fi laudate sau invinovățite pentru orice. PAC își are originile într-un amestec de reguli stricte sectoriale, realități politice și ambiții de modernizare, iar evoluția sa ne prezintă în mod continuu cu privire la munificența rolului intereselor naționale și a abilității statelor membre de a controla delegarea supra-națională a competențelor.

## Note

<sup>1</sup> Thomas Felsdand Johansen mi-a fost de real ajutor în faza de cercetare. Aș dori să le mulțumesc persoanelor pe care le-am interviuevat în Comisia Europeană și în diverse reprezentanțe naționale permanente în primăvara anului 2006: Robert Ackrill, Carsten Daugbjerg, Wyn Grant, Johannes Michelsen, Mogens N. Pedersen și Rob Peters au citit o versiune anterioară a capitolului. Doresc să le mulțumesc lor precum și coordonatorilor acestui volum, pentru comentariile lor utile.

<sup>2</sup> Având o populație ce reprezintă 30 % din populația UE-15, cele 10 țări din Europa Centrală și de Est au generat un PNB de numai 5 % din PNB al UE la momentul aderării.

<sup>3</sup> În anul 2008, cheltuielile PAC au reprezentat 52,5 miliarde de euro (4,3 miliarde de euro pentru măsurile de piață; 36,8 miliarde de euro pentru măsuri de plăți directe și 11,4 miliarde de euro pentru măsurile pilonului 2) într-un buget total al UE de 120,3 miliarde de euro (Jurnalul Oficial al Comunităților Europene, L71-2008).

<sup>4</sup> Aceasta secțiune se bazează în mare parte pe Rieger (2005: 189).

<sup>5</sup> „Crisa vacii nebune” a avut loc în 1996 odată cu răspandirea epidemică a encefalopatiei spongiforme bovine (ESB) – o boală fatală a craerului care a condus la distrugerea în masă a bovinelor din mai multe state membre.