

Coordonatorii colecției: RAMONA COMAN, ANA MARIA DOBRE

Resurse umane și cărți

Advisory Board:
MAURICE CROISAT, Institutul de Studii Politice, Grenoble
FRANK DELMARTINO, Universitatea Catolică, Leuven
LAURENT VAN DEPOELE, Universitatea Catolică, Leuven
JEAN-MICHEL DE WAELE, Universitatea Liberă, Bruxelles
MICHAEL KEATING, Institutul European, Florența
EROL KULAHCI, Universitatea Liberă, Bruxelles
JOHN LOUGHLIN, Universitatea Cardiff
TANJA A. BÖRZEL, Institutul de Științe Politice, Universitatea Liberă, Berlin

Ramona Coman, Ana Maria Dobre (coord.), *Politici publice românești. O abordare europeană*

© 2007, Institutul European, Iași

www.euroinst.ro

INSTITUTUL EUROPEAN

Iași, str. Lascăr Catargi nr. 43, 700108, O.P.1, C.P. 161
euroedit@hotmail.com

Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României:

Politici publice românești /

coord.: Ramona Coman, Ana Maria Dobre.

Iași: Institutul European, 2007

Bibliogr.

ISBN 978-973-611-477-9

I. Coman, Ramona (coord.)

II. Dobre, Ana Maria (coord.)

341.217(4)UE:32(498)

Pe copertă: Václav Spála, *Peisaj*

Reproducerea (parțială sau totală) a prezentei cărți, fără acordul Editurii, constituie infracțiune și se pedepsește în conformitate cu Legea nr. 8/1996.

Printed in ROMANIA

Volum coordonat de

RAMONA COMAN și ANA MARIA DOBRE

Politici publice românești

O abordare europeană

INSTITUTUL EUROPEAN
2007

Cuprins

Introducere: politici publice, între concepte, teorii și realități empirice / 7

(Ramona Coman și Ana Maria Dobre)

Europenizarea politicii agricole românești / 19

(Cosmin Sălășan)

De la postcomunism la Europa socială? Dinamica europenizării relațiilor de muncă în România / 43

(Cornel Ban)

Impactul europenizării asupra politicilor publice privind minoritățile naționale din România / 77

(Sergiu Mișcoiu și Ștefan Iulian Harda)

Biserica Ortodoxă Română și poziția laicilor față de integrarea europeană: elemente de discurs în spațiul public / 113

(Radu Carp)

Reforma justiției și politica regională. Schimbări europene în context românesc / 165

(Ramona Coman și Ana Maria Dobre)

EUROPENIZAREA POLITICII AGRICOLE ROMÂNEȘTI

Cosmin SĂLĂȘAN

Politica Agricolă Comunitară, ca una dintre cele mai vechi politici europene, este în continuă transformare și ajustare. Reglementările PAC, statuate în articolele 38-46 ale Tratatului de la Roma (TCEE) sînt astăzi cuprinse în articolele 32-38 după modificările aduse de Tratatul de la Amsterdam (TCE). Articolul 39 TCEE (33 TCE) statuează cele cinci obiective ale politicii agricole comune: 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; asigurarea unui nivel de trai echitabil pentru populația agricolă, în special prin majorarea veniturilor individuale ale lucrătorilor din agricultură; stabilizarea piețelor, garantarea siguranței aprovizionărilor; asigurarea unor prețuri rezonabile pentru consumatori. Realizarea obiectivelor definite în tratat era insuficient de explicită astfel încît întrîlnirea de la Stresa (Italia) din 1958 a celor șase state membre semnatare își propune să definească principiile de guvernare ale PAC. Acestea au fost formulate ca fiind: principiul pieței unice, principiul preferinței comunitare și principiul solidarității

financiare. Formal, PAC a intrat în vigoare în 1962, funcționând efectiv din 1964¹. Evoluția în timp a politicii a generat o serie de modificări, generic acceptate ca reforme ale PAC, dintre care amintim: tentativa de reformă Mansholt din 1968, introducerea cotelor de producție din anii '80, reforma MacSherry din 1992, Agenda 2000, reforma PAC din 2003. Elementele cheie ale noii PAC după reforma din 2003 sînt identificate în: plăți unice pe ferme, condiționalitatea, întărirea politicii de dezvoltare rurală, revizuirea mecanismelor de susținere a pieței și introducerea mecanismului disciplinei financiare.

Paralel cadrului regulator, principiilor și obiectivelor există o serie de efecte politice ale PAC, identificate și sintetizate de Rieger² într-o analiză a politicii agricole. În opinia autorului, principalele efecte, cu relevanță deosebită pentru procesul de europenizare, la scară generală, se referă la facilitarea funcționării unei politici ce asigură venituri unui grup important de beneficiari fără a necesita un contact direct, prelevează guvernele naționale de la decizii asupra nevoilor fermierilor, creează o formă de dependență și menținere a politicii din partea beneficiarilor, articulează atît interesele guvernelor, cît și ale grupurilor naționale de interese în susținerea unei politici supranaționale.

Extinderea recentă a UE cu opt din cele zece state ale Europei Centrale și de Est, urmată în 2007 de alte două (România și Bulgaria) reprezintă o provocare serioasă la adresa politicii agricole comune. Aceasta pentru că toate noile state membre și cele în proces de aderare au o dimensiune agricolă și rurală importantă prin prisma structurii economiei (agricultură dominantă în rural), a contribuției sectorului primar la crearea produsului intern

brut, a productivității scăzute în agricultură, a volumului important de forță de muncă ocupată în sector, a structurii exploatațiilor agricole și cu precădere a numărului impresionant de mare de fermieri și ferme de dimensiuni reduse.

Vom evita adresarea teoretică și conceptuală a europenizării la nivelul definirii procesului și ne vom limita la definițiile cele mai comune care se referă la fenomen ca integrare europeană, ca dezvoltare a politicilor la nivel european și ca adaptări naționale urmare a influenței UE¹. Dintre aceste forme ale europenizării descrise de literatură interesul nostru se focalizează asupra europenizării ca proces în care influența UE determină adaptări naționale. În sublinierea europenizării politicii agricole românești atenția noastră se concentrează atît asupra actorilor prezenți în proces astăzi, cît și a viitorilor parteneri și beneficiari ai finalizării procesului de integrare europeană. Procesul de europenizare demarează înaintea integrării europene în situațiile în care structura instituțională și conținutul politicilor publice sînt departe de un nivel comparabil cu cel european sau acolo unde diferențele pentru cele două dimensiuni sînt considerabile. Această situație a fost înregistrată fără excepție pentru toate noile state membre ale lărgirii din mai 2004, ca și pentru cele nou aderate (România și Bulgaria).

Acest capitol consacrat europenizării politicii agricole românești va trata în egală măsură politica de dezvoltare rurală, elemente legate de reglementari specifice pescuitului și industriei alimentare ca parte integrată a Politicii Agricole Comune (PAC). Referiri transversale sau de articulare cu alte politici europene, în speță, politici regionale și de mediu, vor fi adresate în măsura în care argumentația și punctele de vedere o solicită.

¹ „Politica agricolă”, Seria monografii – Politici europene, Institutul European din România, versiune actualizată, București, 2003.

² Helen Wallace, William Wallace și Mark A. Pollack, *Elaborarea politicilor în Uniunea Europeană*, Ediția a cincea, Institutul European din România, 2005 – Elmar Rieger, „Politica agricolă”, 160.

¹ Birgit Sittermann, „Europeanisation – A Step Forward in Understanding Europe?”, Westfälische Wilhelms-Universität Münster, Nachwuchsgruppe Europäische Zivilgesellschaft und Multi-Level Governance, http://nez.uni-muenster.de/download/Sittermann_Literature_Review_Europeanisation_FINAL2006.pdf

Capitolul este structurat în două părți distincte: prima parte o constituie o analiză de context cu identificarea principalilor factori de influență pentru orizontul mediu de timp iar a doua parte debutează cu analiza transformărilor elementelor de politică agricolă și continuă cu proiecții ale procesului de europenizare. Identificarea perioadelor de proiecții ale politicii publice în domeniul agriculturii și dezvoltării rurale este delimitată de momente independente de factorii de influență interni ai sectorului analizat și derivă din dezvoltarea și evoluția ca stat membru al Uniunii. Metoda utilizată în emiterea estimărilor se bazează pe analiza de potențial și impact ale elementelor și alegerilor cu caracter temporar și definitiv, cuantificarea transformărilor și modelarea în context a scenariilor posibile.

Istoria recentă a transformărilor democratice de după 1990, cu precădere perioada tranziției prelungite spre economia de piață, ne oferă o suită de puncte de reflecție legate de dezvoltarea agricolă și rurală. Menționarea acestora se relevă a fi obligatorie prin efectele pe care le-au produs în tranziția sectorului agricol românesc, în special cele care au generat rezultate negative sau au contribuit la blocarea procesului natural de dezvoltare.

Înainte de prezentarea elementelor, fenomenelor și transformărilor din agricultură și mediul rural trebuie să precizăm că analiza acestora subliniază absența unei abordări strategice și a unei politici agricole și de dezvoltare rurală coerente pentru întreaga perioadă de timp analizată. Cu excepția utilizării unor instrumente specifice de politică agricolă, deși fără obiective clar conturate și în absența unei concertări a măsurilor, nu se poate vorbi de politică agricolă în adevăratul sens al cuvântului. Mai mult chiar, unele măsuri sau instrumente au fost anacronice sau contradictorii pe parcursul tranziției.

La finele anilor '90 Otiman¹ considera că România trebuie să adopte politici rurale care să accelereze procesul de compatibilizare cu structurile europene prin: reglementarea dreptului de proprietate, liberalizarea prețurilor și activarea economiei de piață, stabilizare macroeconomică, ameliorarea infrastructurii, educației și cercetării, funcționarea piețelor de capital și a regulilor concurenței, stabilitate bancară și capacitate sporită de investire și creștere economică, producerea și introducerea legislației calității produselor. La finele unei decade de tranziție și transformări nici unul dintre elementele menționate anterior nu era prezent sau suficient consolidat pentru a produce efectele scontate în dezvoltare. Cu excepția planurilor de dezvoltare, singurele elemente cu caracter strategic, politica agricolă și rurală nu reprezentau priorități pentru echipele de guvernare. Mai mult, este un efort considerabil să vorbim de politică agricolă în România pentru ultima decadă a secolului XX, întrucât nici instrumentele, nici instituțiile, nici mecanismele specifice de acțiune nu existau.

Tezele referitoare la starea agriculturii și spațiului rural românesc la început de secol XXI² subliniază: întârzierea în dezvoltarea agricolă și necesitatea elaborării unor politici sectoriale adaptate realității; prioritate în eliminarea obstacolelor în calea dezvoltării; elementele de natură socială și calitatea resurselor umane; calitatea infrastructurii; nivelul de educație; carențe legislative referitoare la reglementarea proprietății, pieței pământului și creditului agricol. Acest tablou se completează cu un rural și o agricultură supraîncărcate cu populație activă, în condițiile în care nu există reglementări care să statueze ferma ca

¹ Păun Ion Otiman, *Restructurarea agriculturii și dezvoltarea rurală a României în vederea aderării la Uniunea Europeană – un punct de vedere*, Editura Agroprint, Timișoara, 1999, pp. 10-12.

² Păun Ion Otiman, *Agricultura României la cumpăna dintre secolul XX – un secol al deznădejdi – și secolul XXI – un secol al speranței*, Editura Agroprint, Timișoara, 2002, pp. 389-393.

entitate economică și fermierul ca operator economic. Pe parcursul întregii perioade din 1990 pînă în prezent persistă o stare de confuzie în statisticile agricole și rurale românești fiind imposibilă decelarea proprietarilor de fermieri, și a proprietăților de exploatații.

Tabloul ruralului și agriculturii românești înaintea aderării la Uniunea Europeană este comparabil cu nivelul agriculturii anilor '50 în vechile statele membre ale Uniunii (UE-15). Comparația următoare folosește suprafața totală a exploatațiilor agricole / gospodăriilor, numărul acestora, volumul de forță de muncă ocupată la scara Unităților de Mărime Europene (UME) sau European Size Units (ESU). Vom folosi pentru simplificarea comparației doar două seturi de valori, respectiv, mai mici și mai mari de 1 UME. Astfel, exploatațiile / gospodăriile cu mai puțin de 1 UME în număr de 3273,1 mii ocupă 3870,3 mii hectare, consumă 1262,1 mii unități anuale de muncă, în timp ce exploatațiile / gospodăriile cu mai mult sau cel puțin 1 UME, numără 1211,8 mii, ocupă 11804,0 mii hectare și consumă 1437,5 mii unități anuale de muncă. Aceasta înseamnă că un volum comparabil egal de unități anuale de muncă, aproximativ 50%, se consumă pentru o suprafață de aproximativ 3 ori mai mică, structurată într-un număr de gospodării de aproximativ 3 ori mai mare. Pentru a completa acest tablou mai trebuie adăugat că 70% dintre proprietari erau în vîrstă de 55 de ani și peste, doar 5% fiind mai tineri de vîrsta de 35 ani și că doar 11% din total aveau ca ocupație principală în generarea de venituri o activitate ne-agricolă¹.

Imaginea de astăzi a ruralului românesc este încă dominată de agricultură cu exploatații familiale în care forța de muncă este reprezentată de auto-angajați și membri ai familiei ne-remunerați în proporție de peste 90%³, cu forță de muncă la un nivel redus al educării operînd într-un mediu

¹ Sursă: „Recensămîntul General Agricol”, Institutul Național de Statistică, București, 2003 și „Statistics in focus, Agriculture and fisheries, XX/2005, KS-NN-04-031-EN-C”.

cu proprietate fragmentată și o piață funciară nefuncțională, în condiții de infrastructură și servicii precare sau complet degradate și în care viața comunității este dominată de rezistența la forme asociative (din rațiuni generate de istoria recentă a sistemului totalitar) și lipsită aproape în întregime de manifestările spiritului antreprenorial.

Instrumentele de politică agricolă menționate anterior au fost axate pe folosirea de plăți directe și transferuri indirecte în vederea sprijinirii veniturilor producătorilor agricoli. Deși coloana vertebrală a intervențiilor în agricultură a rămas aceeași pe parcursul perioadei de după 1990, au existat deplasări și ajustări ce pot fi identificate la nivelul fiecărui an cu variații de conținut considerabile și substanțiale și nu întotdeauna orientate constructiv sau în spiritul continuității intervențiilor anterioare.

Instrumentele de politică agricolă la care facem referire sprijină vizibil exploatațiile mari și foarte mari. În acest sens, Ordonanța de Urgență a Guvernului 108/2001 deosebește fermele comerciale de cele privat-familiale, prevăzînd în mod explicit faptul că eligibilitatea pentru întreaga gamă de sprijin financiar se adresează exclusiv primei categorii. Acest lucru favorizează în mod evident fermele de mari dimensiuni, întrucît aceeași ordonanță specifică valorile minime indicative pentru astfel de ferme, adică peste 110 ha (pentru zone de cîmpie), sau peste 15 capete vaci de lapte, sau peste 100 de porci. Singura formă de sprijin alocată fermelor privat-familiale prin ordonanța menționată rămînea gratuitatea serviciilor de consultanță! Reacția nefavorabilă din partea Uniunii Europene a determinat Parlamentul României să amendeze această ordonanță în primăvara anului 2002 cu introducerea de plăți de susținere pentru fermele familiale care demonstrau creșterea orientării comerciale. Deși amendată, ordonanța menținea setul de proceduri birocratice excesive în demonstrarea eligibilității așa cum a fost conceput inițial și nu specifica suficient plățile de susținere pentru fermele privat-familiale

deși proaspăt introduse. Se cuvine să menționăm faptul că deși în plină implementare a Acquis Communautaire definirea exploatației agricole românești nu era armonizată cu definiția europeană, iar criteriile de eligibilitate, în speță, delimitarea mărimii exploatațiilor, erau cu mult peste criteriile de eligibilitate ale PAC.

Măsurile de susținere folosite în ultimii ani au fost în principal intervenții directe în vederea susținerii veniturilor fermierilor. În această categorie regăsim: prime la preț, susținerea input-urilor, transfer financiar spre micii fermieri, sprijinirea investițiilor (incluzând instrumentele de suport în pre-aderare – SAPARD), și alte forme de plăți directe sau compensații pentru fermieri. La acestea se adaugă sprijinul pentru servicii generale agricole și servicii de îmbunătățiri funciare, ca forme indirecte de susținere a agriculturii. Experiența înregistrată pînă în prezent în derularea și absorbția fondurilor de pre-aderare pentru agricultură și dezvoltare rurală (SAPARD) demonstrează că deși se înregistrează o creștere a cererilor de finanțare, iar volumul financiar absorbit se găsește pe o pantă ascendentă, programul este departe de a putea fi considerat un succes datorită decalajului între nevoi și ofertă; transparenței și comunicării defectuoase și a accesului limitat la informații legate de programele de finanțare; procedurilor birocratice de formulare a cererii de finanțare neajustate publicului solicitant și sursele limitate de co-finanțare care elimină practic micii fermieri și suprimă inițiativele rurale.

Măsurile și instrumentele de intervenție adoptate de Ministerul Agriculturii, Pădurilor și Dezvoltării Rurale (MAPDR) de-a lungul anilor ca substitut pentru o politică agricolă coerentă cu obiective declarate public pe termen mediu și lung au urmărit invariabil și prioritar creșterea producției agricole. Optica și opțiunea politică este facil de argumentat prin prisma nivelurilor extrem de scăzute ale producțiilor la principalele produse agricole datorate unei serii de factori concurenți și complementari. Formularea

defectuoasă și restrictivă a Legii Fondului Funciar 18/1991, aplicarea tardivă, amendarea limitei reconstituirii proprietății pînă la 50 de hectare (în locul limitei inițiale de 10 ha – Legea 18/1991) abia în anul 2000, structura fragmentată a proprietății și numărul mare de proprietari și ferme/fermieri (peste 4 milioane de proprietari, din care peste 60% cu exploatații sub 2 hectare)¹, echiparea tehnică precară a teritoriului rural, tehnici și tehnologii învechite în exploatații decapitalizate, absența structurării, organizării și reprezentării profesionale a fermierilor combinată cu lipsa de interes din partea administrației pentru reabilitarea profesiei și statutului de fermier, toate au condus la menținerea și perpetuarea unui nivel redus al performanței în exploatarea agricolă. În paralel, măsurile menționate au sprijinit fermele mari și foarte mari, care reprezintă astăzi ~30% din totalul suprafeței virtual eligibilă pentru sprijin financiar în cadrul PAC², situație inacceptabilă prin prisma filosofiei politicii agricole comune. Pe de altă parte, deși reprezintă a zecea parte din totalul exploatațiilor virtual eligibile pentru plăți directe, în categoria unități cu personalitate juridică, așa numitele „unități ale administrației publice” reprezintă peste 20% (21,77%) din totalul suprafeței agricole utilizate³. Acest tablou amestecat justifică parțial și formal eforturile de sprijinire a exploatațiilor mari în ideea ridicării nivelurilor

¹ ECSSD – Sectorul de Dezvoltare Durabilă Socială și de Mediu, Studiul nr. 39, Iunie 2005, „Sectorul agroalimentar din România într-o perspectivă europeană”, World Bank Romania, București.

² European Institute of Romania – Pre-accession impact studies III, Study no. 6, Daniela Giurcă, Gheorghe Hurduzeu, Marioara Rusu, Cosmin Sălășan, „The agricultural sector in the perspective of Romania's accession to the European Union: implications upon the system of payments” / „Sectorul agricol în perspectiva aderării României la Uniunea Europeană: implicații asupra sistemului de plăți”, București, 2006.

³ [5] și „Recensământul General Agricol”, Institutul Național de Statistică, București, 2003.