

ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΘΕΣΣΑΛΙΑΣ  
ΤΜΗΜΑ ΜΗΧΑΝΙΚΩΝ ΧΩΡΟΤΑΞΙΑΣ ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΑΣ & ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ  
ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ

**ΕΞΕΛΙΞΗ  
ΤΗΣ ΑΓΡΟΤΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΣΤΗΝ  
ΕΛΛΑΔΑ**

ΕΠΒΛΕΠΟΥΣΑ: Δρ. Χριστοπούλου Όλγα

ΗΜΕΡΟΜΗΝΙΑ : 30/9/2009

**ΣΤΕΡΓΙΟΣ ΤΖΗΜΚΑΣ**



**ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΘΕΣΣΑΛΙΑΣ**  
**ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ & ΚΕΝΤΡΟ ΠΛΗΡΟΦΟΡΗΣΗΣ**  
**ΕΙΔΙΚΗ ΣΥΛΛΟΓΗ «ΓΚΡΙΖΑ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ»**

Αριθ. Εισ.:	7618/1
Ημερ. Εισ.:	14-10-2009
Δωρεά:	Συγγραφέας
Ταξιθετικός Κωδικός:	ΠΤ – ΜΧΠΠΑ
	2009
	TZH

# ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

## 1. Εισαγωγή

## 2. Καθεστώς Αγροτικής Πολιτικής πριν την Ένταξη στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα

- 2.1. Η Ελληνική Αγροτική Οικονομία κατά το 19<sup>ο</sup> αιώνα
- 2.2. Ο Αγροτικός Τομέας στον Μεσοπόλεμο

## 3. Καθεστώς Αγροτικής Πολιτικής μετά την Ένταξη στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα

- 3.1. Αειφόρος Αγροτική Ανάπτυξη και Πολυλειτουργικότητα της Γεωργίας
- 3.2. Το Ευρωπαϊκό Μοντέλο της Γεωργίας
- 3.3. Πολιτική Αγροτικών Προϊόντων στην Ευρωπαϊκή Ένωση
- 3.4. Αναμόρφωση της Κοινής Αγροτικής Πολιτικής
  - 3.4.1. Παράγοντες που οδηγούν στην Αναμόρφωση
  - 3.4.2. Περιεχόμενο της Αναμορφωμένης ΚΑΠ
- 3.5. Επίδραση της ΚΑΠ στην Ελληνική Γεωργία
  - 3.5.1. Γενικά
  - 3.5.2. Εξέλιξη του Γεωργικού Προϊόντος και Εισοδήματος
  - 3.5.3. Εξέλιξη των Δαπανών Στήριξης
- 3.6. Ατζέντα 2000: Νέοι Προσανατολισμοί της ΚΑΠ
- 3.7. Ο Κανονισμός Αγροτικής Ανάπτυξης (1257/99): Δεύτερη Μεταρρύθμιση στην ΚΑΠ
  - 3.7.1. Γενική Επισκόπηση του Κανονισμού Αγροτικής Ανάπτυξης
  - 3.7.2. Υλοποίηση του Κανονισμού Αγροτικής Ανάπτυξης στην Ελλάδα
    - Το Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης 2000-2006
- 3.8. Τα τρία Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης: Η Σημασία και τα Αποτελέσματά τους

3.9. Τρίτη Αναμόρφωση στην ΚΑΠ (2003) και οι επιπτώσεις της στην Ελληνική γεωργία

#### **4. Το Μέλλον της Αγροτικής Πολιτικής- Δ' Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης (2007-2013)**

**Συμπεράσματα**

**Βιβλιογραφία**

## **ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΩΝ**

**ΕΑΕ:** Ενιαίας Αποδεδειγμένης Ενίσχυσης

**ΕΓΤΑΑ:** Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης

**ΕΓΤΠΕ:** Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Προσανατολισμού και Εγγυήσεων

**ΕΕ:** Ευρωπαϊκή Ένωση

**ΕΜΓ:** Ευρωπαϊκό Μοντέλο της Γεωργίας

**ΕΠ:** Επιχειρησιακό Πρόγραμμα

**ΕΤΠΑ:** Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης

**ΚΑΑ:** Κανονισμός Αγροτικής Ανάπτυξης

**ΚΑΠ:** Κοινή Αγροτική Πολιτική

**ΚΠΣ:** Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης

**ΟΟΣΑ:** Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης

**ΟΠΑΑΧ:** Ολοκληρωμένα Προγράμματα Ανάπτυξης του Αγροτικού Χώρου

**ΠΟΕ:** Παγκόσμιος Οργανισμός Εμπορίου

## 1. Εισαγωγή

Η έννοια της «Αγροτικής Πολιτικής» είναι ιδιαίτερα επίκαιρη. Συσχετίζει τον αγροτικό τομέα (γεωργική και κτηνοτροφική παραγωγή, αγροτική οικονομία), με την κρατική παρέμβαση και τον προγραμματικό σχεδιασμό. Σκοπός της πολιτικής αυτής είναι η εισοδηματική στήριξη του αγροτικού πληθυσμού και η ορθολογική ανάπτυξη του αγροτικού χώρου. Έτσι μια ορθολογικά σχεδιασμένη πολιτική για τον αγροτικό χώρο, θα έχει θετικές επιδράσεις στην παραγωγική διάρθρωση, αλλά και στη βιώσιμη και αειφόρο ανάπτυξη

Ο όρος «Αγροτική Πολιτική» χρησιμοποιείται συνήθως για το διαχωρισμό της κρατικής πολιτικής που ασκείται στον αγροτικό τομέα από τη γενικότερη θεσμική και οικονομική πολιτική του κράτους ή από την πολιτική που ασκείται από άλλους τομείς της οικονομίας. Περιλαμβάνει ένα πλήθος μέτρων που καλύπτουν όλο το φάσμα της παραγωγής, αξιοποίησης, διακίνησης και εμπορίας και κατανάλωσης των αγροτικών προϊόντων. Η αγροτική πολιτική διαχωρίζεται, ανάλογα με το επίπεδο της αγροτικής δραστηριότητας σε τοπικό, εθνικό και διεθνές ή παγκόσμιο επίπεδο. Ακόμη, περιλαμβάνει μακροπρόθεσμους στόχους, που αφορούν τον στρατηγικό σχεδιασμό και τους βραχυπρόθεσμους στόχους, με τη μορφή πολιτικών σε τοπικό κυρίως επίπεδο.

Η διαφοροποίηση της πολιτικής σε κάθε αγροτικό προϊόν ανάλογα με τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά του (βιολογικά, οικονομικά κ.α.) δημιουργεί την ανάγκη εξειδικευμένης μελέτης της πολιτικής για κάθε προϊόν. Οι μελέτες αυτές εστιάζονται κυρίως στις αιτίες άσκησης της πολιτικής, στα μέσα και την αποτελεσματική εφαρμογή τους. Επομένως, σύμφωνα με όσα αναφέρθηκαν παραπάνω, η «Πολιτική Αγροτικών Προϊόντων» ασχολείται με τη μελέτη των μέτρων που λαμβάνονται από το κράτος ή από διεθνή οργανισμό για ένα συγκεκριμένο αγροτικό προϊόν.

Τα μέτρα αυτά, προσαρμόζονται στις ειδικές συνθήκες παραγωγής, στα χαρακτηριστικά και στη φύση του αγροτικού προϊόντος, καθώς επίσης και στη σπουδαιότητά του ως αγροτικό προϊόν. Τα μέτρα αυτά συνθέτουν το βαθμό προστασίας του προϊόντος (Rate of protection) που δίδεται από το κράτος στο συγκεκριμένο αγροτικό προϊόν. Εν συνεχεία, δίνεται η κατεύθυνση στην παραγωγή και καθορίζονται οι κανόνες εμπορίας και κατανάλωσής του εκάστοτε προϊόντος.

Η πολιτική αγροτικών προϊόντων ποικίλει από κράτος σε κράτος και ανάλογα με τις ανάγκες του κάθε κράτους. Ωστόσο, όλα τα κράτη και οι διεθνείς οργανισμοί, προσανατολίζονται και επιδιώκουν τέτοιες πολιτικές ώστε για κάθε συγκεκριμένο αγροτικό προϊόν, να εναρμονίζεται η προσφορά και η ζήτησή του και να αποφεύγονται μεγάλα πλεονάσματα ή ελλείψεις. Παράλληλα, δίνεται έμφαση στην άριστη αξιοποίηση των συντελεστών παραγωγής, έτσι ώστε να εξασφαλίζεται το μικρότερο δυνατό κοινωνικό κόστος.

Στη σημερινή διεθνή συγκυρία, η πολιτική αγροτικών προϊόντων, σκοπεύει κυρίως στην αξιοποίηση του «συγκριτικού πλεονεκτήματος» κάθε κράτους ή περιοχής. Αυτό σημαίνει ότι η καλλιέργεια και η παραγωγή ενός συγκεκριμένου αγροτικού προϊόντος υπαγορεύεται σε μεγάλο βαθμό από τα πλεονεκτήματα που διαθέτει κάθε κράτος ή μια περιοχή ώστε το προϊόν να παράγεται με το μικρότερο δυνατό κόστος και με την καλύτερη δυνατή ποιότητα.

Ωστόσο, διαχρονικά, το συγκριτικό πλεονέκτημα μιας χώρας μπορεί να μεταβληθεί ή και να χαθεί. Αυτό συμβαίνει γιατί φυσικά φαινόμενα αλλά κυρίως φαινόμενα που έχουν σχέση με την ανθρώπινη δραστηριότητα ή την πρόοδο της τεχνολογίας, μπορούν να μετακινήσουν το συγκριτικό πλεονέκτημα μιας χώρας ή μιας περιοχής. Για το λόγο αυτό η πολιτική αγροτικών προϊόντων μεταβάλλεται πάντα προς εκείνη την κατεύθυνση προς την οποία θα εξισορροπηθούν μια σειρά από αλληλοσυγκρουόμενους παράγοντες.

Επίσης, η κοινή προσπάθεια όλων των κρατών και των διεθνών οργανισμών για απελευθέρωση του διεθνούς εμπορίου, αναγκάζουν τους υπεύθυνους της αγροτικής πολιτικής να μεταβάλουν διαρκώς τις πολιτικές στα αγροτικά προϊόντα με κύριο σκοπό την καλύτερη αξιοποίηση των φυσικών πόρων, την εξασφάλιση της διατροφής του ανθρώπου σε ολόκληρη τη γη και την διασφάλιση των εισοδημάτων του αγροτικού πληθυσμού.

Τα προβλήματα τα οποία μπορούν να δικαιολογήσουν την παρέμβαση του κράτους στον αγροτικό τομέα, αφορούν μεγάλο μέρος του αγροτικού πληθυσμού και προκύπτουν από τη μη ικανοποιητική, σε ορισμένες περιπτώσεις, λειτουργία των δυνάμεων της αγοράς. Τα προβλήματα αυτά συχνά συνοψίζονται στο λεγόμενο «αγροτικό πρόβλημα», το οποίο αποτελείται από δύο σκέλη:

Το πρώτο, συνίσταται στη χρόνια υστέρηση του μέσου κατά κεφαλήν ετήσιου εισοδήματος των εργαζομένων στον αγροτικό τομέα σε σχέση με τους εργαζόμενους στους άλλους τομείς της Οικονομίας (μεταποίηση, εμπόριο, υπηρεσίες).

Το δεύτερο, περιλαμβάνει τη μεγάλη αστάθεια των γεωργικών εισοδημάτων η οποία οφείλεται στις σημαντικές διακυμάνσεις που παρουσιάζουν οι τιμές καθώς και οι αποδόσεις των αγροτικών προϊόντων.

Τα προβλήματα αυτά, αν και αποτελούν ίσως τα πλέον σημαντικά και διαχρονικά, δεν είναι και τα μοναδικά που απασχολούν τον αγροτικό τομέα. Υπάρχουν και άλλα, μέρος των οποίων είναι απόρροια των παραπάνω. Τέλος, υπάρχουν προβλήματα που μπορεί να προκύψουν από τη φύση της αγροτικής δραστηριότητας και άλλα που δημιουργούνται από τις μεταβολές του διεθνούς περιβάλλοντος.

Τέτοια προβλήματα θα εντοπίσουμε παρακάτω, με την μελέτη της διαχρονικής πορείας της ελληνικής αγροτικής πολιτικής μέσα στα πλαίσια του διεθνούς ευρωπαϊκού περιβάλλοντος. Μάλιστα, θα μπορούσαμε να πούμε, πως η συνεχώς μεταβαλλόμενη αγροτική πολιτική της χώρας μας, οφείλεται αφενός, στην μεταβολή των συγκριτικών πλεονεκτημάτων της χώρας μας και αφετέρου, στην πολιτική των χωρών της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, με τις οποίες βρίσκεται (η Ελλάδα), σε άμεση αλληλεπίδραση, όντας «Αγροτική Έκταση της Ευρωπαϊκής Γης».



## **2. Καθεστώς Αγροτικής Πολιτικής πριν την Ένταξη στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα**

### **2.1. Η Ελληνική Αγροτική Οικονομία κατά το 19<sup>ο</sup> αιώνα**

Η ελληνική αγροτική οικονομία, μέχρι το 1821, βρισκόταν σε καταστολή, λόγω της κυριαρχίας των Τούρκων. Μετά την επανάσταση του 1821 και την απελευθέρωση των ελλήνων από τον τουρκικό ζυγό, πραγματοποιείται μία ριζική μεταβολή της αγροτικής δομής, πρώτα στο νότιο ελλαδικό χώρο (1821-1871) και κατόπιν στο βόρειο τμήμα (1917-1926).

Η αγροτική μεταβολή του νότου, επιτελέστηκε σε δύο φάσεις. Σε πρώτη φάση, την περίοδο 1821-1832, κατά τη διάρκεια του πολέμου της Ανεξαρτησίας, απαλλοτριώθηκε χωρίς ανταλλάγματα, το σύνολο των γαιών που κατέχονταν από το οθωμανικό Δημόσιο, τους μουσουλμάνους ιδιώτες και τα ευαγή ιδρύματα (βακούφια). Οι εκτάσεις αυτές αποτέλεσαν παροδικά, όπως όλοι αναγνώριζαν, ιδιοκτησία του ελληνικού Δημοσίου. Απώτερος σκοπός της πολιτικής αυτής ήταν η απόδοση των γαιών στους καλλιεργητές τους και σε όποιον Έλληνα πολίτη επιθυμούσε (Πετμεζάς 2006).

Κατά τη δεύτερη φάση, την περίοδο 1832-1871, λαμβάνει χώρα η διανομή των δημοσίων κτημάτων, σε ακτήμονες έλληνες πολίτες που επιθυμούσαν την ενασχόληση στον αγροτικό τομέα. Για τη διανομή της δημόσιας περιουσίας, συγκρούστηκαν δύο πολιτικές. Η μία, υποστήριζε τη διανομή της γης σε μικροκαλλιεργητές, με κάποιο -μικρό- οικονομικό κόστος. Έτσι, θα κατακερματιζόταν η γη σε μικροεκτάσεις, παρεμποδίζοντας τη δημιουργία μεγάλων ιδιοκτησιών (τσιφλικιών).

Η άλλη πολιτική, υποστήριζε την ανάγκη της πώλησης της δημόσιων κτημάτων σε ιδιώτες, με δημοπρασία, χωρίς δεσμεύσεις και περιορισμούς ως προς το μέγεθος των εκτάσεων που θα αγόραζαν. Πρόκειται για πολιτική που θα εξυπηρετούσε τα αστικά στρώματα των πόλεων, τους προεστούς και εμπόρους της υπαίθρου, οι οποίοι ήταν οι μόνοι που διέθεταν τα απαραίτητα χρηματικά για την αγορά των γαιών.

Οι νόμοι της 24<sup>ης</sup> και 25<sup>ης</sup> Μαρτίου 1871, που ψηφίστηκαν από την Εθνοσυνέλευση, έλυσαν οριστικά το πρόβλημα με τη διανομή των εθνικών γαιών. Η αγροτική γη κατακερματίστηκε σε μικρές ιδιοκτησίες, ενώ εμφανίστηκε υψηλό κόστος του παράγοντα εργασίας. Τέλος σε συνδυασμό με μια χαμηλή δημογραφική πίεση της υπαίθρου, προήλθε μια αγροτική οικονομία σε χρόνια ύφεση (Πετμεζάς 2003).

Άλλοι λόγοι που οδήγησαν στην υπανάπτυξη του αγροτικού τομέα, ήταν η ανυπαρξία αμαξιτού οδικού δικτύου στο εσωτερικό της χώρας που δημιουργούσε προβλήματα ανισοκατανομής των αγροτικών αγαθών. Ακόμη η κακή φορολογία, με την αντικατάσταση των άμεσων φόρων από τους έμμεσους, πλήττουν τα φτωχότερα στρώματα. Οι οθωμανικές καταβολές, όπως η συγκέντρωση της φυσικής δεκάτης της έγγειας παραγωγής, η επιβολή κεφαλικού φόρου στα ζώα και, κυρίως, η ενοικίαση των έγγειων φόρων διατηρούνται και επιδεινώνονται από την πολυσπερμία και την πολυμορφία των φόρων και των φοροληπτικών πρακτικών.

Ακόμη, το εμπορικοπιστωτικό σύστημα ήταν, παράλληλα με τη δεκάτη και το σύστημα ενοικίασης των φόρων, ο άλλος μεγάλος κατηγορούμενος, για την κακή κατάσταση της γεωργίας. Η έλλειψη ρευστού χρήματος στην ύπαιθρο ανέβαζε σε υπερβολικά επίπεδα τα επιτόκια, και κατά συνέπεια καθιστούσε δυσβάστακτο τον βραχυπρόθεσμο δανεισμό του αγροτικού νοικοκυριού. Έτσι απέτρεπαν την επέκταση των καλλιεργειών, τη διόγκωση της αγροτικής παραγωγής, τη βελτίωση της παραγωγικότητας της εργασίας στη γεωργία και τη διερεύνηση των εμπορευματικών σχέσεων στην ύπαιθρο (Δερτιλής 1991).

Απαραίτητοι όροι για την αγροτική και την οικονομική ανάπτυξη ήταν η μείωση των επιτοκίων, που κυμαίνονταν από 18% έως 48%, η πάταξη της τοκογλυφίας και η αύξηση της προσφοράς ρευστού χρήματος. Έτσι, ιδρύθηκε ιδιαίτερος πιστωτικός οργανισμός (Εθνική Τράπεζα Ελλάδος), που θα δημιουργούσε τις προϋποθέσεις για τη λειτουργία της «κτηματικής πίστης», δηλαδή της διανομής

των εθνικών γαιών και της δημιουργίας νομικού και τεχνικού πλαισίου (κτηματολογίου) για τη θέσπιση της υποθήκης (Σωτηρόπουλος 1861).

## 2.2. Ο Αγροτικός Τομέας στον Μεσοπόλεμο

Η περίοδος του Μεσοπολέμου, χαρακτηρίζεται από έντονη πολιτική αστάθεια, λόγω των ιστορικών συγκυριών (Α', Β' Παγκόσμιος, Μικρασιατική Καταστροφή, Εμφύλιες διαμάχες) και προσπάθεια για εξισορρόπηση του ελληνικού κρατικού και οικονομική ανόρθωση. Έτσι, η πολιτική οικονομία ακολούθησε μία εσωστρέφεια, η οποία φαίνεται και στον αγροτικό τομέα.

Μετά τον Α' Παγκόσμιο Πόλεμο, το κράτος παρενέβη στην ύπαιθρο χώρα εφαρμόζοντας τη δική του αγροτική πολιτική, προκειμένου να επιτύχει μία αύξηση των καλλιεργούμενων εκτάσεων, ενώ συγχρόνως να μεγαλώσει την παραγωγή των ήδη καλλιεργούμενων εδαφών, μέσω της βελτίωσης των καλλιεργητικών συστημάτων και των μεθόδων καλλιέργειας. Τέλος αποσκοπούσε στην οικονομική ενίσχυση των αγροτών και την προστασία τους από τους υψηλούς δασμούς.

Πρώτη θεσμική παρέμβαση αποτέλεσε ο Ν.602/1914 «Περί γεωργικών συνεταιρισμών», ο οποίος θέσπισε την ανάπτυξη συνεταιρισμών για την προστασία των τιμών των γεωργικών προϊόντων. Άλλες πολιτικές που συνέβαλλαν για την αγροτική ανάπτυξη ήταν, αρχικά, η σύσταση αυτόνομου υπουργείου Γεωργίας το 1917 και κατόπιν η ίδρυση της Ανωτάτης Γεωπονικής σχολής Αθηνών (1920) και της γεωπονικής σχολής του Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης (1927).

Επιπλέον, ιδρύθηκαν αυτόνομοι οργανισμοί, όπως ο Αυτόνομος Σταφιδικός Οργανισμός και το Γραφείο Προστασίας Καπνού το 1925 καθώς και το Γραφείο Προστασίας Σύκων το 1930. Επιπλέον ιδρύθηκε η Αγροτική Τράπεζα της Ελλάδος (1929) με την υποχρέωση της παροχής στους γεωργούς, χαμηλότοκα δάνεια, για ανάπτυξη της παραγωγής τους.

Ακόμη, ιδρύθηκαν κρατικά ιδρύματα αγροτικής έρευνας, όπως το Μπενάκειο Φυτοπαθολογικό Ινστιτούτο και το Ινστιτούτο Βάμβακος (1931).

Τέλος, καθοριστικό ρόλο στην αγροτική πολιτική, διαδραμάτισε η μεταρρύθμιση του 1917, η οποία, λόγω ιστορικών γεγονότων (Μικρασιατικής

καταστροφής), ολοκληρώθηκε το 1924. Αυτή η θεσμική παρέμβαση, προβλέπει την απαλλοτρίωση των μεγάλων ιδιοκτησιών (τσιφλίκια) και την διανομή τους σε άπορους- φτωχούς (κατά το πλείστον σε πρόσφυγες που προήλθαν από την Μικρασιατική καταστροφή).

Το γεγονός αυτό είχε ως αποτέλεσμα, την αύξηση του αριθμού των αγροτών στον ελλαδικό χώρο. Στην πορεία όμως, εμφανίστηκαν προβλήματα στην αγροτική παραγωγικότητα, όπως χαμηλή αποδοτικότητα των κλήρων, λόγω αδυναμίας των μικροϊδιοκτητών να καλύψουν τα έξοδα εκσυγχρονισμού των καλλιεργητικών μέσων τους, η οποία επιδεινώθηκε από την αδιάκοπη κατάτμηση της γης.

Παράλληλα, η εξαγωγή των αγροτικών προϊόντων δυσχεραινόταν από τους προστατευτικούς δασμούς που επέβαλαν οι ευρωπαϊκές χώρες στα εισαγόμενα είδη, ενώ πρόσθετα προβλήματα για τους αγρότες αποτελούσαν η επιβάρυνση από τους έμμεσους φόρους, η έλλειψη πιστωτικών οργανισμών και η απουσία κοινωνικής ασφάλισης.

Έτσι, σύντομα αναπτύχθηκε μια τάση εγκατάλειψης των αγροτικών δραστηριοτήτων και ενασχόλησης με τον τριτογενή τομέα παραγωγής. Αρχίζει να εμφανίζεται μια στροφή των ανθρώπων για εγκατάλειψη της υπαίθρου και εγκατάσταση σε αστικά κέντρα (αστικοποίηση).

Τέλος, όσον αφορά την εκπαίδευση της εποχής αυτής, ήταν έντονα στραμμένη προς την αγροτική μόρφωση, προκειμένου να αναπτυχθεί μια γεωργική συνείδηση σε όλα τα κοινωνικά στρώματα. Δημιουργήθηκαν γεωργικά σχολεία για την εκπαίδευση των φτωχότερων παιδιών στη θεωρητική και πρακτική γεωργία, ενώ οι δάσκαλοι των σχολείων αυτών προέρχονταν κατά το πλείστον από την Ανώτατη Σχολή των Αθηνών.

### **3. Καθεστώς Αγροτικής Πολιτικής μετά την Ένταξη στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα**

#### **3.1. Αειφόρος Αγροτική Ανάπτυξη και Πολυλειτουργικότητα της Γεωργίας**

Η έννοια της αειφόρου ανάπτυξης σηματοδότησε την αρχή μιας νέας εποχής, όπου η οικονομική μεγέθυνση και ο εκσυγχρονισμός θα στηρίζονταν σε πολιτικές που διατηρούν και επεκτείνουν τους φυσικούς και περιβαλλοντικούς πόρους. Αειφόρος ανάπτυξη είναι αυτή που στόχο της έχει να καλύψει τις σημερινές ανάγκες, χωρίς όμως να διακινδυνεύει τη δυνατότητα των επόμενων γενεών να καλύψουν τις δικές τους. Εξορισμού η έννοια της αειφόρου ανάπτυξης, επιχειρεί να θέσει ως συνθήκη για την όποια αναπτυξιακή δράση, υπολογίζοντας τις πιθανές περιβαλλοντικές επιπτώσεις.

Η γεωργία είναι ένας τομέας όπου ο στόχος της αειφορίας έχει άμεση σχέση. Σύμφωνα με μια νεοκλασική προσέγγιση, ως αειφόρος γεωργία ορίζεται *η ικανότητα να καλύπτεται αέναα η ζήτηση για αγροτικά προϊόντα με κοινωνικά αποδεκτό οικονομικό και περιβαλλοντικό κόστος* (OECD, 1995). Η έννοια της αειφορίας περιλαμβάνει την οικονομική και την περιβαλλοντική διάσταση, αλλά και τη διαπραγμάτευση αυτών των δύο διαστάσεων στο κοινωνικό επίπεδο.

Μετά από μερικά χρόνια προβληματισμού και συζητήσεων για την έννοια της αειφορίας όπως επίσης και τη διαφύλαξή της ως καθοδηγητικής αρχής, κατά την κατάρτιση διεθνών συμφωνιών και σχεδίων δράσης, διατυπώθηκε ένας αξιόλογος προβληματισμός σχετικά με τη πολυλειτουργικότητα της γεωργίας.

Ο ΟΟΣΑ (Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης), κατέληξε πρόσφατα σε ένα «λειτουργικό» ορισμό της πολυλειτουργικότητας στη γεωργία, ξεκινώντας τη συζήτηση σχετικά με τις περιβαλλοντικές συνιστώσες της αγροτικής παραγωγής:

*Τα βασικά χαρακτηριστικά της πολυλειτουργικότητας είναι: 1) η ύπαρξη πολλαπλών εμπορευματικών και μη-εμπορευματικών αποτελεσμάτων που παράγονται από κοινού στη γεωργία, και 2) το γεγονός ότι μερικά από τα μη-εμπορευματικά αποτελέσματα επιδεικνύουν χαρακτηριστικά που δεν μπορούν να κοστολογηθούν ή είναι δημόσια αγαθά, με αποτέλεσμα οι αγορές αυτών των αγαθών να μην υπάρχουν ή να λειτουργούν ανεπαρκώς» (OECD, 2001).*

Αυτό που προσφέρει η έννοια της πολυλειτουργικότητας είναι ότι δίνει τη δυνατότητα να αναγνωρισθούν οι διαφορετικοί ρόλοι της γεωργίας. Πέρα από τον παραγωγικό της ρόλο, η γεωργία ενσωματώνει μια σειρά άλλους ρόλους όπως τη διατήρηση, τη διαχείριση και την αξιοποίηση του αγροτικού τοπίου, την προστασία του περιβάλλοντος ενώ, επίσης, συνεισφέρει στη βιωσιμότητα των αγροτικών περιοχών.

Η γεωργία παραμένει ακόμα ο κύριος χρήστης των εδαφικών πόρων. Συγκεκριμένα, στις απομακρυσμένες και λιγότερο ευνοημένες αγροτικές περιοχές, η γεωργία αποτελεί ουσιαστικά τη ραχοκοκαλιά της τοπικής οικονομίας. Στις τελευταίες περιοχές τουλάχιστον χρειάζεται να ενθαρρυνθεί και να στηριχθεί παραπέρα ο πολυλειτουργικός ρόλος της γεωργίας, ώστε να προωθηθεί η βιωσιμότητα των αγροτικών περιοχών και η ισόρροπη χωρική ανάπτυξης.

Οι βάσεις γι' αυτή την άποψη έχουν τεθεί από τη Διακήρυξη του Cork (Ιρλανδία), η οποία ήταν αποτέλεσμα ενός Ευρωπαϊκού Συνεδρίου για την Αγροτική Ανάπτυξη. Εκεί διατυπώθηκε η ανάγκη για τοποθέτηση της αειφόρου αγροτικής ανάπτυξης ως πρωταρχικό ρόλο για την πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Έτσι, ως στόχοι της αγροτικής ανάπτυξης ορίστηκαν αφενός, η καταπολέμηση της φτώχειας, η αναζωογόνηση της απασχόλησης και η ισότητα ευκαιριών και αφετέρου η ανταπόκριση στις απαιτήσεις για περισσότερη ποιότητα, υγεία, ασφάλεια και αναψυχή, τόσο για τις αστικές, όσο και τις αγροτικές περιοχές (Cork Declaration, 1996).

Η αγροτική ανάπτυξη είναι πολυεπιστημονική στη σύλληψή της και πολυτομεακή στην εφαρμογή της, διατηρώντας όμως ξεκάθαρη χωρική διάσταση. Ακόμα περισσότερο η αγροτική ανάπτυξη προωθεί μια ολοκληρωμένη προσέγγιση



που περιλαμβάνει στο ίδιο πλαίσιο την προσαρμογή και ανάπτυξη του αγροτικού τομέα, την οικονομική διαφοροποίηση, τη διαχείριση των φυσικών πόρων, την αξιοποίηση των περιβαλλοντικών λειτουργιών και την προώθηση του πολιτισμού, του τουρισμού και της αναψυχής.

Για την επίτευξη αυτών των λειτουργιών είναι αναγκαία η διάχυση της πληροφόρησης, η επέκταση της δημόσιας συμμετοχής, η συμφωνία και συνεργασία μεταξύ των διαφορετικών επιπέδων διοίκησης αλλά και η βελτίωση της διαχειριστικής ικανότητας και της αποτελεσματικότητας των περιφερειακών και τοπικών διοικήσεων όπως και η αξιοποίηση των ομάδων και φορέων που δρουν σε τοπικό επίπεδο.

Στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Ένωσης η πολυλειτουργικότητα της γεωργίας αποτελεί παράγοντα διαμόρφωσης της ΚΑΠ (Κοινή Αγροτική Πολιτική). Ήδη από το 1975, στην Οδηγία 267/1975 αναγνωρίζονται άλλες λειτουργίες της γεωργίας, πλην της παραγωγής: η προστασία από τη διάβρωση του εδάφους, η ικανοποίηση αναγκών ψυχαγωγίας και η διατήρηση ενός ελάχιστου πληθυσμιακού επιπέδου.

Το 1997 το Συμβούλιο Υπουργών Γεωργίας της Ε.Ε. θεωρεί πως ένα πολυλειτουργικό υπόδειγμα γεωργίας μπορεί να διατηρήσει ζωντανή την ευρωπαϊκή ύπαιθρο, ενώ η επικράτηση του εξαρτάται από την παροχή κινήτρων στους γεωργούς. Παρόμοια αναφορά γίνεται και στην Agenda 2000. Στον Κανονισμό 1257/1999 προβλέπονται αντισταθμιστικές πληρωμές για φιλικές γεωργικές πρακτικές προς το τοπίο και τη βιοποικιλότητα. Το ενδιαφέρον για την παραγωγή εξωτερικών επιδράσεων από τη γεωργική δραστηριότητα διαφαίνεται και στην πρόσφατη αναθεώρηση της ΚΑΠ (2004).

Τέλος, είναι ευρέως γνωστό, ότι η καλή διαχείριση του περιβάλλοντος αποτελεί το κρίσιμο χαρακτηριστικό της αειφόρου αγροτικής ανάπτυξης όπως αυτή προωθείται από την Ευρωπαϊκή Ένωση. Οι φορείς που θεωρούνται υπεύθυνοι για το σχεδιασμό και την υλοποίηση της αγροτικής πολιτικής, χρειάζεται να εσωτερικεύσουν την περιβαλλοντική διάσταση στις προτεραιότητες που θέτουν, προκειμένου να εξασφαλίσουν μια οικονομική ανάπτυξη, συνυφασμένη με μια ποιοτική διαβίωση, ενώ συγχρόνως, να προστατευτεί το τοπίο και οι φυσικοί πόροι για τις μελλοντικές γενιές.

### 3.2. Το Ευρωπαϊκό Μοντέλο της Γεωργίας (ΕΜΓ)

Μια έννοια που προωθεί η Κοινότητα, παράλληλα με την πολυλειτουργικότητα, προκειμένου να στηρίζει την αγροτική πολιτική της, είναι αυτή του Ευρωπαϊκού Μοντέλου της Γεωργίας (European Model of Agriculture).

Το μοντέλο αυτό, εμφανίζει χαρακτηριστικά της πολυλειτουργικότητας, της αειφορίας, ενώ συγχρόνως φέρει έναν πολυτομεακό χαρακτήρα. Στόχος του είναι να διαφυλάξει δραστηριότητες, πέρα από τις γεωργικές, που αναπτύσσονται στον αγροτικό χώρο και συνήθως δεν συσχετίζονται με οικονομικά συμφέροντα.

Όσον αφορά την Ευρώπη, επιδιώκει μέσω του μοντέλου αυτού, να αυξήσει τον ανταγωνισμό της τόσο σε εσωτερικό επίπεδο (ανταγωνισμός μεταξύ των κρατών-μελών της), όσο και σε εξωτερικό επίπεδο (ανταγωνισμός των κρατών-μελών της έναντι τρίτων χωρών). Έτσι θα επιτύχει, στο εσωτερικό της, αύξηση της παραγωγής, προσδίδοντας οικονομική ανάπτυξη στο σύνολο των περιοχών της.

Συγχρόνως, μέσω του ιδίου μοντέλου, προωθεί πολιτικές για περιφερειακή ανάπτυξη, ισότητα και ευημερία, που συχνά αντιτίθεται στον παραπάνω στόχο της ανταγωνιστικότητας. Για τον λόγο αυτό, θα πρέπει να επιτευχθεί μια εξισορρόπηση αντιτιθέμενων επιδιώξεων: να μη θυσιαστούν, δηλαδή, οι άλλοι στόχοι στο βωμό της ανταγωνιστικότητας.

Ο όρος του Ευρωπαϊκού Μοντέλου της Γεωργίας, είναι ευρύτερος από την πολυλειτουργικότητα, που είδαμε προηγουμένως. Παρακάτω θα δούμε στοιχεία αναλυτικότερα, που συνθέτουν την έννοια (Laurila 2000):

- *Διατηρησιμότητα*: Με την έννοια αυτή επιδιώκεται η διατήρηση και προστασία των φυσικών πόρων. Έτσι προωθείται η φυσική αειφορία, η οικονομική βιωσιμότητα και η κοινωνική αρμονία.
- *Πολυλειτουργικότητα*: Όπως είδαμε στο προηγούμενο κεφάλαιο, η αγροτική πολιτική που ασκείται από την Ευρώπη, οφείλει να είναι πολυλειτουργική, δηλαδή να παράγει τα δημόσια αγαθά (περιβαλλοντική προστασία) μαζί με τα εμπορεύσιμα (γεωργική παραγωγή). Δεν θα πρέπει ο σχεδιασμός του αγροτικού τομέα, να αναπτύσσεται με μονομέρεια, λαμβάνοντας υπόψη, μονάχα την παραγωγή.



- *Οι ανησυχίες των καταναλωτών:* Λαμβάνονται σοβαρά υπ' όψιν οι καινούργιες ευαισθησίες της κοινωνίας σε ότι αφορά την ασφάλεια των προϊόντων, την ποιότητα του περιβάλλοντος, την ευημερία των ζώων.

Γι' αυτό αποφεύγονται ορισμένες παραγωγικές μέθοδοι, όπως τα προωθητικά της ανάπτυξης (ορμόνες, αντιβιοτικά) και γενετικά τροποποιημένα προϊόντα. Για την επίτευξη του έργου αυτού, δύναται να αποζημιωθούν οι παραγωγοί, για το υψηλότερο κόστος ή τις υπηρεσίες που θα πρέπει να καταβάλλουν.

- *Κάλυψη, πολυμορφία:* Επειδή η Ε.Ε. αποτελεί ένωση ανεξάρτητων κρατών, γίνεται σεβαστή η ανάγκη κάθε κράτους να διατηρήσει το γεωργικό του τομέα, ακόμη και στις μειονεκτικές περιοχές (χώρες) της Ένωσης. Επίσης, κάθε χώρα, να διατηρήσει την ποικιλομορφία στην αγροτική παραγωγή, που εξασφαλίζει σε κάθε χώρα την ευελιξία, την δυνατότητα προσαρμογών και τη διατήρηση ικανού βαθμού αυτοδυναμίας.

- *Κοινωνική διάρθρωση από οικογενειακές εκμεταλλεύσεις:* Αν και αυτό δεν αναφέρεται στα νεότερα κείμενα, υπονοείται σε όλη την ΚΑΠ (Κοινή Αγροτική Πολιτική) από το 1962 που συστήθηκε. Όλη η ΚΑΠ τείνει, αν και έμμεσα, στο να καταστήσει το οικογενειακό μέγεθος εκμετάλλευσης οικονομικά βιώσιμο, ώστε να είναι δυνατή η παραμονή των αγροτών και όχι η ανάληψη από μη αγρότες επιχειρηματίες.

- *Ανταγωνιστικότητα:* Δεν παραλείπεται βέβαια να τονίζεται ότι η γεωργία είναι ένας τομέας οικονομικής δραστηριότητας που για να είναι βιώσιμος πρέπει να είναι ανταγωνιστικός τόσο στο εσωτερικό όσο και στο εξωτερικό .

Έτσι, αφού το ΕΜΓ δεν αγνοεί την ανάγκη ανταγωνιστικότητας, δεν εμποδίζει μια πόλωση στα καλλιεργητικά συστήματα μέσα στην Ένωση (Pezaros, 1999). Μέρος των περιφερειών (χωρών), θα εξακολουθήσουν να είναι στραμμένες προς τις μεγάλες αγορές, λαμβάνοντας υπόψη βέβαια, το σεβασμό προς τις μη εμπορικές επιδιώξεις (ελάχιστες περιβαλλοντικές και ποιοτικές δεσμεύσεις). Από την άλλη, οι λιγότερο ανταγωνιστικές χώρες, θα στραφούν προς δραστηριότητες διαχείρισης του περιβάλλοντος και στην παραγωγή ποιοτικών προϊόντων για μικρές αγορές.

Τέλος, θα πρέπει να σημειώσουμε, ότι στο Ευρωπαϊκό Μοντέλο της Γεωργίας, δεν έχουν συμπεριληφθεί η ευμερία των ζώων και το γεωργικό τοπίο, στοιχεία τα οποία θέλει να προωθήσει η Ευρωπαϊκή Κοινότητα (Παχάκη, 2006).

### 3.3. Πολιτική Αγροτικών Προϊόντων στην Ευρωπαϊκή Ένωση

Η Κοινή Αγροτική Πολιτική (ΚΑΠ), αποτέλεσε την πρώτη γνήσια «Κοινή Πολιτική» της Ευρώπης, στην προσπάθεια πραγματοποίησης της Ευρωπαϊκής σύγκλισης και ενοποίησης, ενώ είναι μέχρι σήμερα, η βασικότερη και πιο ολοκληρωμένη Ευρωπαϊκή πολιτική. Γύρω από τον άξονα της περιστρέφονται και οι υπόλοιπες προσπάθειες διαμόρφωσης και σταθεροποίησης της ενιαίας Ευρωπαϊκής Κοινότητας.

Η ΚΑΠ από το ξεκίνημά της, στις αρχές της δεκαετίας του '60, απορροφούσε μεγάλο μέρος του Κοινοτικού προϋπολογισμού, σε βαθμό που στα μέσα της δεκαετίας του '80 «καταλάωνε» πάνω το 75% των συνολικών εξόδων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ο κύριος στόχος της πολιτικής αυτής ήταν η εξασφάλιση της αυτάρκειας ως προς τα γεωργικά προϊόντα μέσα στην Ένωση. Η επιδίωξη αυτή έγινε πραγματικότητα στις αρχές της δεκαετίας του '70 και μάλιστα με τέτοια ένταση ώστε έφθασαν στο σημείο να εμφανίζονται μεγάλα πλεονάσματα.

Επομένως, από τα μέσα της δεκαετίας του '70, οι κινήσεις που έκανε η Ευρωπαϊκή Κοινότητα, είχαν ως στόχο την επιβράδυνση του ρυθμού αύξησης της παραγωγής. Οι προσπάθειες αυτές όμως, ήταν μικρής έντασης έως τα τέλη της δεκαετίας του '80 και γι' αυτό δεν είχαν το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα.

Το αποτέλεσμα αυτής της γενναιόδωρης προσφοράς χρηματικών ποσών για την επίτευξη των στόχων της ΚΑΠ, ήταν ευνοϊκό για τους αγρότες, αφού είδαν τα εισοδήματά τους να αυξάνονται σημαντικά, έχοντας αποκτήσει το απαραίτητο στήριγμα που χρειάζεται ένας ευαίσθητος παραγωγικός κλάδος, όπως ο αγροτικός.

Στις μέρες μας η ΚΑΠ απορροφά το 45% περίπου του Κοινοτικού Προϋπολογισμού, δηλαδή ποσοστό ακόμη πολύ υψηλό. Βασικό στόχο της αποτελεί η διασφάλιση και η προστασία της Κοινοτικής γεωργικής παραγωγής, καθώς και η οικονομική και κοινωνική συνοχή μέσα στην Ε.Ε..

## Προβλήματα που έπρεπε να αντιμετωπίσει η Κοινή Αγροτική Πολιτική

Η Κοινή Αγροτική Πολιτική καλείται να ξεπεράσει τα προβλήματα που αντιμετώπιζαν οι εθνικές αγροτικές πολιτικές και να διαμορφώσει ένα πλαίσιο δράσης που θα λάμβανε υπ' όψιν τις ιδιαιτερότητες της κάθε χώρας.

Το άνισο μέγεθος και η ανάπτυξη του αγροτικού τομέα στα κράτη-μέλη, οι ιδιομορφίες στο φυσικό περιβάλλον κάθε χώρας, οι διαφορές ως προς τις κοινωνικοοικονομικές συνθήκες, καθώς και τα ανόμοια εργαλεία ρύθμισης και εφαρμογής της γεωργικής πολιτικής, επέφεραν σημαντικά προβλήματα στην προσπάθεια κοινής δράσης.

Μεγάλο εμπόδιο, ακόμη, αποτελούσαν τα προνόμια που είχαν εξασφαλιστεί στους αγρότες κάθε κράτους, όπως εθνικά μονοπώλια, εγγυήσεις τιμών, επιδοτήσεις εξαγωγών, ενισχύσεις των αγροτικών εισοδημάτων, τελωνειακή προστασία, περιορισμοί των εισαγωγών (άμεσοι ή έμμεσοι), κ.α.

Τέλος, η διαφορετική βαρύτητα που είχε ο γεωργικός τομέας σε κάθε οικονομία και η διαφορετική αντιμετώπιση της αγροτικής πολιτικής σε κάθε χώρα, δημιουργούσαν έντονα προβλήματα ανομοιογένειας στους κόλπους της Ευρωπαϊκής Κοινότητας.

Η ΚΑΠ, λοιπόν, είχε ως έργο να αμβλύνει τις διαφορές μεταξύ των μελών της Κοινότητας και να συγχωνεύσει τις εθνικές γεωργικές πολιτικές τους δημιουργώντας μια κοινή αγροτική πολιτική. Το καθήκον της ήταν πολύ δύσκολο και η επιτυχία του θα σήμαινε ένα τεράστιο βήμα προς την ουσιαστική ενοποίηση της Ευρώπης, που θα άνοιγε δρόμο για μια επιτυχή σύγκλιση και στους υπόλοιπους τομείς της Ευρωπαϊκής πολιτικής.

## Στόχοι της Κοινής Αγροτικής Πολιτικής

Οι στόχοι της Κοινής Αγροτικής Πολιτικής, όπως ορίστηκαν στη Συνθήκη της Ρώμης στο άρθρο 39 της Συνθήκης ΕΟΚ είναι οι εξής (Ανδρικοπούλου και Καυκαλάς, 2000):

- α) αύξηση της γεωργικής παραγωγικότητας, που θα επιτευχθεί μέσω της τεχνολογικής προόδου, εξασφάλιση της ανάπτυξης της αγροτικής παραγωγής και βελτιστοποίηση της χρήσης των μέσων της παραγωγής και ιδιαίτερα της εργασίας.
- β) διασφάλιση ενός δίκαιου επιπέδου για την αγροτική κοινότητα και ειδικά αύξηση των εσόδων των αγροτών
- γ) η σταθεροποίηση των τιμών
- δ) η εγγύηση της διαθεσιμότητας των τροφίμων
- ε) η εξασφάλιση λογικών τιμών για τους καταναλωτές.

### Αρχές της ΚΑΠ

Οι τρεις βασικές αρχές βάσει των οποίων ξεκίνησε η λειτουργία της Κοινής Αγροτικής Πολιτικής ήταν οι εξής: η ενότητα της αγοράς, η προτίμηση κοινοτικών προϊόντων, η χρηματοοικονομική αλληλεγγύη (αργότερα εισήλθε μια ακόμη έννοια, η συνυπευθυνότητα).

- *Η αρχή της ενότητας της αγοράς:* σημαίνει ότι τα γεωργικά προϊόντα που διακινούνται μέσα στην Ε.Ε. δεν έχουν να αντιμετωπίσουν περιοριστικά μέτρα ως προς τις πωλούμενες ποσότητες (όπως ποσοστώσεις), ούτε άλλα τεχνητά εμπόδια όπως φόρους με μορφή δασμών ή άλλες μορφές. Η ενότητα της αγοράς στηρίζεται στις κοινές τιμές των αγροτικών προϊόντων σε όλα τα κράτη-μέλη. Οι τιμές αυτές που καταβάλλονται στους παραγωγούς, καθορίζονται κάθε χρόνο από το Συμβούλιο της Ε.Ε. μετά από πρόταση της Επιτροπής και πρέπει να προσδιορίζονται από τους νόμους της αγοράς και να διαφέρουν από τόπο σε τόπο, λόγω της διαφοράς των φυσικών συνθηκών παραγωγής και εξαιτίας του μεταφορικού κόστους που οφείλεται στις αποστάσεις.

- *Η προτίμηση κοινοτικών προϊόντων:* έχει την έννοια της θέσης της κατανάλωσης των ευρωπαϊκών αγροτικών προϊόντων, ως πρωταρχικό στόχο, ο οποίος επιτυγχάνεται με την επιβολή δασμών στα εισαγόμενα προϊόντα που προηγουμένως είχαν χαμηλότερη τιμή από τα ευρωπαϊκά και τη συνεπαγόμενη προτίμηση των ευρωπαϊκών προϊόντων από τους ευρωπαίους καταναλωτές. Παλαιότερα, η διαφορά μεταξύ της κοινοτικής τιμής και της τιμής εισαγωγής καλυπτόταν από εισφορές στις εισαγωγές, μέτρο που πιστεύεται ότι ήταν πιο αποτελεσματικό από τα σημερινά. Η αρχή της προτίμησης, η οποία είναι ευρέως διαδεδομένη, απαιτεί μέτρα τόσο στην

εισαγωγή όσο και στην εξαγωγή και στοχεύει στο να προστατεύσει την εκάστοτε αγορά από τις διακυμάνσεις των παγκόσμιων τιμών.

- *Η αρχή της χρηματοοικονομικής αλληλεγγύης*: σημαίνει ότι το σύνολο των κρατών-μελών της Ε.Ε. είναι υπεύθυνο για τις χρηματοοικονομικές συνέπειες των μέτρων που λαμβάνονται στα πλαίσια των κοινών οργανώσεων της αγοράς. Το Γεωργικό Ταμείο -και συγκεκριμένα το τμήμα Εγγυήσεων- επιβαρύνεται με τα έξοδα των κοινών οργανώσεων της αγοράς, όπως και τα δασμολογικά έσοδα από εισαγωγές από τρίτες χώρες αποτελούν έσοδα του προϋπολογισμού της Κοινότητας και όχι των προϋπολογισμών των κρατών-μελών (Κυριαζής 2004).

Αργότερα, όπως θα δούμε, εισήλθε η έννοια της αρχής της συνυπευθυνότητας, η οποία αφορά την συνεισφορά των παραγωγών στα έξοδα που προκαλούνται από υπερβολική αύξηση της παραγωγής, η οποία προκλήθηκε υπ' ευθύνη τους, παρά τα όρια που τους είχαν τεθεί για την παραγόμενη ποσότητα. Όταν δημιουργούνται πλεονάσματα παραγωγής, προβλέπονται μηχανισμοί ελέγχου της παραγωγής και των γεωργικών εξόδων, οι οποίοι καθορίζουν τη μέγιστη ποσότητα παραγωγής και αποκαλούνται σταθεροποιητές.

### Χρηματοδότηση της ΚΑΠ

Η Κοινή Αγροτική Πολιτική με τις μεγάλες ανάγκες για τη χρηματοδότηση από τις οποίες χαρακτηρίζεται, χρειάζεται ένα ταμείο το οποίο να ικανοποιεί τα έξοδά της. Αυτό είναι το Ευρωπαϊκό Αγροτικό Ταμείο Προσανατολισμού και Εγγυήσεων (ΕΓΤΠΕ), το οποίο ιδρύθηκε το 1962 και αποτελείται από δύο τμήματα: το Τμήμα Εγγυήσεων και το Τμήμα Προσανατολισμού.

Το Τμήμα Εγγυήσεων χρηματοδοτεί κυρίως τα έξοδα για την οργάνωση των γεωργικών αγορών, τα μέτρα γεωργικής ανάπτυξης που συνδυάζονται με τα μέτρα στήριξης των αγορών. Επιπλέον, συνδράμει στην οικονομική ενίσχυση της πολιτικής στις αγροτικές περιοχές, ενώ χρηματοδοτεί ειδικά κτηνιατρικά και φυτοϋγειονομικά μετρά.

Το Τμήμα Προσανατολισμού συγχρηματοδοτεί την κοινοτική πρωτοβουλία LEADER+ που αποσκοπεί στη γεωργική ανάπτυξη και μέτρα που υποπίπτουν σε προγράμματα, εκτός από εκείνα που καλύπτονται από το Τμήμα Εγγυήσεων.



## Μέτρα που εφαρμόζει η ΚΑΠ

Τα μέσα που χρησιμοποιεί η ΚΑΠ για την ενίσχυση και ανάπτυξη του αγροτικού τομέα είναι τριών ειδών: οριζόντια, περιφερειακής ανάπτυξης και συνοδευτικά μέτρα ενίσχυσης των προηγούμενων.

Α. Τα οριζόντια διαρθρωτικά μέτρα, είναι το σύνολο των μέτρων που εφαρμόζονται σε όλη την έκταση της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Αποσκοπούν στο να βελτιώσουν τις συνθήκες παραγωγής, μεταποίησης και εμπορίας των αγροτικών και δασονομικών προϊόντων. Διακρίνονται σε τέσσερις κατηγορίες, ανάλογα με τους στόχους τους οποίους προσπαθούν να επιτύχουν:

- *Μέτρα βελτίωσης και εκσυγχρονισμού*: πολυάριθμες είναι οι επενδυτικές ενισχύσεις που αποσκοπούν στην τεχνολογική αναβάθμιση των αγροτικών υποδομών και τον εκσυγχρονισμό τους. Ιδιαίτερη βαρύτητα δίνεται στα μεμονωμένα επενδυτικά σχέδια που αποβλέπουν στη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας και των συνθηκών παραγωγής, καθώς και στη διαφοροποίηση των δραστηριοτήτων.

- *Νέοι γεωργοί*: οι ενισχύσεις στους νέους γεωργούς, εξακολουθούν να δίνουν την απαραίτητη ώθηση για ανανέωση στον αγροτικό πληθυσμό, ενώ εξασφαλίζουν την αντικατάσταση των γεωργών που βγαίνουν στη σύνταξη. Αυτές οι ενισχύσεις πάντως, στις οποίες συμπεριλαμβάνονται η πριμοδότηση για την εγκατάσταση και οι ενισχύσεις στις επενδύσεις, φτάνουν σε ένα ανώτατο όριο όσον αφορά τις συνολικές αναλήψεις υποχρεώσεων.

- *Μειονεκτικές γεωργικές περιοχές*: ιδιαίτερη έμφαση δίνεται σε αυτές τις περιοχές, λόγω της μεγάλης έκτασης που καταλαμβάνουν (55% της συνολικής αγροτικής έκτασης της Κοινότητας). Οι ειδικές ενισχύσεις που δίνονται στους γεωργούς των συγκεκριμένων περιοχών, απορροφούν το μεγαλύτερο κομμάτι των εξόδων του Τμήματος Προσανατολισμού του ΕΓΤΠΕ.

Το αποτέλεσμα της οικονομικής βοήθειας σε αυτές τις περιοχές, έχει σημαντική επιτυχία: οι κάτοικοι των ορεινών και των λοιπών μειονεκτικών περιοχών μπορούν πλέον να αντιμετωπίσουν το υψηλό κόστος παραγωγής και δεν αναγκάζονται να εγκαταλείψουν τον τόπο τους. Το σύνολο των εκμεταλλεύσεων που δικαιούνται τέτοιων αποζημιώσεων ξεπερνά τα 1,1 εκατομμύρια (Κυριαζής, 2004).

- *Μέτρα για τη μεταποίηση και την εμπορία των γεωργικών και δασονομικών προϊόντων:* για να εφαρμοστούν αυτά τα μέτρα απαιτήθηκε η υποβολή σχεδίων από τα κράτη- μέλη, βάσει των οποίων θα καταρτίζονταν τα κοινοτικά πλαίσια στήριξης (ΚΠΣ).

B. Τα μέτρα περιφερειακής ανάπτυξης, έχουν να κάνουν με τις παρεμβάσεις που χρηματοδοτούνται περιφέρειες-χώρες που βρίσκονται σε καθυστέρηση σε σχέση με τα υπόλοιπα κράτη-μέλη. Η χρηματοδότησή τους γίνεται από τα τρία διαρθρωτικά ταμεία: το Ευρωπαϊκό Αγροτικό Ταμείο Προσανατολισμού και Εγγυήσεων (ΕΓΤΠΕ), το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ) και το Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Ταμείο (ΕΚΤ).. Ειδικότερα, αφορούν χώρες των οποίων, το ακαθάριστο εθνικό προϊόν (ΑΕΠ) είναι χαμηλότερο από το 75% του μέσου κοινοτικού όρου. Περιλαμβάνει κυρίως τα τέσσερα φτωχότερα κράτη-μέλη της Ε.Ε, μεταξύ των οποίων, είναι και η Ελλάδα.

Επιπλέον, τα μέτρα αυτά αποσκοπούν στη βελτίωση της αγροτικής κατοικίας και στην ανάπτυξη των αγροτικών οικισμών. Ακόμα, προωθούνται εκσυγχρονισμένα μέσα εκμεταλλεύσεων, με τη χρήση τεχνολογικά βελτιωμένων και προηγμένων μηχανημάτων, με τη βοήθεια καλύτερων λιπασμάτων, ποικιλιών σπόρων κ.α.

Άλλη σημαντική επιδίωξη αποτελεί η προστασία του περιβάλλοντος και η συμβολή της εύρυθμης λειτουργίας του στη βελτίωση της αγροτικής διαδικασίας και παραγωγής. Επιπλέον, λαμβάνεται μέριμνα για την αναδάσωση, που προστατεύει από τη διάβρωση του εδάφους, διατηρεί τη χλωρίδα και την πανίδα και ρυθμίζει την αναλογία του οξυγόνου με το διοξείδιο του άνθρακα στα άριστα επίπεδα.

Τέλος, πρωταρχικό μέλημα είναι και η λήψη μέτρων, για την ανανέωση του γεωργικού εργατικού δυναμικού, ενώ θα ληφθεί μέριμνα για την κοινωνική πλευρά των εργασιακών θεμάτων στον αγροτικό τομέα, όπως η πρόωρη συνταξιοδότηση και η ενίσχυση των νέων, σε ηλικία, αγροτών.

Γ. Τα συνοδευτικά μέτρα των οριζόντιων και των περιφερειακών μέτρων αγροτικής πολιτικής έχουν να κάνουν με το περιβάλλον, το κοινοτικό καθεστώς ενισχύσεων στην πρόωρη συνταξιοδότηση και με μέτρα που αφορούν τα δάση. Ας δούμε κάποια πράγματα σχετικά με κάθε τομέα συνοδευτικών μέτρων:

- *Περιβάλλον*: τα κράτη-μέλη υιοθέτησαν διάφορες προσεγγίσεις στα προγράμματα που υπέβαλαν για την επίλυση των περιβαλλοντικών προβλημάτων στον τομέα της γεωργίας και τα οποία εγκρίθηκαν από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή.
- *Το κοινοτικό καθεστώς ενισχύσεων στην πρόωρη συνταξιοδότηση*: είναι μέτρο που αποσκοπεί στην αντικατάσταση των ηλικιωμένων γεωργών, κατόχων εκμεταλλεύσεων, από νεότερους, που θα συνδράμουν στη βελτίωση και τη βιωσιμότητα των υφιστάμενων γεωργικών εκμεταλλεύσεων.
- *Μέτρα που αφορούν τα δάση*: έχουν εγκριθεί διάφορα προγράμματα στα πλαίσια της λειτουργίας ενός κοινοτικού καθεστώτος ενισχύσεων στα δασικά μέτρα στη γεωργία. Σημαντικές προσπάθειες έγιναν για τη θέσπιση ενός ευρωπαϊκού συστήματος πληροφόρησης και επικοινωνίας στο δασικό τομέα. Όσον αφορά στην προστασία των δασών από τις πυρκαγιές, η Επιτροπή έχει εγκρίνει καταλόγους περιοχών υψηλού και μεσαίου κινδύνου προκειμένου να εντείνει την προσοχή και να προστατεύει άμεσα τις περιοχές αυτές (Κυριαζής 2004).

Τέλος, σχετικά με την προστασία των δασών από την ατμοσφαιρική ρύπανση, έχει εγκριθεί κανονισμός (ΕΟΚ, 1091/94), ο οποίος δημιουργεί ένα δίκτυο μόνιμων παρατηρητηρίων για την εντατική παρακολούθηση των δασικών οικοσυστημάτων.



### 3.4. Αναμόρφωση της Κοινής Αγροτικής Πολιτικής (1992)

#### 3.4.1. Παράγοντες που οδηγούν στην Αναμόρφωση

Η Κοινή Αγροτική Πολιτική επιδέχτηκε προβλήματα οικονομικής φύσης, που δυσχέραιναν το έργο και τη λειτουργικότητά της. Το μεγάλο και ανερχόμενο κόστος της καθώς και η συσσώρευση ορισμένων προϊόντων επιβάρυναν σημαντικά την Κοινότητα. Από την άλλη πλευρά, τα γεωργικά εισοδήματα δεν παρέμειναν σε σταθερά επίπεδα, παρά την συνεχή αύξηση της παραγωγικότητας.

Τέλος, η επιρροή της Γ.Σ.Δ.Ε. (Γενική Συμφωνία Δασμών και Εμπορίου), για απελευθέρωση του εμπορίου και περιορισμό των επιδοτήσεων του γεωργικού τομέα, συνέβαλλαν στον αναπροσδιορισμό της Κοινής Αγροτικής Πολιτικής από την Κοινότητα (ΕΤ.ΑΓΡ.Ο 1996).

Έτσι, λοιπόν, η Κοινότητα προχώρησε σε βαθμιαία αναθεώρηση της ΚΑΠ, με σκοπό, αφενός την συγκράτηση του κόστους της και αφετέρου την εξάλειψη των μόνιμων ανισορροπιών στις αγορές της.

Η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων με την αναμόρφωση αυτή, θεώρησε ότι θα βελτιωνόταν η ισορροπία στις αγορές γεωργικών προϊόντων, καθώς και θα επερχόταν μία σταθερότητα στο παγκόσμιο αγροτικό σύστημα.

Η νέα πολιτική που διαμορφώθηκε, προσπάθησε να αποτελέσει ένα αρμονικό σύνολο κλαδικών και χωρικών πολιτικών που θα στόχευαν, αφενός στην εξισορρόπηση των αγορών, σε συνθήκες μεγαλύτερης ελευθερίας του εμπορίου, αφετέρου στην υπέρβαση των δυσκολιών της προσαρμογής του, αλλά και στην γενικότερη ανάπτυξη του αγροτικού χώρου.

Η νέα γεωργική πολιτική, θα περιλάμβανε μηχανισμούς σταθεροποίησης της παραγωγής (με θέσπιση ανώτατων εγγυημένων ποσοτήτων κλπ.), ενώ θα προωθούσε πολιτικές, που στόχευαν τόσο στην βελτίωση των διαρθρώσεων, όσο και στην μείωση των παραγωγικών συντελεστών (πρόωρη συνταξιοδότηση, αγρανόπαυση).

Παράλληλα αναπτύχθηκαν συστήματα άμεσων εισοδηματικών ενισχύσεων (αποσυνδεδεμένων από την ποσότητα της παραγωγής), που απέβλεπαν, από τη μια, στο να αντισταθμίσουν μειονεκτήματα του χώρου και δυσμενή διαρθρωτικά

χαρακτηριστικά (π.χ. μικρό μέγεθος κλήρου) και από την άλλη, στο να διευκολύνουν την προσαρμογή στις συνθήκες της αγοράς (αναδιάρθρωση καλλιεργειών).

Ακόμη, στις ορεινές και μειονεκτικές περιοχές, περιλαμβάνονται πολιτικές που αποσκοπούσαν στην αύξηση της παραγωγικότητάς τους, καθώς και στην οικονομική ενίσχυσή τους. Τέτοιες πολιτικές, αφορούσαν εξισωτικές αποζημιώσεις για τη χαμηλή παραγωγικότητα, ενισχύσεις για ενθάρρυνση της πολυαπασχόλησης και της απόκτησης συμπληρωματικού εισοδήματος (αγροτουρισμός).

Επιπλέον, εφαρμόστηκαν πολιτικές για την αξιοποίηση των τοπικών παραγωγικών πόρων (ορεινοί βοσκότοποι), για τη εκτέλεση έργων κοινωνικής και οικονομικής υποδομής (ύδρευση, εξηλεκτρισμός, οδοποιία), καθώς και για την προστασία του περιβάλλοντος (αντιπλημμυρικά, αντιδιαβρωτικά έργα).

Επίσης βλέπουμε ένα γενικότερο προβληματισμό όσον αφορά τις προοπτικές του «αγροτικού χώρου» και μία τάση να υποκατασταθεί η χωρική έννοια της «αγροτικής» ανάπτυξης στην κλαδική της «γεωργικής» ανάπτυξης. Αυτό οφείλεται στην τάση που διαμορφώθηκε για ενοποίηση των κλαδικών και περιφερειακών πολιτικών.

Στις πολιτικές αυτές, του «χώρου», ενσωματώθηκε βαθμιαία και η πολιτική για την προστασία του περιβάλλοντος, που είναι η νέα μείζων υπό διαμόρφωση πολιτική της ΕΟΚ. Έτσι, συνειδητοποιήθηκε ότι ο αγροτικός χώρος προσφέρεται κατ' εξοχήν για προληπτική και συντηρητική δράση, για την προστασία του περιβάλλοντος. Μάλιστα, έγιναν προτάσεις, ακόμα και για αμοιβή των αγροτών ως φυλάκων του φυσικού περιβάλλοντος, που ωστόσο, ποτέ δεν υλοποιήθηκαν.

Πρέπει να σημειωθεί ότι η προσέγγιση αυτή στα προβλήματα του αγροτικού χώρου δεν είναι αποκλειστική της ΕΟΚ. Ο προβληματισμός είναι σε παγκόσμιο επίπεδο. Ο ΟΟΣΑ (Οργανισμός για την Οικονομική Συνεργασία και Ανάπτυξη), υποστήριζε την μεταρρύθμιση της αγροτικής πολιτικής προς την κατεύθυνση προσανατολισμού της παραγωγής, σύμφωνα με τις διεθνείς αγορές (ΕΤ.ΑΓΡ.Ο. 1998).

Έτσι τόνιζε τη σημασία της φιλελευθεροποίησης του εμπορίου, και την αντιμετώπιση των προβλημάτων του αγροτικού πληθυσμού με άμεσες εισοδηματικές ενισχύσεις. Τέλος, υπογράμμιζε την προώθηση της ευρύτερης αγροτικής ανάπτυξης, που θα δημιουργούσε ευκαιρίες συμπληρωματικής ή εναλλακτικής απασχόλησης.

Έτσι, λοιπόν η αναμόρφωση αυτή θα εστιζόταν στη βελτίωση των σχέσεων μεταξύ γεωργίας και περιβάλλοντος, που θα απέδιδε τη δυνατότητα ανάπτυξης σειράς δραστηριοτήτων που θα εξυπηρετούσαν, ταυτόχρονα το στόχο της προστασίας του περιβάλλοντος και της υποστήριξης των αγροτικών εισοδημάτων.

### 3.4.2. Περιεχόμενο της Αναμορφωμένης ΚΑΠ

Όσον αφορά την πολιτική αγορών, οι κυριότερες μεταβολές που έγιναν την περίοδο 1984-1991, ήταν η εφαρμογή μιας περιοριστικής πολιτικής τιμών, ο καθορισμός ανώτατων ορίων εγγυήσεων για τα αγροτικά προϊόντα, καθώς και η επιβολή στους παραγωγούς τελών συνυπευθυνότητας. Τα μέτρα αυτά συμπληρώθηκαν με την εφαρμογή νέων μεθόδων για την παρακολούθηση και τον έλεγχο των δαπανών του τμήματος εγγυήσεων του Γεωργικού Ταμείου (δημοσιονομική πειθαρχία).

Όσον αφορά την πολιτική τιμών, το Συμβούλιο των Υπουργών Γεωργίας, για πρώτη φορά στην ιστορία της Κοινότητας, μείωσε τις ονομαστικές θεσμικές τιμές των αγροτικών προϊόντων και συνέχισε την ίδια πολιτική και για τα επόμενα έτη. Έτσι λοιπόν, λαμβάνοντας υπόψη και την εξέλιξη του πληθωρισμού, είχαμε κατά μέσο όρο, μείωση των εθνικών θεσμικών τιμών σε πραγματικούς όρους (πίνακας 3.4.2.1.).

**Πίνακας 3.4.2.1.**

Εξέλιξη των τιμών που καθορίζονται στο πλαίσιο των οργανώσεων αγοράς  
στην Κοινότητα  
(ποσοστό ετήσιας μεταβολής)

Έτος	σε ECU	Σε εθνικό νόμισμα	
		Σε Ονομαστικούς Όρους	Σε Πραγματικούς Όρους
1980	4,9	4,5	-3,9
1981	9,3	13,3	0,9
1982	10,3	10,5	0,6
1983	4,3	6,6	-2,5
1984	-0,4	3,3	-3,5
1985	0,1	1,8	-4,5
1986	-0,3	2,2	-0,7
1987	-0,2	3,3	-1,1
1988	-0,1	0,6	-3,2

Πηγή: Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων 1990

Παράλληλα, ασκήθηκε μία αυστηρότερη πολιτική για την ποιότητα των παραγόμενων προϊόντων. Έτσι τηρήθηκαν κάποιες αυστηρότερες ποιοτικές προδιαγραφές, που απομάκρυναν μεγάλη ποσότητα παραγωγής από την αγορά. Το γεγονός αυτό, σε συνδυασμό με την μείωση των τιμών που είδαμε παραπάνω, δείχνει ότι θεσμικές τιμές κατά μέσο όρο, έχουν μειωθεί ακόμη περισσότερο (πίνακας 3.4.2.2).

**Πίνακας 3.4.2.2.**

Εξέλιξη των τιμών στήριξης στη γεωργία, σε πραγματικούς όρους  
(ετήσια ποσοστιαία μεταβολή)

Προϊόν	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Σιτηρά	-3,2	-5,6	-8,9	-9,6	-4,7	-5,3
Ελαιούχοι Σπόροι	-4,5	-5,8	-2,5	-16,8	-3	-2,1
Ζάχαρη	-2,2	-2,5	-3,9	-2,7	-1,5	-4,2
Βόειο Κρέας	-3,3	-3,8	-2	-12,8	-2,9	-2,6
Πρόβειο Κρέας	-3,6	-3,4	-2,1	0,9	-1,1	-3,1

Πηγή: Επιτροπή Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων 1990

Σημαντική μεταβολή στην κοινή αγροτική πολιτική αγορών αποτέλεσε και η σταδιακή εισαγωγή μιας τέταρτης αρχής, της αρχής της συνυπευθυνότητας του παραγωγού. Η έννοια της αρχής αυτής είναι ότι και ο παραγωγός πρέπει να συμμετάσχει στα βάρη που δημιουργούνται στον προϋπολογισμό λόγω της στήριξης των αγορών.

Προκειμένου να εφαρμοστεί η αρχή αυτή καθιερώθηκαν για όλα τα φυτικά προϊόντα (σιτηρά, ελαιούχοι σπόροι, πρωτεϊνούχα φυτά, ελαιόλαδο, καπνός, βαμβάκι, ορισμένα οπωροκηπευτικά, κρασί), μέγιστες εγγυημένες ποσότητες. Όταν η παραγωγή υπερβαίνει τις μέγιστες ποσότητες, οι οποίες καθορίζονται από το Συμβούλιο των Υπουργών Γεωργίας, αυτόματα μειώνονται οι τιμές, ή οι ενισχύσεις ανάλογα με το προϊόν. Έτσι σε κάθε περίπτωση υπέρβασης των «ορίων εγγύησης» προκαλείται μείωση του εισοδήματος των παραγωγών.

Οι λεπτομέρειες του συστήματος διαφέρουν ανάλογα με την οργάνωση της αγοράς. Η αρχή της συνυπευθυνότητας του παραγωγού εφαρμόστηκε αρχικά το 1977 στον τομέα του γάλακτος και το 1981 στον τομέα της ζάχαρης. Κατά την περίοδο 1984-1987, η εφαρμογή της γενικεύθηκε για όλα τα προϊόντα.

Από την άλλη πλευρά η Κοινότητα, λαμβάνοντας υπόψη τα ειδικά προβλήματα των μικρών εκμεταλλεύσεων, θέσπισε ορισμένες εξαιρέσεις, όσον αφορά τη συνυπευθυνότητα των παραγωγών. Έτσι οι γεωργικές εκμεταλλεύσεις των οποίων το ύψος της παραγωγής δεν υπερβαίνει ορισμένα ανώτατα όρια απαλλάσσονται εξ ολοκλήρου, ή εν μέρει, από τις εισφορές συνυπευθυνότητας. Τέτοιες απαλλαγές ισχύουν για τους μικρούς παραγωγούς σιτηρών, γάλακτος και ελαιόλαδου.

Επίσης οι ειδικές πριμοδοτήσεις για τα αρσενικά βοοειδή, οι οποίες καταβάλλονταν για τα ενενήντα πρώτα ζώα της εκμετάλλευσης ανήκαν στην κατηγορία των μέτρων, που χωρίς να επιδεινώνουν τα προβλήματα της αγοράς, ενίσχυαν τις μικρές γεωργικές εκμεταλλεύσεις.

Η εφαρμογή της αρχής της συνυπευθυνότητας του παραγωγού κατά την περίοδο 1984-1987 και η επέκταση των ορίων εγγύησης σε όλες τις αγορές, αν και είχαν θετική επίδραση όσον αφορά τον περιορισμό της παραγωγής, εντούτοις δεν κατόρθωσαν να οδηγήσουν και στη επιθυμητή περικοπή των δαπανών. Έτσι το Φεβρουάριο του 1988 το σύστημα συμπληρώθηκε με ένα ολοκληρωμένο μηχανισμό σταθεροποιητών του προϋπολογισμού.

Οι βασικοί κανόνες της δημοσιονομικής πειθαρχίας, όσον αφορά την αρχή της συνυπευθυνότητας, είναι ότι (Χάρβεϋ, 1996):

1<sup>ov</sup>, υπάρχει ένας μεσοπρόθεσμος δημοσιονομικός σχεδιασμός που προέβλεπε αυστηρά, ετήσια ανώτατα όρια για την εξέλιξη των γεωργικών δαπανών του τομέα εγγυήσεων.

2<sup>ov</sup>, σε τακτά χρονικά διαστήματα, συνήθως κάθε μήνα, η Επιτροπή σύγκρινε την πραγματική εξέλιξη των δαπανών, με τις προβλέψεις και σε περίπτωση αποκλίσεων λάμβανε, συνήθως, πρόσθετα μέτρα.

3<sup>ov</sup>, ο προϋπολογισμός περιλάμβανε ένα ειδικό νομισματικό αποθεματικό για την αντιμετώπιση των συνεπειών των διακυμάνσεων των νομισματικών ισοτιμιών.

4<sup>ov</sup>, αμέσως μετά την εξαγορά των γεωργικών πλεονασμάτων από τους μηχανισμούς παρέμβασης της Κοινότητας, σχηματίζονταν αποθεματικά που επέτρεπαν τη γρήγορη πώληση των αποθεμάτων.



Με τα μέτρα αυτά, που έχουν εφαρμοστεί στον τομέα των εγγυήσεων, επιχειρείται ο έλεγχος της παραγωγής των δαπανών. Η μείωση ή το πάγωμα των αυξήσεων των θεσμικών τιμών αποτελεί μια σαφή προειδοποίηση προς τους παραγωγούς ότι δεν μπορεί να συνεχιστεί η πολιτική αυξήσεων, που είχε εφαρμοστεί κατά τη δεκαετία του 1970.

Ο καθορισμός μέγιστων εγγυημένων ποσοτήτων αποτέλεσε επίσης προειδοποίηση προς τους παραγωγούς, ότι η Κοινότητα δεν μπορεί να παρέχει εγγυήσεις στήριξης των τιμών για απεριόριστες παραγόμενες ποσότητες αγροτικών προϊόντων. Παράλληλα με την εφαρμογή της δημοσιονομικής πειθαρχίας επιχειρήθηκε η μερική αποσύνδεση του ύψους των δαπανών από το ύψος της παραγωγής.

Πρέπει να σημειώσουμε ότι οι μεταβολές στο προϋπάρχον διαρθρωτικό πλαίσιο της Κοινότητας και η ανάπτυξη μιας νέας σειράς τέτοιων παρεμβάσεων, σηματοδότησε δύο βασικές μεταβολές, όσον αφορά την Κοινή Αγροτική Πολιτική γενικά, και το διαρθρωτικό της σκέλος ειδικότερα.

Το ειδικό βάρος της διαρθρωτικής πολιτικής μεγάλωσε στα πλαίσια της ΚΑΠ, ενώ από την άλλη πλευρά αυτή δεν αφορούσε πλέον αποκλειστικά τον πρωτογενή τομέα, αλλά και δραστηριότητες των άλλων τομέων της οικονομίας που αναπτύσσονταν στην ύπαιθρο. Έτσι λοιπόν, θα μπορούσαμε να πούμε ότι η πολιτική που αναπτύχθηκε ήταν περισσότερο μια πολιτική ανάπτυξης της υπαίθρου, παρά μια κοινή διαρθρωτική αγροτική πολιτική.

Ακόμη για τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας των γεωργικών διαρθρώσεων εγκρίθηκε ο Κανονισμός 797/85, ο οποίος αντικατέστησε τις τρεις διαρθρωτικές οδηγίες του 1972. Έτσι, ο νέος κανονισμός ευνοούσε τους γεωργούς που ανήκαν σε χαμηλότερη εισοδηματική κλίμακα.

Επιπρόσθετα, ευνόησε επενδύσεις που συνέβαλλαν στη μείωση του κόστους παραγωγής και στην ανάπτυξη συμπληρωματικών δραστηριοτήτων στην αγροτική εκμετάλλευση (αγρο-τουρισμός). Ακόμα, συνέβαλλε στη βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης και εργασίας των γεωργών, ενώ προώθησε μορφές συνεργασίας μεταξύ των εκμεταλλεύσεων για τη μείωση του κόστους παραγωγής.

Ακόμη, προώθησε τη βελτίωση του επιπέδου εκπαίδευσης των γεωργών, διευκολύνοντας την ανάπτυξη της γεωργικής δραστηριότητας των νέων γεωργών.

Ενίσχυσε τη μετατροπή της παραγωγής σύμφωνα με τις ανάγκες της αγοράς και τις ενέργειες που βελτιώνουν δασικές εκτάσεις, που αποτελούν μέρος της γεωργικής εκμετάλλευσης. Τέλος, επέτρεψε στα κράτη-μέλη να πριμοδοτήσουν τους γεωργούς οι οποίοι ήταν εγκατεστημένοι σε περιοχές που παρουσίαζαν ενδιαφέρον, όσον αφορά την οικολογία ή το φυσικό πλούτο.

Στα πλαίσια της νέας κοινής διαρθρωτικής πολιτικής η προστασία και η διατήρηση του περιβάλλοντος και της υπαίθρου αποτέλεσε βασικό στόχο. Έτσι ενισχύθηκαν οι αγρότες που είχαν αναπτύξει τις δραστηριότητες τους στις ευαίσθητες, από πλευράς φυσικού περιβάλλοντος και φυσικών πόρων, περιοχές για τη διατήρηση μεθόδων παραγωγής φιλικών προς το περιβάλλον (Κυριαζής 2004).

Τέλος, πρέπει να σημειωθεί, ότι οι ενισχύσεις για επενδύσεις στις αγροτικές εκμεταλλεύσεις δεν σκόπευσαν ποτέ, στην αύξηση της παραγωγής των πλεονασματικών προϊόντων. Έτσι εξαιρέθηκε από τις ενισχύσεις ο τομέας των αυγών και πουλερικών, ενώ μόνο υπό προϋποθέσεις ενισχύθηκαν οι τομείς των γαλακτοκομικών, του χοιρινού και του βοδινού κρέατος. Παράλληλα για τον ίδιο λόγο ενισχύθηκαν γενικά οι επενδύσεις που αφορούσαν τη μείωση του κόστους, παρά την αύξηση της παραγωγής των αγροτικών προϊόντων.

Η Κοινότητα για να αντιμετωπίσει τις τυχόν αρνητικές επιπτώσεις στα εισοδήματα των αγροτικών εκμεταλλεύσεων και για να ενισχύσει τα μέτρα ελέγχου της παραγωγής, θέσπισε τα λεγόμενα συνοδευτικά μέτρα. Ορισμένα απ' αυτά ονομάστηκαν «διαρθρωτικοί σταθεροποιητές» ακριβώς επειδή κυρίως στόχευαν στον έλεγχο της παραγωγής.

Έτσι κατά την περίοδο 1988/89 υιοθετήθηκαν ρυθμίσεις για την προσωρινή παύση της καλλιέργειας αρόσιμων γαιών (set aside). Καθιερώθηκαν επίσης καθεστώτα για την πρόωρη συνταξιοδότηση των αγροτών, καθώς και για την παροχή σ' αυτούς, άμεσων εισοδηματικών ενισχύσεων (Χάρβεϋ, 1996).

Με το καθεστώς της προσωρινής παύσης της καλλιέργειας των αροσίμων γαιών (set aside) ενισχύθηκαν οι γεωργοί που επί μία τουλάχιστον πενταετία έπαψαν να καλλιεργούν τουλάχιστον το 20% των αρόσιμων γαιών της

Με τις ρυθμίσεις, για την μείωση της παραγωγής πλεονασματικών προϊόντων, η Κοινότητα ενίσχυσε τους παραγωγούς που ανέλαβαν την υποχρέωση να μειώσουν την παραγωγή των προϊόντων αυτών τουλάχιστον για μια πενταετία. Το μέτρο αυτό, είχε ως στόχο, αφ' ενός, τον έλεγχο της παραγωγής και αφ' ετέρου την προστασία του περιβάλλοντος, μέσω της μείωσης της χρήσης λιπασμάτων και φυτοφαρμάκων.



Το καθεστώς της πρόωρης συνταξιοδότησης, έδινε τη δυνατότητα στους αγρότες που είναι πάνω από 55 χρονών, κυρίως στις εκμεταλλεύσεις χαμηλού εισοδήματος, να σταματήσουν τη γεωργική δραστηριότητα πριν φτάσουν στο κανονικό όριο συνταξιοδότησης. Το μέτρο αυτό στόχευε στη μείωση της παραγωγής, αλλά και στην αντιμετώπιση άλλων προβλημάτων, όπως η διαδοχή και το μικρό μέγεθος των αγροτικών εκμεταλλεύσεων.

Τέλος με το πρόγραμμα των άμεσων εισοδηματικών ενισχύσεων το οποίο ήταν προσωρινό και ίσχυε μέχρι το 1993, ήταν προαιρετικό για τα κράτη-μέλη. Σύμφωνα με αυτό, μπορούσαν να ενισχυθούν οι γεωργικές εκείνες εκμεταλλεύσεις των οποίων το εισόδημα δεν υπερέβαινε ορισμένα ανώτατα όρια, σε σύγκριση με τον εθνικό ή περιφερειακό όρο.

Εκτός από τα παραπάνω μέτρα που αφορούσαν άμεσα το περιεχόμενο της νέας κοινής γεωργικής διαρθρωτικής πολιτικής, η Κοινότητα από τα μέσα της δεκαετίας του '80, πήρε και μια σειρά αλλά μέτρα διαρθρωτικού χαρακτήρα: τα Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα (ΜΟΠ) και τα Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης (ΚΠΣ).

Η προώθηση των ΜΟΠ από την Κοινότητα σχετίζεται τη διεύρυνση της Κοινότητας προς νότο με την ένταξη της Πορτογαλίας και της Ισπανίας. Θεωρήθηκε ότι η ένταξη των χωρών αυτών στην Κοινότητα θα οδηγούσε σε ένταση του ανταγωνισμού όσον αφορά κυρίως παραδοσιακά μεσογειακά προϊόντα. Έτσι αποφασίστηκε να ενισχυθούν οι μεσογειακές περιφέρειες της Κοινότητας οι οποίες πιθανόν να πλήττονταν από τον ανταγωνισμό αυτόν.

Το γεωργικό σκέλος των ΜΟΠ είχε ιδιαίτερη σημασία. Τα μέτρα που χρηματοδοτήθηκαν από το τμήμα Προσανατολισμού του Γεωργικού Ταμείου, αφορούσαν την πραγματοποίηση εκπαιδευτικών προγραμμάτων για τους αγρότες. Τα προγράμματα αυτά αφορούσαν την άρδευση, την αναδιάρθρωση των καλλιεργειών, την αγροτική υποδομή, την ενίσχυση της εμπορίας και μεταποίησης και άλλα. Ακόμη, η σημασία των ΜΟΠ για τον αγροτικό τομέα ενισχύθηκε από το γεγονός ότι οι περισσότερες από τις περιφέρειες στις οποίες προωθήθηκαν ήταν κατά βάση αγροτικές.

Από την άλλη πλευρά, η προώθηση των Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης, αποτελούν απόφαση της Κοινότητας, στα μέσα της δεκαετίας του '80, προκειμένου να προωθήσει την οικονομική ολοκλήρωση.

Έτσι θα βελτιώσει τις ανταλλαγές μεταξύ των κρατών μελών, για την επίτευξη της ενιαίας αγοράς και την εξασφάλιση της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής σε όλη τη χωρική έκταση της Ένωσης.

Επισημαίνεται παράλληλα, ότι για την προώθηση των παραπάνω, είναι απαραίτητη η μεταρρύθμιση της παρέμβασης και της λειτουργίας των τριών διαρθρωτικών ταμείων. Τα προγράμματα αυτά αφορούσαν κυρίως, την ενίσχυση των λιγότερο αναπτυγμένων περιοχών της Κοινότητας, προκειμένου να υπάρξει μία ισορροπία στην ανάπτυξη της Ευρώπης.

Τέλος, για τις περιφέρειες, αυτές που χαρακτηρίζονταν από αναπτυξιακή καθυστέρηση, τα μέτρα και τα προγράμματα, που αφορούσαν τον αγροτικό τομέα και χρηματοδοτούνταν από το τμήμα Προσανατολισμού του Γεωργικού Ταμείου, είχαν ιδιαίτερη βαρύτητα. Το πρώτο Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης 1989-1993 ήταν σε τιμές 1989 ύψους 45,2 δις ECU, ενώ από αυτά, τα 36,2 δις, κατευθύνονταν στα κράτη-μέλη, μεταξύ των οποίων και η Ελλάδα, με αναπτυξιακή καθυστέρηση (Χάρβεϊ, 1996).

### 3.5. Επίδραση της ΚΑΠ στην Ελληνική Γεωργία

#### 3.5.1. Γενικά

Η ένταξη της χώρας στην ΕΟΚ και η προσαρμογή της ελληνικής αγροτικής πολιτικής προς τις ρυθμίσεις της Κοινής Αγροτικής Πολιτικής δεν φάνηκε να συνέβαλε στην αντιμετώπιση των χρόνιων διαρθρωτικών προβλημάτων της ελληνικής γεωργίας.

Ειδικότερα, οι εργασίες που έγιναν σχετικά με τις επιπτώσεις της ένταξης στην ελληνική γεωργία οδήγησαν σε γενικές γραμμές, στα παρακάτω βασικά συμπεράσματα.

Όσον αφορά τον ρυθμό αύξησης του όγκου της γεωργικής παραγωγής, παρουσίασε μια μείωση σε σχέση με την προενταξιακή περίοδο (Γεωργακόπουλος 1992). Η σύνθεση της φυτικής παραγωγής επηρεάστηκε σημαντικά από την πολιτική τιμών και ενισχύσεων, ενώ επιδεινώθηκαν τα προβλήματα της βοοτροφίας και της αγελαδοτροφείας (Μαραβέγιας 1989).

Σημαντική επιδείνωση παρουσίασε επίσης το εμπορικό ισοζύγιο αγροτικών προϊόντων. Αυξήθηκαν σημαντικά οι εισαγωγές κτηνοτροφικών προϊόντων από τις χώρες της ΕΟΚ και το ποσοστό αυτάρκειας της χώρας στα προϊόντα αυτά περιορίστηκε. Από την άλλη πλευρά εγχώρια εξαγώγιμα αγροτικά προϊόντα δεν φάνηκαν να διεισδύσουν στις αγορές της Κοινότητας (Demoussis-Sarris 1988).

Όσον αφορά το αγροτικό εισόδημα, βελτιώθηκε μετά την ένταξη. Η βελτίωση αυτή οφείλεται κυρίως στη μείωση του αριθμού των απασχολούμενων στη γεωργία παρά στην αύξηση του αγροτικού προϊόντος.

Έτσι λοιπόν, η ελληνική γεωργία συνέχισε να παρουσιάζει προβλήματα χαμηλής παραγωγικότητας και ανταγωνιστικότητας, με αποτέλεσμα ν' αυξηθούν οι κίνδυνοι περιθωριοποίησής της στα πλαίσια της οικονομικής ολοκλήρωσης.

Από την άλλη πλευρά, η εξέλιξη των βασικών μακροοικονομικών μεγεθών του αγροτικού τομέα δεν καθορίστηκε μόνο από την κοινοτική γεωργική πολιτική, αλλά και από τη γενικότερη μακροοικονομική πολιτική (δημοσιονομική, εισοδηματική κλπ.) της χώρας, καθώς και από τις μεταβολές της οικονομικής δραστηριότητας.

Έτσι είναι δύσκολο να διαχωριστούν οι επιδράσεις που οφείλονταν στην αναμόρφωση της ΚΑΠ από άλλες, που οφείλονται στην εθνική μακροοικονομική πολιτική ή γενικότερα στις διακυμάνσεις της οικονομικής δραστηριότητας.

Σύμφωνα με τους παραπάνω περιορισμούς, λοιπόν, η εξέλιξη ορισμένων βασικών μεγεθών του αγροτικού τομέα και ή συσχετίσή τους με την αναμόρφωση, μπορεί να μας οδηγήσει στη διατύπωση μόνο ορισμένων υποθέσεων, για τις επιπτώσεις της αναμόρφωσης της ΚΑΠ (1992) στην ελληνική γεωργία και όχι σε ολοκληρωμένα συμπεράσματα.

### 3.5.2. Εξέλιξη του Γεωργικού Προϊόντος και Εισοδήματος

Ως δείκτη της εξέλιξης του γεωργικού προϊόντος χρησιμοποιήσαμε το ακαθάριστο γεωργικό προϊόν, σε σταθερές τιμές του '70 (πίνακας 3.5.2.1.). Όπως προκύπτει από τα στοιχεία του πίνακα, ο μέσος ετήσιος ρυθμός ανάπτυξης του ακαθάριστου γεωργικού προϊόντος, κατά την περίοδο 1984-1993 ανέρχεται μόλις στο 0,3%. Το γεγονός αυτό υποδηλώνει μία στασιμότητα της γεωργικής παραγωγής, κατά την περίοδο αυτήν.

Επίσης, από τον ίδιο πίνακα, φαίνεται ότι ο ρυθμός αύξησης του αγροτικού προϊόντος κατά την περίοδο 1989-1993 (-0,6%) εμφανίζεται μειωμένος σε σχέση με την περίοδο 1984-1988 (2,5%) όπως και ο ρυθμός αύξησης του συνολικού ΑΕΠ.

Αν και η περίοδος 1989-1993 σχετίζεται με μία εμβάθυνση και ανάπτυξη των μέτρων της αναμόρφωσης της ΚΑΠ, σε σχέση με την περίοδο 1984-1988, εν τούτοις εμφανίζεται αυτή η κάμψη των ρυθμών αύξησης του αγροτικού προϊόντος την περίοδο αυτή.

Το γεγονός αυτό οφείλεται κατά ένα μέρος στο ότι η περίοδος αυτή, αποτελεί περίοδο προσαρμογής των νέων εξελίξεων. Οι νέες μεταρρυθμίσεις προκαλούν μία επιφυλακτική στάση των αγροτών στις νέες εξελίξεις. Από την άλλη, όμως, παρατηρούμε, πως την ίδια περίοδο (1989-1993), υπάρχει μία γενικότερη υποχώρηση της ελληνικής οικονομίας (πτώση του ΑΕΠ)(Χάρβεϋ 1996).

### Πίνακας 3.5.2.1.

#### Εξέλιξη του Ακαθάριστου Εγχώριου Προϊόντος και του ακαθάριστου Γεωργικού Προϊόντος σε σταθερές τιμές '70

Έτος	Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν (ΑΕΠ)	Ετήσιος Ρυθμός Μεταβολής (%)	Ακαθάριστο Γεωργικό Προϊόν (ΑΓΠ)	Ετήσιος Ρυθμός Μεταβολής (%)
1983	422323	-	55518	-
1984	434571	2,9	59394	6,9
1985	449346	3,4	60497	1,9
1986	456985	1,7	62036	2,5
1987	453786	-0,7	58791	-5,3
1988	474207	4,5	62581	6,5
1989	491278	3,6	63180	0,9
1990	487348	-0,1	53512	-15,3
1991	503918	3,4	62824	17,4
1992	508453	0,9	61819	-1,6
1993	509470	0,2	60583	-2
Μέσος ετήσιος Ρυθμός Μεταβολής				
1984-88		2,4		2,5
1989-93		0,1		-0,6
1984-93		1,7		0,3

Πηγή: ΕΣΥΕ 1994

Ως δείκτη της εξέλιξης του γεωργικού εισοδήματος χρησιμοποιήσαμε και την καθαρή προστιθέμενη αξία (Κ.Π.Α), σε τιμές συντελεστών παραγωγής, αφού αφαιρέσαμε τις δαπάνες για ενοίκια, τόκους και μισθούς. Τον δείκτη τον χρησιμοποιήσαμε για να διερευνήσουμε την εξέλιξη της αγροτικής παραγωγής της Ελλάδας, συναρτήσει των υπόλοιπων χωρών της Κοινότητας (πίνακας 3.5.2.2.).

Όπως παρατηρούμε από τον πίνακα, αρχικά, για όλες της χώρες της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (ΕΟΚ), βλέπουμε μία σταδιακή, ετήσια αύξηση του δείκτη ΚΠΑ για τη γεωργία. Μάλιστα υπολογίζοντας την ετήσια αύξηση για την περίοδο 1980-1991, αντιστοιχεί σε ποσοστό 2%.

Ομοίως και στην Ελλάδα, βλέπουμε, αντίστοιχα, μία διαχρονική αύξηση του δείκτη. Για την ίδια χρονική περίοδο 1980-1991, ο δείκτης αυτός αντιστοιχεί σε μια ετήσια μεταβολή 3,8%.

Από τις εκτιμήσεις αυτές, συμπεραίνουμε πως η ανάπτυξη του γεωργικού εισοδήματος, αυξήθηκε στη χώρα μας διαχρονικά και μάλιστα με ταχύτερους ρυθμούς απ' ότι στην Ευρώπη. Συνεπώς η εξέλιξη της Κοινής Αγροτικής Πολιτικής είχε θετική επίδραση στον ελλαδικό χώρο, συνολικά.

Ωστόσο, δεν μπορούμε να συμπεράνουμε το ίδιο και για την εξέλιξη του - γεωργικού- εισοδήματος στις μειονεκτικές περιοχές της χώρας. Δηλαδή για το αν η ανάπτυξη αυτή ευνόησε την ισόρροπη ανάπτυξη ή δημιούργησε καταστάσεις ανομοιογένειας.

Πάντως η αύξηση αυτή, προήλθε -τόσο για την Ευρώπη όσο και στην Ελλάδα- κατά ένα μέρος και από την μείωση των απασχολούμενων αγροτών. Ωστόσο το μέγεθος της μεταβολής του δείκτη στη χώρα μας έναντι των χωρών της Ευρώπης (3,8% στην Ελλάδα έναντι 2% στην Ευρώπη), εκφράζει θετικά αποτελέσματα για τη χώρα μας και την εξέλιξη του γεωργικού προϊόντος (Χάρβεϋ 1996).

**Πίνακας 3.5.2.2.**

**Εξέλιξη του δείκτη της Καθαρής Προστιθέμενης Αξίας στη Γεωργία,  
σε τιμές συν/τών ανά ετήσια μονάδα εργασίας**

	Βέλγιο	Δανία	Γερμανία	Ελλάδα	Ισπανία	Γαλλία	ΕΟΚ 12
1980	86,8	65,8	90,3	92	85,9	88	90,6
1982	100,4	91,2	110	100,1	88,6	107,6	102,3
1983	108,3	78,1	89,4	90,9	89	100,3	98,2
1985	99,4	95,7	92,6	101,3	102,1	100	98,3
1986	96,2	100,3	105	99,9	97,9	100,5	99,9
1988	98,6	81	109,1	112,4	118,8	97,7	100,4
1990	110	95,3	113,8	113,1	126,8	117,2	110
1991	108,7	85,4	99,3	122,4	127,6	104,2	107,1
	Ιρλανδία	Ιταλία	Λουξεμβούργο	Ολλανδία	Πορτογαλία	Ην. Βασίλειο	
1980	88,3	109,3	68,8	75,2	95,7	90,7	
1982	96,7	106,9	106,6	96,9	100,5	104,6	
1983	101,1	112	94,3	93,4	97,3	93,3	
1985	97,7	101,4	99	95,6	98,4	90	
1986	89,9	97,5	103,3	103,5	102,1	97,3	
1988	128,6	93,3	106,6	101,2	84	85,3	
1990	133,7	90,6	117,2	119	104,7	96	
1991	122,9	98,7	95,3	122,5	89,6	88,5	

Πηγή: Επιτροπή Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων 1992





### 3.5.3. Εξέλιξη των Δαπανών Στήριξης

Ένας από τους βασικούς στόχους της αναμόρφωσης της ΚΑΠ είναι και ο περιορισμός των δαπανών για τη γεωργία. Ήδη από τις αρχές της δεκαετίας του 1980, η Επιτροπή επισήμανε μία έντονη ανισορροπία μεταξύ της προσφοράς και της ζήτησης των αγροτικών προϊόντων. Οι δαπάνες για τη στήριξη των γεωργικών αγορών απειλούσαν να ξεπεράσουν τους δημοσιονομικούς πόρους της Κοινότητας.

Οι μετέπειτα εξελίξεις, καθώς και η απόφαση της Κοινότητας να προωθήσει την οικονομική και νομισματική ένωση, οδήγησαν μεταξύ άλλων, και στην απόφαση για την επιβολή των κανόνων της δημοσιονομικής πειθαρχίας, που εφαρμόστηκαν για πρώτη φορά το 1988.

Πριν προχωρήσουμε στην εξέταση της εξέλιξης των δαπανών του Ε.Γ.Τ.Π.Ε για την ελληνική γεωργία, θα εξετάσουμε, κατά πόσον η μεταβολή της ΚΑΠ από το 1984 και μετά, είχε επίδραση στο σύνολο των γεωργικών δαπανών της Κοινότητας.

Εν πρώτοις, παρατηρούμε, από τον πίνακα 3.5.3.1., μια κάμψη των ετήσιων ρυθμών αύξησης κατά την περίοδο 1989-1993 (7,2%) σε σχέση με την περίοδο 1985-88 (11,2%). Ιδιαίτερα αισθητή γίνεται η κάμψη αυτή μετά το 1988, πρώτο έτος εφαρμογής των κανόνων της δημοσιονομικής πειθαρχίας (Χάρβεϋ 1996).

Η κάμψη αυτή αφορά τις δαπάνες του τμήματος Εγγυήσεων του Ε.Γ.Τ.Π.Ε (και όχι το τμήμα Προσανατολισμού), οι οποίες, όπως είναι γνωστό, περιλαμβάνουν τις δαπάνες παρέμβασης που αποσκοπούν στη ρύθμιση των γεωργικών αγορών.

**Πίνακας 3.5.3.1.**  
**Εξέλιξη δαπανών Ε.Γ.Τ.Π.Ε.**

	Σύνολο Δαπανών ΕΓΤΠΕ	Ετήσιος Ρυθμός Μεταβολής (%)	Δαπάνες Εγγυήσεων	Ετήσιος Ρυθμός Μεταβολής (%)	Δαπάνες Προσανατολισμού	Ετήσιος Ρυθμός Μεταβολής (%)
<b>1984</b>	19022,7	-	18346,5	-	676,2	-
<b>1985</b>	20463,8	7,6	19744,2	7,6	719,6	6,4
<b>1986</b>	22910,9	12	22137,4	12,1	773,5	7,5
<b>1987</b>	23875,1	4,2	22967,7	3,7	967,4	25,1
<b>1988</b>	28822,8	20,7	27867,3	20,5	1142,5	18,1
<b>1989</b>	27296,6	-5,2	25872,9	-6,5	1352,3	18,4
<b>1990</b>	28402,1	4	26453,5	2,2	1846,5	36,5
<b>1991</b>	34649,5	29	32385,9	22,4	2127,9	15,2
<b>1992</b>	36128,4	4,3	32934	1,7	2895,4	36,1
<b>1993</b>	37557,6	3,9	34062	3,4	3366	16,2
<b>Μέσος Ετήσιος Ρυθμός Μεταβολής</b>						
<b>1985-88</b>		<b>11,1</b>		<b>11</b>		<b>14,2</b>
<b>1989-93</b>		<b>7,2</b>		<b>4,6</b>		<b>24,5</b>

Πηγή: Χάρβεϋ Ε. 1996

Αντιθέτως, παρατηρούμε μια σημαντική αύξηση των δαπανών του τμήματος Προσανατολισμού του Ε.Γ.Τ.Π.Ε., όπου χρηματοδοτούνται τα μέτρα για τη βελτίωση των γεωργικών διαρθρώσεων. Ιδιαίτερα από το έτος 1989, από τότε δηλαδή, που τίθενται σε ισχύ νέοι κανόνες για τη λειτουργία των διαρθρωτικών ταμείων της Κοινότητας.

Παρά τον περιορισμό των δαπανών του τμήματος Εγγυήσεων του Ε.Γ.Τ.Π.Ε. και την αύξηση των δαπανών του τμήματος Προσανατολισμού, οι τελευταίες αποτελούσαν το 1990 μόλις το 5,8% των συνολικών δαπανών του Ε.Γ.Τ.Π.Ε.

Ωστόσο, θα πρέπει να ερευνήσουμε, το κατά πόσον η μείωση του ρυθμού αύξησης των δαπανών του Ε.Γ.Τ.Π.Ε., οφειλόταν στα μέτρα που είχαν ληφθεί μέχρι τότε, προς την κατεύθυνση της μεταρρύθμισης της ΚΑΠ, ή οφειλόταν σε συγκυριακούς παράγοντες, όπως είναι μεταξύ άλλων οι μεταβολές στην τιμή του δολαρίου, οι οποίοι όταν εκλείψουν θα οδηγήσουν σε μία νέα αύξηση των δαπανών.

Όσον αφορά την εξέλιξη των δαπανών του Ε.Γ.Τ.Π.Ε. για την Ελλάδα (πίνακας 3.5.3.2.), παρατηρούμε ότι οι μέσοι ετήσιοι ρυθμοί μεταβολής, ακολουθούν την εξέλιξη των δαπανών του Ε.Γ.Τ.Π.Ε. για το σύνολο των κρατών-μελών.

Έτσι την περίοδο 1988-1991 παρουσιάστηκε μία επιβράδυνση των ρυθμών αύξησης η οποία, μεταξύ άλλων, θα μπορούσε να αποδοθεί και στην περιοριστική πολιτική τιμών, στους κανόνες της δημοσιονομικής πειθαρχίας και γενικά στη διαδικασία αναμόρφωσης της ΚΑΠ. Επίσης, πρέπει να παρατηρήσουμε, ότι παρά τη σημαντική αύξηση των δαπανών του τμήματος Προσανατολισμού, εντούτοις αυτές το 1991 αποτελούσαν μόλις το 11,0% του συνόλου των δαπανών του Γεωργικού Ταμείου για την Ελλάδα (Βλ. πίνακα 3.5.3.2.)

Συμπερασματικά θα μπορούσαμε να πούμε, ότι κατά την περίοδο μετά την αναμόρφωση της ΚΑΠ (1992), ορισμένα βασικά μεγέθη του αγροτικού τομέα, όπως το προϊόν, το εισόδημα και οι δαπάνες στήριξης, επηρεάστηκαν θετικά. Ωστόσο, τα προβλήματα του αγροτικού τομέα παρέμειναν και μία νέα μεταρρύθμιση προετοιμαζόταν, που θα λάμβανε μέριμνα για τα διαρθρωτικά προβλήματα της χώρας.

### Πίνακας 3.5.3.2.

Εξέλιξη δαπανών Ε.Γ.Τ.Π.Ε. για την Ελλάδα

	Σύνολο Δαπανών	Ετήσιος Ρυθμός Μεταβολής (%)	Τμήμα Εγγυήσεων	Ετήσιος Ρυθμός Μεταβολής (%)	Τμήμα Προσανατολισμού	Ετήσιος Ρυθμός Μεταβολής (%)
1982	699,1	-	684,6	-	14,5	-
1983	1092,5	47,1	1007,4	47,1	85,1	486,9
1984	1014,6	-4,5	961,3	-4,6	53,3	-37,4
1985	1330,8	31,2	1192,9	24,1	137,9	61,3
1986	1526,8	14,7	1387,3	16,3	139,5	1,2
1987	1446,3	-5,3	1341,2	-3,4	105,1	-24,6
1988	1467,4	1,4	1318,8	-1,7	148,6	41,4
1989	1886,2	28,5	1650,9	25,2	235,3	58,3
1990	2219,9	17,7	1949,7	18,1	270,2	14,8
1991	<b>2485,4</b>	12	2211,2	13,4	<b>274,2</b>	1,5
Μέσος Ετήσιος Ρυθμός Μεταβολής						
1982-87	<b>16,4</b>		15,9		97,5	
1988-91	<b>14,9</b>		13,7		29	

Πηγή: Χάρβεϋ Ε. 1996

### 3.6. Ατζέντα 2000: Νέοι Προσανατολισμοί της ΚΑΠ

Το κείμενο της Ατζέντας 2000, κυκλοφόρησε το 1997 και διατύπωσε τη στρατηγική της Κοινότητας για τον νέο αιώνα. Περιείχε ένα κεφάλαιο για την κοινή αγροτική πολιτική, το οποίο αποτέλεσε σημείο αναφοράς για τη μετέπειτα διαμόρφωση της πολιτικής.

Καταρχήν θεώρησε ότι η αναθεώρηση της ΚΑΠ του 1992 είχε γενικώς θετικά αποτελέσματα, εφόσον συνέβαλε στη σταθεροποίηση των αγορών και την εξάλειψη των πλεονασμάτων. Όσον αφορά τα αγροτικά εισοδήματα, ανέφερε μια θετική εξέλιξη, κατά μέσο όρο, η οποία αποδόθηκε στη βελτίωση των αγορών διεθνώς, την ικανότητα προσαρμογής των αγροτών και στη συνεχιζόμενη μείωση της απασχόλησης στον τομέα.

Ταυτόχρονα, επισήμανε την παράλληλη διαμόρφωση της πολιτικής για την ανάπτυξη της υπαίθρου, που είναι μια επέκταση των λεγόμενων «συνοδευτικών μέτρων» (αγροπεριβαλλοντικά, αγρανάπαυση, πρόωρη συνταξιοδότηση).

Διαπιστώθηκαν καλές προοπτικές για τις εξαγωγικές χώρες διεθνώς, λόγω της αύξησης της ζήτησης τροφίμων από τις αναπτυσσόμενες χώρες. Από την άλλη, όμως, οι υψηλές τιμές της Κοινότητας καθώς και ο περιορισμός των εξαγωγικών επιδοτήσεων, αποτέλεσε αρνητικό στοιχείο ανάπτυξης διεθνών σχέσεων και εμπορίας προϊόντων.

Η προοπτική της Διεύρυνσης, δεν φάνηκε να προσφέρει σημαντικές ευκαιρίες για επέκταση των αγορών, λόγω του πολύ χαμηλού εισοδήματος των υποψήφιων χωρών, καθώς και της χαμηλής τους παραγωγικής δυναμικότητας. Στις προοπτικές λήφθηκαν υπόψη και οι νέες απαιτήσεις των καταναλωτών για υγιεινά τρόφιμα και για προϊόντα που εκπροσωπούν ορισμένες αξίες (παραδοσιακές μεθόδους, σεβασμό προς τα εκτρεφόμενα ζώα κλπ).

Ακόμη, θετικά αντιμετωπίστηκε το γεγονός ότι η κοινωνία άρχισε να συνειδητοποιεί τις επιπτώσεις της εντατικής γεωργίας στο περιβάλλον και να αποδέχεται το υψηλότερο κόστος για τη διατήρηση ενός υγιεινού και ευχάριστου περιβάλλοντος. Έτσι νέοι ορίζοντες για τους κλάδους της πρωτογενούς παραγωγής.

Επιπλέον, αναφέρθηκαν και άλλες δραστηριότητες που μπορούν να προσφέρουν απασχόληση και συμπληρωματικό εισόδημα στους αγρότες. (εναλλακτικές καλλιέργειες, ανανεώσιμες πρώτες ύλες, ενεργειακά προϊόντα, προϊόντα για ειδικές αγορές κλπ.).

Επίσης, τονίστηκε η απαίτηση της κοινωνίας για απλοποίηση και αποκέντρωση των σχετικών πολιτικών, με μεγαλύτερα περιθώρια επιλογής στα κράτη-μέλη και στις περιφέρειες. Έτσι θα γινόταν καλύτερη εφαρμογή του πολλαπλού ρόλου της γεωργίας, κατά τρόπο ορατό και ελέγξιμο, σε συνδυασμό με τη στήριξη που της προσφέρεται.

Ως στόχοι της αγροτικής πολιτικής αναφέρθηκαν (Commission of the EC, 2000):

1<sup>ο</sup>, η βελτίωση της ανταγωνιστικότητας της γεωργίας και ο μεγαλύτερος προσανατολισμός προς την αγορά. Η ανταγωνιστικότητα, ωστόσο, δεν αφορούσε μόνο την τιμή. Περιελάμβανε και άλλους τομείς, όπως την ασφάλεια των τροφίμων, την ποιότητα των προϊόντων και τη φιλικότητά τους προς το περιβάλλον, το σεβασμό προς τα ζώα εκτροφής και τη διαφύλαξη ορισμένων τοπικών αξιών.

Έτσι αυτή η πολύπλευρη ανταγωνιστικότητα, τόσο στο εξωτερικό, όσο και στο εσωτερικό της Κοινότητας, θα βοηθούσε στην ομαλότερη ενσωμάτωση των νέων κρατών-μελών και στη διατήρηση της θέσης της Ένωσης ως μεγάλου εξαγωγέα στο διεθνές εμπόριο.

2<sup>ο</sup>, η εξασφάλιση ενός δίκαιου επιπέδου ζωής στην αγροτική κοινότητα και η συμβολή στη σταθερότητα των αγροτικών εισοδημάτων.

3<sup>ο</sup>, η κοινωνική συνοχή, που εννοείται από τη διαφοροποίηση και την αναδιανομή των ενισχύσεων μεταξύ των αγροτών σε συνδυασμό με τη διατήρηση μιας βιώσιμης γεωργίας.

4<sup>ο</sup>, η ενσωμάτωση των περιβαλλοντικών προϋποθέσεων και η ανάπτυξη του ρόλου των αγροτών ως διαχειριστών των φυσικών πόρων, οι οποίοι θα καθορίζουν το αγροτικό τοπίο.

5<sup>ο</sup>, η δημιουργία συμπληρωματικής απασχόλησης και η αξιοποίηση όλων των ευκαιριών που προσφέρει ο αγροτικός χώρος για την ανάπτυξη επιχειρήσεων



Στη συνέχεια έγιναν προτάσεις για νέες τροποποιήσεις των κοινών πολιτικών της αναμόρφωσης του 1992. Η Επιτροπή προανήγγειλε την εισαγωγή ενός ανώτατου ορίου κατ' άτομο για το σύνολο των εισοδηματικών ενισχύσεων, ενώ τα κράτη-μέλη θα μπορούσαν να εφαρμόζουν διαφοροποιήσεις αυτού σύμφωνα με κοινώς αποδεκτά κριτήρια.

Στη συνέχεια έγιναν συγκεκριμένες προτάσεις για μεγάλες κατηγορίες προϊόντων. Οι προτάσεις αυτές αποσκοπούσαν στην αποφυγή δραστικών αλλαγών για κατηγορίες προϊόντων όπου δεν κρίνονταν αναγκαίες.

Όσον αφορά την πολιτική αγροτικής ανάπτυξης, αναγνωρίστηκε ο αυξανόμενος ρόλος της υπαίθρου για περιβαλλοντικούς σκοπούς και αναψυχής, πράγμα που θα επέβαλε περιορισμούς στις γεωργικές πρακτικές, ενώ θα έδινε νέες ευκαιρίες στον αγροτικό πληθυσμό.

Έτσι, οι ως τότε περιοχές χαμηλής παραγωγικότητας, θα αποκτούσαν πλέον νέο ανταγωνιστικό χαρακτήρα, μεγάλης περιβαλλοντικής αξίας. Τα αγροπεριβαλλοντικά μέτρα ενισχύθηκαν με αυξημένους πόρους, ιδίως εάν απαιτούσαν αυξημένες φροντίδες ή σημαντική απώλεια εισοδήματος. Τέτοια μέτρα αφορούσαν την οργανική γεωργία, τη διατήρηση ημιφυσικών οικοτόπων και παραδοσιακών οπωρώνων. Όλα αυτά σημαίνουν ότι η παραδοσιακή αγροτική πολιτική διευρύνθηκε σε αγροπεριβαλλοντική πολιτική.

Τέλος, καταρτίστηκαν οι στρατηγικοί στόχοι του ΚΠΣ 2000-2006, οι οποίοι διέφεραν από εκείνους των ΚΠΣ 1989-93 και 1994-99 ως προς την υιοθέτηση μιας περισσότερο περιφερειακής προσέγγισης, με την ενσωμάτωση δύο στόχων που αφορούν την τοπική ανάπτυξη και θα τα δούμε αναλυτικότερα παρακάτω.

### 3.7. Ο Κανονισμός Αγροτικής Ανάπτυξης (1257/99): Δεύτερη Μεταρρύθμιση στην ΚΑΠ

#### 3.7.1. Γενική Επισκόπηση του Κανονισμού Αγροτικής Ανάπτυξης

Το βασικό εργαλείο για την υλοποίηση της νέας προσέγγισης για την αγροτική ανάπτυξη ήταν ο Κανονισμός Αγροτικής Ανάπτυξης (ΚΑΑ), ο οποίος υιοθετήθηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή το 1999 και θεωρήθηκε ο ‘δεύτερος πυλώνας’ (second pillar) της ΚΑΠ (2<sup>η</sup> Μεταρρύθμιση).

Ως βασικός σκοπός του ΚΑΑ, ήταν η μετατροπή της πολιτικής αγροτικής ανάπτυξης σε μια διαρθρωτική/ περιφερειακή πολιτική. Το γενικό πλαίσιο του κανονισμού, επικεντρώθηκε γύρω από τους ακόλουθους τέσσερις στόχους (Commission of the EC, 2001α):

- Την πολυλειτουργικότητα της γεωργίας, δηλαδή το ρόλο της πέραν της παραγωγής τροφίμων.
- Μια πολύ-τομεακή και ολοκληρωμένη προσέγγιση στην αγροτική οικονομία, η οποία θα οδηγούσε στη διαφοροποίηση των δραστηριοτήτων, στη δημιουργία νέων πηγών εισοδήματος και απασχόλησης, καθώς και στην προστασία της αγροτικής παράδοσης.
- Ευέλικτες ενισχύσεις για την αγροτική ανάπτυξη με βάση την αρχή της επικουρικότητας, οι οποίες προώθησαν την αποκέντρωση και τη συμμετοχή σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο (μια προσέγγιση γνωστή ως ‘bottom-up’).
- Διαφάνεια στο σχεδιασμό και τη διαχείριση των προγραμμάτων στη βάση μιας απλουστευμένης νομοθεσίας.

## Μέτρα αγροτικής ανάπτυξης

Τα μέτρα του ΚΑΑ αφορούσαν (Commission of the EC, 1999):

(α) εισοδηματικές ενισχύσεις, που στόχευαν σε αύξηση του εισοδήματος των παραγωγών μέσω του εκσυγχρονισμού του αγροτικού τομέα. Αναφερόταν σε νέους γεωργούς, ενώ περιλάμβανε και τα τρία Συνοδευτικά Μέτρα της Αναμόρφωσης του 1992 (πρόωρη συνταξιοδότηση, αγρο-περιβαλλοντικά μέτρα, αναδάσωση αγροτικής γης),

(β) κεφαλαιουχικές ενισχύσεις, που στόχευαν στη βελτίωση των αγροτικών εισοδημάτων, μέσω της ενίσχυσης της ανταγωνιστικότητας του τομέα. Ακόμη περιλάμβανε επενδυτικές ενισχύσεις στις αγροτικές εκμεταλλεύσεις, στην εκπαίδευση των γεωργών, στην εμπορία και μεταποίηση των αγροτικών προϊόντων, άλλα και για τα δάση.

## Χρηματοδότηση και Προγραμματισμός

Όλα τα μέτρα συν-χρηματοδοτήθηκαν από το ΕΓΤΠΕ.

Τα κονδύλια που διατέθηκαν για τον ΚΑΑ θεωρήθηκαν απογοητευτικά. Όπως φαίνεται στον Πίνακα 3.7.1., η χρηματοδότηση της αγροτικής ανάπτυξης παρέμεινε γύρω στο 10% της συνολικής δαπάνης για την ΚΑΠ για ολόκληρη την περίοδο 2000-2006. Εντούτοις, οι διατάξεις για τον προγραμματισμό και την υλοποίηση του Κανονισμού μέσω των προγραμμάτων των Διαρθρωτικών Ταμείων αντιπροσώπευαν ένα νέο μοντέλο πολιτικής.

Κάθε κράτος-μέλος είχε υποχρέωση να καταρτίσει επταετή σχέδια αγροτικής ανάπτυξης στο πιο κατάλληλο γεωγραφικό επίπεδο για την περίοδο 2000-2006. Όλα τα μέτρα για την αγροτική ανάπτυξη, τα δάση και το περιβάλλον θα ενσωματώνονταν σε ένα Ενιαίο Σχέδιο. Η Επιτροπή θα εκτιμούσε τα προτεινόμενα σχέδια και, στη βάση αυτών των σχεδίων, θα έγκρινε τα Έγγραφα Προγραμματισμού Αγροτικής Ανάπτυξης.

Τα Συνοδευτικά Μέτρα αποτελούσαν μέρος του οριζόντιου προγραμματισμού (δηλ. προγραμμάτων που εφαρμόστηκαν σε όλη την Κοινότητα, στο γεωγραφικό επίπεδο που κρίθηκε κατάλληλο από το κάθε κράτος-μέλος).

**Πίνακας 3.7.1.**  
**Δαπάνη ΚΑΠ 2000-2006**  
**(δισεκατομμύρια Ευρώ, τιμές 1999)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	TOTAL
<b>Σύνολο ΚΑΠ</b>	40,9	42,8	43,9	43,8	42,8	41,9	41,7	297,7
<b>Εκ των οποίων (α) αγορές</b>	36,6	38,5	39,6	39,4	38,4	37,6	37,3	267,4
<b>(β) αγροτική ανάπτυξη*</b>	4,3	4,3	4,3	4,3	4,4	4,4	4,4	30,4

\*Περιλαμβάνει τα συνοδευτικά μέτρα και τις πρωτοβουλίες αγροτικής ανάπτυξης εκτός των προγραμμάτων, τα οποία προηγουμένως χρηματοδοτούνταν από το ΕΓΤΠΕ-Προσανατολισμού.

Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή 1999

### 3.7.2. Υλοποίηση του Κανονισμού Αγροτικής Ανάπτυξης στην Ελλάδα - Το Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης 2000-2006

Η υλοποίηση του ΚΑΑ, ο οποίος ενσωματώνει τη νέα προσέγγιση συνέβαλε στη βελτίωση των διαρθρωτικών προβλημάτων του Ελληνικού αγροτικού τομέα, μέσω παρεμβάσεων οι οποίες: (α) επηρέασαν τη λειτουργία των αγορών (οδηγώντας σε αύξηση της ανταγωνιστικότητας), (β) βελτίωσαν διαρθρωτικά προβλήματα (π.χ. αύξησαν το μέσο μέγεθος εκμετάλλευσης), και (γ) φαίνεται πως αντιμετώπισαν άμεσα προβλήματα αγροτικής ανάπτυξης (π.χ. με τη δημιουργία εναλλακτικών πηγών απασχόλησης για τη συγκράτηση του εγχώριου πληθυσμού).

#### Το Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης 2000-2006

Ο ΚΑΑ υλοποιήθηκε κατά το μεγαλύτερο μέρος του, μέσω του Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης (ΚΠΣ) 2000-2006, του οποίου οι στόχοι αντανάκλασαν τη νέα προσέγγιση της αγροτικής πολιτικής.

Εκτός του ΚΠΣ, ο Καν.1257/99 υλοποιήθηκε μέσω της πρωτοβουλίας Leader+ και των Συνοδευτικών Μέτρων της ΚΑΠ (Έγγραφο Προγραμματισμού Αγροτικής Ανάπτυξης).

Το Ελληνικό μέρος του ΚΠΣ αποτελούνταν από τα τρία Επιχειρησιακά Προγράμματα, που παρουσιάζονται στον παρακάτω πίνακα, ενώ το Έγγραφο Προγραμματισμού Αγροτικής Ανάπτυξης (Ε.Π.Α.Α.) αποτελούνταν από τα τέσσερα Συνοδευτικά Μέτρα.

### Πίνακας 3.7.2.1.

Υλοποίηση του ΚΑΑ στην Ελλάδα: Ανάλυση κόστους κατά είδος προγράμματος.

Σωρευτικό κόστος για την προγραμματική περίοδο 2000-2006

Προγράμματα	Συνολικό κόστος (εκατομμύρια Ευρώ, τρέχουσες τιμές)	Συμμετοχή του κάθε προγράμματος στο γενικό συνολικό κόστος (%)
<b>I. ΚΠΣ 2000-06</b>		
1.Επιχειρησιακό Πρόγραμμα “Αγροτική Ανάπτυξη- Ανασυγκρότηση του Αγροτικού Χώρου”	3.010,2	28,6
2.Επιχειρησιακό Πρόγραμμα “Αλιεία”	499,7	4,7
3. ΠΕΠ	3.934,1	37,4
<b>Συνολικό ΚΠΣ</b>	7.444	70,7
<b>II. ΕΠΑΑ</b>	2.686,4	25,5
<b>III. Leader +</b>	392,6	3,7
<b>Γενικό Σύνολο</b>	<b>(I+II+III) 10.523</b>	100,0

Πηγή: Υπουργείο Γεωργίας, 2001

Όπως φαίνεται (πίνακας 3.7.2.1.), σε όρους κόστους, το περιφερειακό σκέλος του ΚΠΣ, το οποίο εκπροσωπείται από τα Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα (ΠΕΠ) είναι μεγαλύτερο από το εθνικό σκέλος, το οποίο αντιπροσωπεύεται από τα άλλα δύο επιχειρησιακά προγράμματα. Το μερίδιο των ΠΕΠ (38.7%) επίσης είναι μεγαλύτερο από εκείνο των άλλων προγραμμάτων.



Ακόμα, το περιφερειακό σκέλος συμπληρώνεται από την πρωτοβουλία Leader+ η οποία έχει μια περισσότερο τοπική προσέγγιση από τα προηγούμενα προγράμματα Leader.

Έτσι υποδηλώνεται εντονότερα η πολιτική διαρθρωτικού χαρακτήρα και περιφερειακής ανάπτυξης, προκειμένου να ισοκατανέμει την ανάπτυξη στον ελλαδικό χώρο.

Όσον αφορά το πρόγραμμα Αλιεία, στόχευε στην τοπική ανάπτυξη, με την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας του τομέα. Έτσι οι πόροι αυτοί συνέδραμαν για την δημιουργία βιώσιμων μονάδων αλιείας, βελτιώσεων στην ποιότητα του προϊόντος, καθώς και ορθολογιστικής χρήσης των υδάτινων πόρων.

Παρακάτω (πίνακας 3.7.2.2), θα δούμε τους άξονες προτεραιότητας του Εθνικού Επιχειρησιακού προγράμματος του ΚΠΣ για την περίοδο αυτή (2000-2006). Περιλάμβανε 7 άξονες που αφορούσαν την αγροτική ανάπτυξη, την ανάπτυξη της υπαίθρου καθώς και την βελτίωση της παραγωγικότητας (πρώτα ποιοτικά και έπειτα ποσοτικά). Πρέπει να σημειωθεί ότι, το μεγαλύτερο μέρος των πόρων (τόσο δημόσιων όσο και ιδιωτικών) κατευθύνθηκε σε εκείνες τις παρεμβάσεις που αφορούσαν τα μακροχρόνια διαρθρωτικά προβλήματα του τομέα.

**Πίνακας 3.7.2.2.**

**Επιχειρησιακό Πρόγραμμα “Αγροτική Ανάπτυξη-Ανασυγκρότηση του  
Αγροτικού Χώρου” : 2000-2006**

<b>Αξονες Προτεραιότητας</b>	<b>Συνολικό κόστος (εκατομμύρια Ευρώ- τρέχουσες τιμές)</b>	<b>Συμμετοχή (%)</b>
<u>Αξονας 1</u> Ολοκληρωμένες παρεμβάσεις σε επίπεδο αγροτικής εκμετάλλευσης	826,9	27,5
<u>Αξονας 2</u> Παρεμβάσεις στο επίπεδο μεταποίησης και εμπορίας αγροτικών προϊόντων	871,7	30,0
<u>Αξονας 3</u> Βελτίωση της ηλικιακής σύνθεσης του αγροτικού πληθυσμού	291,2	9,7
<u>Αξονας 4</u> Βελτίωση των μηχανισμών στήριξης και πληροφόρησης του αγροτικού πληθυσμού μέσω νέων τεχνολογιών	81,2	2,7
<u>Αξονας 5</u> Παρεμβάσεις στην αγροτική παραγωγή	37,1	1,2
<u>Αξονας 6</u> Ανάπτυξη και προστασία των φυσικών πόρων και του περιβάλλοντος	294,6	9,8
<u>Αξονας 7</u> Προγράμματα αγροτικής ανάπτυξης	582,0	19,3
<b>Συνολικό κόστος του προγράμματος</b>	<b>3010,2</b>	<b>100,0</b>

Πηγή: Υπουργείο Γεωργίας, 2001

Ειδικότερα τώρα, οι παρεμβάσεις στα πλαίσια των αξόνων 1, 2 και 7, αποσκοπούσαν στην κινητοποίηση των εγχώριων ιδιωτικών επενδύσεων για διαφοροποίηση της παραγωγής. Ακόμη, σε συνδυασμό με τους άξονες 3 και 4, στον εκσυγχρονισμό των μονάδων μεταποίησης και εμπορίας, καθώς και στη δημιουργία

εναλλακτικών πηγών απασχόλησης και εισοδήματος (π.χ. αγρο-τουρισμός ή αγροτικές βιομηχανίες).

Οι άξονες 5 και 6 περιλάμβαναν δράσεις που μπορούσαν να συμβάλλουν στη χρήση παραγωγικών μεθόδων φιλικών προς το περιβάλλον και συνεπώς στην αναδιάρθρωση της παραγωγής προς νέα προϊόντα που θα μεγάλωναν την ανταγωνιστικότητα του τομέα.

Τέλος ο άξονας 7, είχε κυρίως περιφερειακό χαρακτήρα. Στόχευε στη μείωση των περιφερειακών ανισοτήτων, μέσω δράσεων που αποσκοπούσαν στη συγκράτηση του πληθυσμού στις καθυστερημένες περιφέρειες και στην ανάληψη επενδύσεων από τοπικούς φορείς.

#### Το Ενιαίο Έγγραφο Προγραμματισμού Αγροτικής Ανάπτυξης

Το Ενιαίο Έγγραφο Προγραμματισμού Αγροτικής Ανάπτυξης ΕΠΑΑ είχε τέσσερις άξονες προτεραιότητας (Πίνακας 3.7.2.3.), οι οποίοι αντιστοιχούσαν στα τέσσερα Συνοδευτικά Μέτρα.

**Πίνακας 3.7.2.3**

**Ενιαίο Έγγραφο Προγραμματισμού Αγροτικής Ανάπτυξης 2000-06:**

**Χρηματοδοτική ανάλυση κατά άξονα δραστηριότητας (σε εκατομ. Ευρώ)**

Αξονες Προτεραιότητας		Συνολική δημόσια δαπάνη	Συμμετοχή στη συνολική δαπάνη (%)
1	Πρόωρη συνταξιοδότηση	1150,0	45,3
2	Εξισωτικές αποζημιώσεις	955,9	37,7
3	Αγρο-περιβαλλοντικά μέτρα	400,1	15,8
4	Αναδάσωση αγροτικής γης	16,4	0,6
5	Αξιολόγηση	15,0	0,6
<b>ΣΥΝΟΛΟ</b>		<b>2537,4</b>	<b>100,0</b>

Πηγή: European Commission, 2001.

Ο πρώτος άξονας, που περιλάμβανε και την μεγαλύτερη δαπάνη του προγράμματος, αφορούσε την πρόωρη συνταξιοδότηση των αγροτών, προκειμένου να δώσει κίνητρα στην ανανέωση των αγροτών με νεανικό πληθυσμό.

Ο άξονας 3 & 4, αφορούσε μέτρα για την προστασία του περιβάλλοντος και τη διατήρηση του φυσικού πλούτου. Πρόκειται για ένα μέτρο το οποίο ενδιαφέρει ιδιαίτερα την Ευρώπη και μνημονεύεται συχνά η σημασία της περιβαλλοντικής προστασίας.

Έτσι λοιπόν η μεταρρύθμιση αυτή της ΚΑΠ, με τον Κανονισμό 1257/99, έδωσε νέες προοπτικές για την αγροτική ανάπτυξη στον ελλαδικό χώρο. Η αγροτική πολιτική αναπτύχθηκε πάνω σε τρία επίπεδα προγραμματισμού:

1<sup>ο</sup> Το επίπεδο της εθνικής αγροτικής ανάπτυξης που αφορά το εθνικό σκέλος, με την αύξηση της ανταγωνιστικότητας της χώρας στο διεθνή χώρο και την ποιοτική βελτίωση της παραγωγής.

2<sup>ο</sup> Το περιφερειακό επίπεδο, που αφορά τις περιοχές χαμηλής παραγωγικότητας, με την ενίσχυσή και την αναβάθμισή τους, ώστε να πλησιάσουν τις άλλες περιφέρειες.

3<sup>ο</sup> Το περιβαλλοντικό επίπεδο που συνδέεται άμεσα με την αγροτική παραγωγή, έδωσε την ανάπτυξη νέων μορφών παραγωγής (π.χ. αγρο-τουρισμός), ενώ η αγροτική παραγωγή υιοθέτησε νέες μεθόδους για βελτίωση της ποιότητας των προϊόντων.

Έτσι, η παραγωγή λαμβάνει υπόψη το σεβασμό του περιβάλλοντος και την αειφορία της γεωργικής γης. Οι παρεμβάσεις των αξόνων αυτών, της νέας αγροτικής πολιτικής, ενίσχυσαν την αγροτική ανάπτυξη, ενώ παράλληλα, βελτίωσαν τον περιφερειακό χαρακτήρα της χώρας μας.

### 3.8. Τα τρία Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης: Η Σημασία και τα Αποτελέσματά τους

Τα Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης (ΚΠΣ) αποτελούν τη συμφωνία μεταξύ της ελληνικής κυβέρνησης και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τις αναπτυξιακές προτεραιότητες της χώρας. Η γεωργία και γενικότερα η αγροτική παραγωγή, ευνοήθηκαν σε σημαντικό βαθμό από τα προγράμματα αυτά.

Τα ΚΠΣ, που έχουν υλοποιηθεί μέχρι σήμερα, είναι τρία, καλύπτοντας τις περιόδους 1989-1993, 1994-1999, 2000-2006 αντίστοιχα. Τα προγράμματα αυτά, για τον αγροτικό τομέα, αποσκοπούν στην υλοποίηση της αγροτικής πολιτικής για τα κράτη-μέλη της Κοινότητας, όπως εξελίχθηκε χρονικά.

Πρόσφατα εγκρίθηκε το Δ ΚΠΣ, το οποίο έχει περίοδο αναφοράς 2007-2013 και για το οποίο θα δούμε σε επόμενο κεφάλαιο.

Η ανάλυση των δαπανών στις τρεις συνιστώσες της δαπάνης (Αγροτικές διαρθρώσεις, Αγροτική Ανάπτυξη και Αλιεία), για τη γεωργία παρουσιάζεται στον Πίνακα 3.8.1., όπου συσχετίζεται με τα αντίστοιχα στοιχεία των προηγούμενων ΚΠΣ.

### Πίνακας 3.8.1

#### Ανάλυση δαπανών για τη γεωργία και την αγροτική ανάπτυξη στις τρεις περιόδους προγραμματισμού

Ανάλυση δαπανών για την αγροτική ανάπτυξη	Περίοδοι προγραμματισμού					
	1989-1993		1994-1999		2000-2006	
	Συνολικό κόστος	Συμμετοχή στις συνολικές δαπάνες για τη γεωργία	Συνολικό κόστος	Συμμετοχή στις συνολικές δαπάνες για τη γεωργία	Συνολικό κόστος	Συμμετοχή στις συνολικές δαπάνες για τη γεωργία
	(εκατομ. ECU, τιμές 1994 ) Ετήσια μέση τιμή	(%)	(εκατομ. ECU, τιμές 1994 ) Ετήσια μέση τιμή	(%)	(εκατομ. Ευρώ, τρέχουσες τιμές)	(%)
Αγροτικές Διαρθρώσεις	342	38,3	350	31,6	4.157,9**	40,9
Αγροτική Ανάπτυξη	519	58,1	589	53,3	5.849,3***	55,6
Αλιεία*	33	3,7	166	15,8	499,7	4,9
Σύνολο	894	100,0	1105	100,0	10.506,9	100,0

\* Δεν υπάρχει συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα.

\*\* Συμπεριλαμβάνεται η χρηματοδότηση από το ΕΠΑΑ.

\*\*\* Συμπεριλαμβάνεται η χρηματοδότηση από το ΕΠΑΑ και το Leader.

Πηγή: European Commission. Greece 1994-99

European Commission. Greece 2000-06

Πρέπει να σημειώσουμε, ότι παρά την περισσότερο τοπική προσέγγιση των παρεμβάσεων στον αγροτικό τομέα στην τρίτη προγραμματική περίοδο (Γ'ΚΠΣ), η σχετική σημασία της αγροτικής ανάπτυξης στις συνολικές δαπάνες του τομέα δεν έχει αυξηθεί μεταξύ των περιόδων. Αντίθετα, το σχετικό βάρος των αγροτικών διαρθρώσεων φαίνεται ότι έχει αυξηθεί μεταξύ των δύο τελευταίων περιόδων.

Όσον αφορά το συνολικό κόστος δαπάνης μεταξύ των τριών ΚΠΣ, παρατηρούμε μια σταδιακά μικρή αύξηση μεταξύ του Α' και Β' ΚΠΣ. Ωστόσο η διαφορά γίνεται εντονότερη στο Γ'ΚΠΣ, όπου το συνολικό κόστος δαπάνης, φτάνει το 10πλάσιο σε σχέση με τα προηγούμενα.

Η χρηματοδότηση των τριών ΚΠΣ πραγματοποιήθηκε με κονδύλια προερχόμενα κατά κύριο μέρος από τα Διαρθρωτικά Ταμεία της Ε.Ε., τα οποία συμπλήρωσαν τους εθνικούς πόρους, τόσο από το Δημόσιο όσο και από τον Ιδιωτικό τομέα.

Στον πίνακα που ακολουθεί (πίνακας 3.8.2.), θα δούμε την ανάλυση και το ύψος των κονδυλίων κατά είδος Ταμείου, για τις δύο τελευταίες προγραμματικές περιόδους.

Το ΕΓΤΠΕ-Προσανατολισμού παρέμεινε η κύρια πηγή χρηματοδότησης, αλλά υπήρχε σαφώς μια ανακατανομή των εισερχόμενων πόρων υπέρ του Ευρωπαϊκού Ταμείου Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ) στην τελευταία περίοδο. Τέλος, πρέπει να αναφερθεί ο μεγάλος βαθμός συνοχής, μεταξύ των Ταμείων.



**Πίνακας 3.8.2.**

**Ανάλυση της χρηματοδότησης από Ε.Ε. για το σύνολο της γεωργίας, της αγροτικής ανάπτυξης και της αλιείας σε δύο περιόδους προγραμματισμού**

	Περίοδοι προγραμματισμού			
	1994-1999		2000-2006	
	Σύνολο	Συμμετοχή <sup>a</sup>	Σύνολο <sup>c</sup>	Συμμετοχή <sup>c</sup>
	(εκατομ. ECU, τιμές 1994 )	(%)	(εκατομ. Ευρώ, τρέχουσες τιμές)	(%)
1. Διαρθρωτικά Ταμεία				
ΕΤΠΑ *	253,5	6,1	1632,2	15,5
ΕΓΤΠΕ-Προσ/μού	1800	43,6 <sup>b</sup>	2443,2 <sup>d</sup>	2,2
ΧΟΠΑ **	130	3,1	211,1	2,0
2. EAGGF-Guarantee			993,4	9,4

\*Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης.

\*\*Χρηματοδοτικό Όργανο Προσανατολισμού Αλιείας.

a. Συμμετοχή στις συνολικές δαπάνες για τη γεωργία, την αγροτική ανάπτυξη και την αλιεία στο ΚΠΣ.

b. Η συμμετοχή αυτή θα αυξηθεί αν συμπεριληφθούν τα ποσά για το Leader II.

c. Συμπεριλαμβάνει τα κονδύλια για το Leader και το ΕΠΑΑ.

d. Συμπεριλαμβάνει τα κονδύλια για το Leader.

e. Συμπεριλαμβάνει το σύνολο των κονδυλίων για την υλοποίηση του ΚΑΑ

Πηγή: 1. European Commission. Greece 1994-99

2. European Commission. Greece 2000-06

Σχετικά με το Α'ΚΠΣ, παρά τα κάποια ικανοποιητικά αποτελέσματα (π.χ. σχετικά με τον αριθμό των νέων θέσεων απασχόλησης, των δικαιούχων για πρόωρη συνταξιοδότηση, των νέων γεωργών και την αναδιάρθρωση των καλλιεργειών), η συνολική επίδραση του προγράμματος στον εκσυγχρονισμό του τομέα θεωρήθηκε ασήμαντη.

Ακόμη, η αναπτυξιακή αυτή στρατηγική που εφαρμόστηκε στην Ελλάδα, κατά την περίοδο αυτή, χαρακτηρίστηκε, από τη μεγάλη διασπορά των διαθέσιμων πόρων σε μικρά έργα υποδομής. Η πολιτική αυτή στήριξε την οικονομική δραστηριότητα και βελτίωσε το επίπεδο ζωής των αγροτικών περιοχών και γενικά της περιφέρειας. Ωστόσο, εξέλειπε η προώθηση μεγάλων έργων υποδομής και η έμφαση στην παραγωγικότητα, την ποιότητα και τη βιώσιμη ανάπτυξη.

Τέλος, η ανεπάρκεια των πόρων, σε σχέση με τη σοβαρότητα των προβλημάτων και από την άλλη, διάφοροι θεσμικοί και γραφειοκρατικοί περιορισμοί, δυσκόλεψαν την υλοποίηση του προγράμματος την περίοδο αυτή.

Σχετικά με το Β'ΚΠΣ, τα αποτελέσματα της αξιολόγησης εμφανίζουν ικανοποιητικά αποτελέσματα σε σημαντικούς τομείς, τόσο ως προς την απορρόφηση των πόρων, όσο και ως προς την επίτευξη φυσικών και οικονομικών στόχων, με μέσο ρυθμό απορρόφησης γύρω στο 80% (Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας). Το αποτέλεσμα αυτό οδήγησε σε μια συνολική αύξηση των επενδύσεων, καθώς και της απασχόλησης και παραγωγικότητας στον τομέα.

Έτσι, το πρόγραμμα θεωρήθηκε γενικά επιτυχές σύμφωνα με τα κριτήρια της Ε.Ε., δημιουργώντας τις αναγκαίες προϋποθέσεις για την αποτελεσματική υλοποίηση του ΚΠΣ 2000-06.

Ωστόσο, συμφωνήθηκε ότι οι παρεμβάσεις θα έπρεπε: (i) να δίνουν μεγαλύτερη έμφαση στη συγκέντρωση κεφαλαίου, ώστε να εξασφαλίσουν μια μακροχρόνια αύξηση στο παραγωγικό δυναμικό του τομέα και, συνεπώς, τη βελτίωση της ανταγωνιστικότητάς του σε μόνιμη βάση, και (ii) να έχουν περισσότερο τοπικό χαρακτήρα ώστε να αντιμετωπίσουν το πρόβλημα των διευρυνόμενων περιφερειακών ανισοτήτων.

Τα δύο προβληματικά σημεία του Β' ΚΠΣ, στάθηκαν στο επίκεντρο του προγραμματισμού της τρίτης περιόδου, για την υλοποίηση του Γ' ΚΠΣ (2000-2006). Το πλαίσιο αυτό το οποίο αντανakλάται τόσο στους στόχους του προγράμματος όσο και στην κατανομή των πόρων μεταξύ των αξόνων. Αυτό θα πρέπει να αποτελεί προϋπόθεση για έναν ικανοποιητικό βαθμό επιτυχίας του επόμενου προγράμματος.

Το ΚΠΣ 2000-2006, όσον αφορά τον αγροτικό τομέα, άνοιξε νέους ορίζοντες ανάπτυξης. Οδήγησε σε μια ανάπτυξη του τομέα στη χώρα, λαμβάνοντας υπόψη τις μειονεκτικές περιοχές.

Πρώτα απ' όλα, βελτιώθηκε το ισοζύγιο πληρωμών των αγροτικών προϊόντων, μεγαλώνοντας την αυτάρκεια στα γεωργικά προϊόντα της χώρας, ενώ συγχρόνως αυξήθηκαν οι εξαγωγές τους.

Ακόμη, βελτιώθηκε η ηλικιακή διάρθρωση. Νέοι άνθρωποι προωθήθηκαν στην ενασχόληση του τομέα, μέσω επιδοτήσεων σε νέους γεωργούς και πρόωρης συνταξιοδότησης των παλαιών. Επιπλέον, έγινε προσπάθεια βελτίωσης του φυσικού περιβάλλοντος, όπως με παρεμβάσεις στους υπόγειους υδροφορείς, κατασκευή βιολογικών καθαρισμών, δημιουργία ΧΥΤΑ και αξιοποίηση ανανεώσιμων πηγών ενέργειας.

Τέλος, ενισχύθηκε ο τομέας στις ορεινές μειονεκτικές περιοχές, αφού αυξήθηκε τόσο ο αριθμός των απασχολούμενων, όσο και το ύψος των ιδιωτικών επενδύσεων στις περιοχές αυτές.

Από την άλλη πλευρά, η συνολική χρηματοδότηση αυτού του ΚΠΣ θεωρήθηκε ανεπαρκής για την αντιμετώπιση των προβλημάτων που σχετίζονταν με την αγροτική ανάπτυξη.

Το πρόβλημα της ανεπαρκούς χρηματοδότησης μεγεθύνθηκε από το γεγονός ότι σημαντικό μέρος των κονδυλίων του προγράμματος χρησιμοποιήθηκαν για την κάλυψη υποχρεώσεων του προηγούμενου ΚΠΣ. Έτσι οι ανεκπλήρωτοι στόχοι, μεταβιβάζονται στο επόμενο Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης (ΚΠΣ 2007-2013), όπου οραματίζεται μία νέα εποχή για τον αγροτικό τομέα.

### 3.9. Τρίτη Αναμόρφωση στην ΚΑΠ (2003) και οι επιπτώσεις της στην Ελληνική γεωργία

Νέα προβλήματα στη δομή της αγροτικής οικονομίας, οδήγησαν σε μικρό διάστημα -από την προηγούμενη αναμόρφωση- σε νέα μεταρρύθμιση της Αγροτικής Πολιτικής.

Η είσοδος δέκα νέων κρατών-μελών στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα, δημιούργησε την ανάγκη για διαφοροποίηση της πολιτικής της, προκειμένου να ισορροπήσει τη χωρική ανάπτυξη. Επιπλέον μία νέα αγροτική πολιτική, ή καλύτερα, μία διαφοροποίηση στην υπάρχουσα πολιτική, θα ενσωμάτωνε τα προβλήματα των νέων αυτών χωρών στον αγροτικό τομέα.

Επιπρόσθετα, ο Παγκόσμιος Οργανισμός Εμπορίου (ΠΟΕ), συνέχισε τις πιέσεις για απελευθέρωση των τιμών των αγροτικών προϊόντων, για την εξυγίανση του διεθνούς ανταγωνισμού και εμπορίου. Από την άλλη πλευρά, η απροθυμία των δοτριών χωρών να αναλάβουν περισσότερα βάρη και να επιβαρυνθούν οικονομικά για την ενίσχυση των ασθενέστερων χωρών, οδήγησε στη νέα αναμόρφωση της ΚΑΠ.

Ο βασικός στόχος της νέας αυτής πολιτικής (όπως και των προηγούμενων), ήταν η διασφάλιση του βιοτικού επιπέδου των αγροτών. Δηλαδή, η εξασφάλιση της βιωσιμότητας του κλάδου και η διατήρηση του αριθμού των απασχολούμενων ατόμων του -αγροτικού- τομέα.

Ακόμη, βασικός στόχος αποτέλεσε η σταθεροποίηση των αγορών και η διαθεσιμότητα των αγροτικών προϊόντων. Η εξασφάλιση αυτής της ισορροπίας των αγορών, θα βελτίωνε τις οικονομικές σχέσεις και το ισοζύγιο της παραγωγής των αγροτικών προϊόντων. Συγχρόνως, θα επέδιδε σταθερότητα των τιμών, με εξασφάλιση λογικών τιμών διάθεσης των προϊόντων αυτών, προς τους καταναλωτές.

Επιπλέον, ένα βασικό κομμάτι της πολιτικής αυτής είναι η περιβαλλοντική προστασία. Η προστασία της φύσης αποκτά μεγαλύτερη σημασία και η παραγωγή προσαρμόζεται με τέτοιον τρόπο ώστε, να εξασφαλίζει το ελάχιστο περιβαλλοντικό κόστος.

Τέλος, σημειώνεται η ανάγκη για περισσότερη συνοχή στον ευρωπαϊκό χώρο. Η ευημερία της ΕΕ, συνδέεται άμεσα με την εξισορρόπηση της ανάπτυξης προς όλες τις περιφέρειες. Η νέα πολιτική, λοιπόν, είχε ως όραμα, την οικονομική και κοινωνική σύγκλιση, προκειμένου να ανταπεξέλθει δυναμικά στο διεθνή χώρο.

Οι βασικές αρχές της Ένωσης, για ενιαία αγορά και κοινωνική αλληλεγγύη, παραμένουν στη νέα πολιτική. Έτσι συνεχίστηκε η ελεύθερη διακίνηση των αγροτικών προϊόντων (εντός της ΕΕ), με την προτίμηση των Κοινοτικών προϊόντων έναντι των «ξένων». Ακόμα, διατηρήθηκε η αρχή της συνυπευθυνότητας, με την ανάληψη ευθυνών από όλα τα κράτη-μέλη στην περίπτωση υπερπαραγωγής.

Για την υλοποίηση της πολιτικής αναπτύχθηκαν δύο άξονες. Ο πρώτος, αφορά τον τομέα των αγορών και ο δεύτερος, την αγροτική ανάπτυξη.

Όσον αφορά τον τομέα αγορών, περιλάμβανε όλους εκείνους τους μηχανισμούς που είναι απαραίτητοι για την ανάπτυξη των αγορών και του εμπορίου. Συγχρόνως, στήριζε τα εισοδήματα των αγροτών, με άμεσες επιδοτήσεις στην παραγωγή. Ο τομέας αυτός είχε τη μεγαλύτερη βαρύτητα στη χώρα μας, αφού το μεγαλύτερο μέρος των εισπράξεων της ΚΑΠ, προήλθε από τον τομέα των αγορών.

Ο τομέας της αγροτικής ανάπτυξης, έχει να κάνει με τις ενισχύσεις στους νέους αγρότες, τα σχέδια βελτίωσης, την πρόωρη συνταξιοδότηση, την επιδότηση επιτοκίων, τις ενισχύσεις στον τομέα της μεταποίησης, αλλά και τα αγροπεριβαλλοντικά μέτρα όπως της βιολογικής γεωργίας, του περιορισμού της νιτρορύπανσης κλπ. Περιλάμβανε, όλα τα μέτρα εκείνα που αποσκοπούσαν σε μια γενικότερη οικονομική ανάπτυξη, μέσω νέων επενδύσεων στην αγροτική παραγωγή, καθώς και ανανέωση του ανθρώπινου δυναμικού.

Η νέα μεταρρύθμιση της ΚΑΠ, ευνόησε τον τομέα των επενδύσεων, ενώ αντίθετα έθιξε, αρκετά τον τομέα των αγορών, εισάγοντας νέες ρυθμίσεις στην παραγωγή και τη διάθεση των αγροτικών προϊόντων.

Κυρίαρχο στοιχείο αυτής της αναθεώρησης ήταν η αποδέσμευση των ενισχύσεων από την παραγωγή. Έτσι η ΕΕ δεν ενίσχυε πλέον την παραγωγή αλλά τον παραγωγό, δηλαδή την γεωργική εκμετάλλευση μέσω της Ενιαίας Αποδεσμευμένης Ενίσχυσης (ΕΑΕ)

Έτσι, η νέα αυτή ενίσχυση αντικατέστησε τις μέχρι τώρα χορηγούμενες ενισχύσεις στην παραγωγή. Πλέον ο παραγωγός θα ενισχύονταν με βάση την παραγωγή του κατά την τριετία 2000, 2001 και 2002. Δηλαδή, η περίοδος αυτή

ορίστηκε ως περίοδος αναφοράς για τις ενισχύσεις στους αγρότες. Έτσι η ενίσχυση αυτή ήταν γνωστή από την αρχή της χρονιάς και δεν εξαρτιόταν από το ύψος της παραγωγής του τρέχοντος έτους (Δρυς 2003).

Ακόμη, πρέπει να σημειωθεί, ότι ο παραγωγός δεν είχε καμιά δέσμευση να καλλιεργήσει τις καλλιέργειες της τριετίας αναφοράς, με βάση τις οποίες υπολογίστηκε η ενίσχυση. Εκείνο που θα τον οδηγούσε πλέον στο τι θα καλλιεργήσει, είναι τι θα έχει μεγαλύτερη ζήτηση στην αγορά και φυσικά και μεγαλύτερο όφελος για τον ίδιο.

Όσον αφορά τις άμεσες ενισχύσεις, σημειώθηκε μια μικρή μείωση των άμεσων ενισχύσεων, κυρίως για τις μεγάλες εκμεταλλεύσεις, έτσι ώστε να χρηματοδοτηθεί η νέα πολιτική αγροτικής ανάπτυξης.

Μεγάλη έμφαση δόθηκε στο μέτρο της πολλαπλής συμμόρφωσης. Ο γεωργός για να παίρνει τις ενισχύσεις που προαναφέραμε (αποδεσμευμένες και μη), θα πρέπει να τηρεί τους κανόνες της πολλαπλής συμμόρφωσης. Δηλαδή, να τηρεί τις κοινοτικές οδηγίες και κανονισμούς που αφορούν τη δημόσια υγεία, το περιβάλλον και τις καλές συνθήκες διαβίωσης των ζώων.

Ακόμη, βελτιώθηκε η κοινή πολιτική σε ορισμένα προϊόντα (βαμβάκι, καπνός, ελαιόλαδο, πατάτες, γάλα, σιτηρά και ενεργειακές καλλιέργειες), με ευνοϊκούς όρους για τους παραγωγούς. Ακόμη, καθιερώθηκαν μηχανισμοί δημοσιονομικής πειθαρχίας (έλεγχoi), ώστε να διασφαλιστεί η μη υπέρβαση του γεωργικού προϋπολογισμού.

Η νέα μεταρρύθμιση στην αγροτική πολιτική, έδωσε νέα πνοή στις αγορές αγροτικών προϊόντων, ενώ συγχρόνως συντέλεσε στην αγροτική ανάπτυξη με αύξηση των επενδύσεων στην αγροτική παραγωγή. Συγχρόνως, οδήγησε τη χώρα μας, για τη θέσπιση νέων μέτρων που αποβλέπουν στην περιβαλλοντική προστασία και την ανάπτυξη μιας ορθολογικής γεωργικής παραγωγής (Παπαγιαννοπούλου 2005).

Παρακάτω ακολουθούν κάποια μέτρα που άρχισαν ήδη να εφαρμόζονται στη χώρα μας, έπειτα από την μεταρρύθμιση της ΚΑΠ.

Αρχικά, παρατηρείται η ανάπτυξη της βιολογικής γεωργίας και κτηνοτροφίας. Το γεγονός αυτό στοχεύει στην αειφόρο διαχείριση γεωργικής γης, καθώς και στην παραγωγή προϊόντων υψηλότερης ποιότητας.



Ο αριθμός των απασχολούμενων στην παραγωγή βιολογικών προϊόντων αυξήθηκε, όπως επίσης και η παραγωγή, αφού η ζήτηση τέτοιων προϊόντων αυξάνεται.

Η κτηνοτροφία εκτατικοποιήθηκε, προκειμένου να αποφευχθεί η πυκνότητα βόσκησης των ζώων για την προστασία του εδάφους και τη διατήρηση της βιοποικιλότητας. Παρομοίως εφαρμόστηκε και στη γεωργία, η εκτατικοποίηση της παραγωγής με μείωση των νιτρορρύπανσης και την περιβαλλοντική προστασία. Είναι γεγονός, ότι η περιβαλλοντική προστασία έχει μπει στο «κέντρο» της νέας ΚΑΠ, αφού τα περιβαλλοντικά προβλήματα απειλούν ολοένα και περισσότερο τη φύση και τον άνθρωπο.

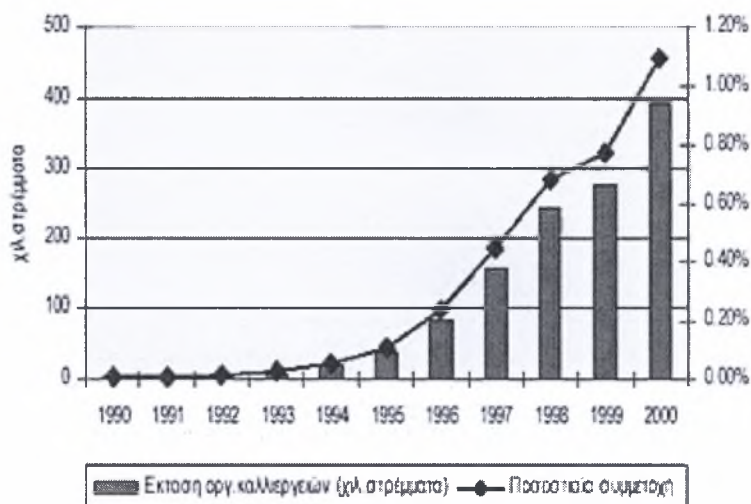
Ακόμη, διατηρήθηκαν γεωργικές εκτάσεις για την προστασία της άγριας ζωής. Εφαρμόστηκε σε προτεινόμενες περιοχές NATURA, και κατά περίπτωση γειτονικές ζώνες, που περιλαμβάνουν γεωργικά ενδιαιτήματα απειλούμενων και σπάνιων ειδών άγριας πανίδας.

Εδώ θα πρέπει να σημειώσουμε, ότι τα μέτρα που παρουσιάζουν τη μεγαλύτερη απορροφητικότητα, αφορούσαν τη μείωση της νιτρορρύπανσης και τη βιολογική γεωργία. Η έκταση που καταλαμβάνει η βιολογική γεωργία σε σχέση με τη συνολική επικράτεια είναι πολύ μικρή και αντιστοιχεί σε ποσοστό μόλις 1%. Ωστόσο, παρατηρείται τα τελευταία χρόνια μια θετική αύξηση της παραγωγής βιολογικών προϊόντων, με ποσοστό πάνω από 50%, όσον αφορά τη συμμετοχή των αγροτών (Μιμίκος 2003).



Πίνακας 3.9.

Εκτάσεις της χρησιμοποιούμενης αγροτικής γης που έχουν ενταχθεί στο πρόγραμμα της βιολογικής καλλιέργειας



Πηγή: ΕΚΠΑΑ 2003

Για τους περισσότερους και σημαντικότερους τομείς στον αγροτικό χώρο, οι νέες ρυθμίσεις, θα καλύπτουν μέχρι το 2014 και συνεπώς θα υπάρχει στήριξη, που θα είναι συμβατή με τον κοινοτικό προϋπολογισμό. Όσον αφορά τον καπνό, το βαμβάκι και το ελαιόλαδο, εξασφαλίστηκαν πόροι χρηματοδότησης μέχρι το 2013, ενώ το σύστημα γαλακτοκομικών ποσοστώσεων, παρατείνεται μέχρι το 2015.

Οι άμεσες ενισχύσεις για τις μεγάλες εκμεταλλεύσεις, μειώθηκαν, ώστε να εξοικονομηθούν πόροι για την χρηματοδότηση των νέων μέτρων. Το μέτρο αυτό ευνόησε τη χώρα μας, αφού περιλαμβάνει κατά το πλείστον, μικρές εκμεταλλεύσεις. Επιπλέον, οι αγρότες με την ΕΑΕ, ενισχύθηκαν άμεσα, ενώ τους εξασφάλισε ένα ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα.

Ακόμη, απλουστεύεται το σύστημα ένταξης νέων αγροτών, ενώ παράλληλα αυξάνεται από 55% σε 60%, η ενίσχυση για επενδύσεις που πραγματοποιούνται από νέους αγρότες. Τέλος, το ύψος της κοινοτικής συμμετοχής στις δαπάνες των προγραμμάτων που αναφέρονται στις αγροπεριβαλλοντικές δράσεις, φτάνει στο 85% της συνολικής δαπάνης, έναντι του 60% που ίσχυε μέχρι σήμερα (Μιμίκος 2003).

Η νέα ΚΑΠ, πέρα από τις θετικές επιδράσεις της στην αγροτική οικονομία, εγκυμονεί κινδύνους που πιθανότατα να βλάψουν τη διάρθρωση της αγροτικής παραγωγής.

Συγκεκριμένα, είναι πιθανή μια εγκατάλειψη της γεωργικής δραστηριότητας, αφού οι ενισχύσεις είχαν ως μέτρο, την διάρθρωση των καλλιεργειών των ετών 2000-2001-2002 και όχι της κάθε καλλιεργητικής περιόδου. Το πρόβλημα αυτό ήταν εντονότερο στη χώρα μας, αφού ο μέσος όρος ηλικίας των αγροτών είναι υψηλός.

Ακόμα, η δομή του αγροτικού συστήματος, θα οδηγήσει στην υπερπαραγωγή ορισμένων αγαθών, ενώ σε άλλα θα εμφανιστούν ελλείψεις. (Παπαγιαννοπούλου 2005). Αυτό όπως είναι φυσικό οφείλεται στην τάση των ελλήνων αγροτών να μεταστρέφουν γρήγορα την παραγωγή σε νέα προϊόντα που αποδίδουν μεγαλύτερο εισόδημα.

Έτσι η μεταβολή στην παραγωγή θα οδηγήσει σε αύξηση των εισαγωγών και μείωση των εξαγωγών σε ορισμένα προϊόντα, δημιουργώντας ανισορροπίες στη διεθνή αγορά.

Τέλος, οι ορεινές περιοχές δεν δέχονται κάποια αλλαγή για ανάπτυξη, παρότι βρίσκονται σε μεγαλύτερη υστέρηση. Έτσι το πρόβλημα των ορεινών περιοχών παραμένει, με τη χαμηλή παραγωγική δράση και την χαμηλή δημογραφική πίεση.

#### **4. Το Μέλλον της Αγροτικής Πολιτικής- Δ' Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης (2007-2013)**

##### Αδυναμίες υλοποίησης των προηγούμενων Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης στη χώρα μας

Γενικότερα κάνοντας μια ανασκόπηση στην υλοποίηση των ΚΠΣ, παρατηρούμε κάποια κοινά σημεία-εμπόδια, που δυσκόλεψαν την υλοποίηση και την ορθολογική εφαρμογή της Κοινής Αγροτικής Πολιτικής στη χώρα μας.

Ειδικότερα, παρατηρούμε μια απουσία ενός ορθολογικού προσδιορισμού των αναπτυξιακών προτεραιοτήτων κάθε περιφέρειας της χώρας. Ακόμη, υπήρχε ένας προβληματικός σχεδιασμός των προγραμμάτων, καθώς και των μηχανισμών εφαρμογής. Έτσι, η πολυπλοκότητα του προγραμματισμού, καθώς και η ασυνάφεια των επιμέρους παρεμβάσεων, δυσχέραιναν την αποτελεσματικότητά τους.

Οι διαδικασίες ένταξης και υλοποίησης των έργων, περιλάμβαναν πολλούς τελικούς δικαιούχους και διαχειριστικές αρχές. Έτσι, δυσκολευόταν η επίτευξη του συντονισμού στην τεχνική οργάνωση, με αποτέλεσμα την αύξηση της γραφειοκρατίας.

Ακόμη ένας μεγάλος αριθμός έργων υποδομής, όντας στον προγραμματισμό, δεν κατάφερε να ολοκληρωθεί ποτέ. Άλλα έργα πάλι, δεν πραγματοποιήθηκαν με τους προβλεπόμενους κανονισμούς, όσον αφορά την ποιότητα, ενώ πολλά έργα «ξέφυγαν» κατά πολύ τον προβλεπόμενο προϋπολογισμό.

Ως προς την κτηνοτροφία, εμφανίστηκαν προβλήματα υποδομής. Παρά τις προδιαγραφές των Κοινοτικών Πολιτικών, για ενίσχυση του τομέα, δεν επιτεύχθηκε σε επαρκή βαθμό. Ομοίως και στη γεωργία, δεν πραγματοποιήθηκε μια ουσιαστική αναβάθμιση του κλάδου με έμφαση στη βιολογική καλλιέργεια και την ανάπτυξη παραδοσιακών κλάδων.

Από την άλλη, όσον αφορά το περιβάλλον, δεν υπήρξε μια ορθολογική διαχείριση, τόσο του υδάτινου (θάλασσες, λίμνες ποταμοί), όσο και του χερσαίου δυναμικού (δάση, ευαίσθητες περιοχές). Αντίθετα, κυριαρχούσε η χρήση λιπασμάτων και νιτρικών, με εντατικοποίηση της παραγωγής.

Τέλος, παρατηρούμε μια απουσία εξέλιξης και αναβάθμισης του αγροτικού τομέα. Η παραγωγή και διάθεση των αγροτικών προϊόντων, παρέμεινε, χωρίς να ενσωματώσει καινοτομίες στον τομέα. Η νοοτροπία της παραγωγικότητας και της διάθεσης αγροτικών προϊόντων παρέμεινε αμετάβλητη, παρά τις συνεχείς προσπάθειες της Κοινότητας για ενσωμάτωση των νέων τεχνολογιών στον τομέα.

#### Δ' ΚΠΣ (2007-2013)

Πριν δυο περίπου χρόνια, ξεκίνησαν, σε Ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδο, οι διαδικασίες σχεδιασμού της Δ' Προγραμματικής Περιόδου. Η χώρα μας υπέβαλε ήδη από τις αρχές του 2006, στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ένα Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς (ΕΣΠΑ).

Το νέο αυτό σχήμα, χαρακτηρίζεται κατ' αρχάς από το μικρότερο, σε σχέση με την προηγούμενη περίοδο (Γ' ΚΠΣ 2000-2006), πλήθος Επιχειρησιακών Προγραμμάτων (ΕΠ): ο στρατηγικός σχεδιασμός της χώρας για την περίοδο 2007-2013 θα υλοποιηθεί μέσα από οκτώ Τομεακά ΕΠ, πέντε Περιφερειακά ΕΠ και δώδεκα ΕΠ Εδαφικής Συνεργασίας.

Το νέο πλαίσιο αγροτικής ανάπτυξης για την περίοδο 2007-2013 επικεντρώθηκε στην επίτευξη τριών βασικών στόχων (Δράκος 2005):

- α) στη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας της γεωργίας μέσω της παροχής στήριξης για αναδιάρθρωση.
- β) στη βελτίωση του περιβάλλοντος και της υπαίθρου μέσω της παροχής στήριξης για τη διαχείριση της γης.
- γ) στη βελτίωση της ποιότητας ζωής στις αγροτικές περιοχές και ενθάρρυνση της διαφοροποίησης της οικονομικής δραστηριότητας.

Η χρηματοδότηση του προγράμματος για την αγροτική ανάπτυξη γίνεται από το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης (ΕΓΤΑΑ). Τα νέα εθνικά προγράμματα, θα αποτελούνται από μια στρατηγική για καθένα από τους τρεις παραπάνω θεματικούς άξονες και μια για τον άξονα LEADER.

Στα πλαίσια της Προγραμματικής αυτής περιόδου έχει συνταχθεί το νέο Στρατηγικό Σχέδιο Ανάπτυξης, με στόχους και επιδιώξεις, σύμφωνες με τις ιδιαιτερότητες και τις ανάγκες διάρθρωσης των περιοχών της χώρας. Οι διαδικασίες εφαρμογής της αναπτυξιακής στρατηγικής, βασίσθηκαν στους αναπτυξιακούς προσανατολισμούς της Ε.Ε., καθώς και στο κανονιστικό της πλαίσιο.

Στο Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς (ΕΣΠΑ), έχουν τεθεί οι κύριοι αναπτυξιακοί στόχοι της χώρας, με βάση τα ανταγωνιστικά της πλεονεκτήματα, σε εθνικό, τομεακό και περιφερειακό επίπεδο.

Ειδικότερα τώρα, θα δούμε, κάποια μέτρα-άξονες, που έχουν ληφθεί υπόψη από το ΕΣΠΑ, όσον αφορά τον αγροτικό τομέα.

Αρχικά, προβλέπεται η ενίσχυση των βασικών υποδομών και δράσεων, που στοχεύουν στην άμβλυνση των ανισοτήτων, όπως (Δράκος 2005):

- Έργα αντιδιαβρωτικά – αποστραγγιστικά - υδροδότησης.
- Έργα αναδάσμου για την ορθολογικότερη διαχείριση και κατανομή της γεωργικής γης.
- Έργα βελτίωσης βοσκοτόπων (αγροτική οδοποιία, αγροτικός εξηλεκτρισμός για ιδιωτικά αρδευτικά έργα, κτηνοτροφικές μονάδες κλπ.)
- Δράσεις εξηλεκτρισμού αγροτικών οικισμών.
- Δράσεις για την κτηνοτροφία (κτηνοτροφικές μονάδες, κλπ)

Ακόμη, νέες διαρθρωτικές παρεμβάσεις θα συντελέσουν στην εξυγίανση και τον εκσυγχρονισμό της αγροτικής παραγωγής. Από την άλλη, θα βελτιωθεί και θα μειωθεί το κόστος της παραγωγικής διαδικασίας, με την υιοθέτηση σύγχρονων καλλιεργητικών μεθόδων.

Παράλληλα, προωθείται η παραγωγή ποιοτικών γεωργικών και κτηνοτροφικών προϊόντων (βιολογικά γεωργικά και κτηνοτροφικά προϊόντα, προϊόντα ΠΟΠ κλπ), τα οποία αποκτούν όλο και μεγαλύτερο μερίδιο αγοράς.

Ακόμη, ευνοούνται δράσεις για μια ορθολογικότερη διαχείριση και προστασία του υδατικού δυναμικού (Δράκος 2005):

- με τη βελτίωση των εγγειοβελτιωτικών έργων,
- τον εκσυγχρονισμό των υπαρχόντων αρδευτικών δικτύων,
- την προώθηση της κατασκευής φραγμάτων και λιμνοδεξαμενών,
- την αναθεώρηση του υπάρχοντος θεσμικού πλαισίου.

Επιπρόσθετα, επεκτείνεται η προσπάθεια για Ολοκληρωμένη Ανάπτυξη του Αγροτικού Χώρου, μέσα από την Κοινοτική Πρωτοβουλία Leader και τα Ολοκληρωμένα Προγράμματα Ανάπτυξης του Αγροτικού Χώρου (ΟΠΑΑΧ).

Οι περιοχές εφαρμογής των προγραμμάτων αυτών, ενσωματώνονται σε μια ολοκληρωμένη προσπάθεια βελτίωσης των κοινωνικών υποδομών, καθώς και προσπάθεια σύγκλισης του βιοτικού επιπέδου των αγροτικών οικισμών με το αντίστοιχο των πόλεων. Έτσι θα αναστραφούν οι δυσμενείς δημογραφικές εξελίξεις, ενώ παράλληλα, θα αξιοποιηθούν οι φυσικοί πόροι των περιοχών αυτών.

Ακόμα, ενθαρρύνεται η είσοδος των γυναικών στην αγορά εργασίας, στις αγροτικές περιοχές, με την ανάπτυξη ειδικών υποδομών στήριξης (π.χ. υποδομές για την φροντίδα των παιδιών), ενώ συγχρόνως, στηρίζεται και η οργανωμένη ανάπτυξη του αγροτικού τουρισμού ως εναλλακτικού τουριστικού προϊόντος και ως πολιτική προστασίας και ανάδειξης των ορεινών περιοχών.

Νέες ευκαιρίες προβλέπονται για την κατάρτιση των νέων σε παραδοσιακές αγροτικές δεξιότητες, όπως η δημιουργία εκπαιδευτικών υποδομών για την εκπαίδευση και την ενημέρωσή τους.

Όσον αφορά την αλιεία, ενισχύεται η αειφόρος ανάπτυξη των παράκτιων περιοχών μέσω (Δράκος 2005):

- Του εκσυγχρονισμού του αλιευτικού στόλου.
- Των έργων υποδομής για τον ελλιμενισμό των σκαφών.
- Της προστασίας του θαλάσσιου, λιμναίου και παράκτιου περιβάλλοντος.
- Της αναβίωσης και της ανάπτυξης των παράκτιων οικισμών.
- Της προώθησης της πολλαπλής απασχόλησης στον κλάδο της αλιείας.
- Τον εκσυγχρονισμό και τη βελτίωση των υδατοκαλλιεργειών

Ακόμη, ευνοούνται προγράμματα ανάπτυξης ανανεώσιμων πηγών ενέργειας, στα πλαίσια ενός ορθολογικού ενεργειακού σχεδιασμού. Συγχρόνως, προβλέπεται μια επέκταση δικτύου τεχνολογιών Πληροφορικής και Επικοινωνιών (γραμμές διαδικτύου), προς τις αγροτικές απομακρυσμένες περιοχές, συμβάλλοντας έτσι, στην άρση της εσωστρέφειάς τους.

Τέλος, προβλέπεται η ανάπτυξη του δικτύου μεταφορών και υποδομών (οδικό, σιδηροδρομικό δίκτυο, λιμάνια, αεροδρόμιο), προκειμένου να μειωθεί η «χρονική απόσταση» των αγροτικών περιοχών από τα αστικά κέντρα, ενώ να αυξηθούν οι σχέσεις και οι αλληλεπιδράσεις μαζί τους.

Ωστόσο, θα πρέπει να αναφέρουμε πως για την υλοποίηση των παραπάνω μέτρων, θα πρέπει να ενεργοποιηθεί ένας ισχυρότερος μηχανισμός διαχείρισης και ελέγχου των προγραμμάτων, προκειμένου να διευθετήσει την κατανομή των πόρων, για την ορθολογική αξιοποίησή τους.



## Συμπεράσματα

Ο αγροτικός τομέας, ξεκίνησε, από την ένταξη της Ελλάδας στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα, με θετικές προοπτικές. Ωστόσο, η πορεία της χώρας μέσα στην ΕΕ, έδειξε αδυναμίες και κενά, τόσο στο σχεδιασμό των προγραμμάτων, όσο και στο συντονισμό του συστήματος διαχείρισης και ελέγχου.

Ως αποτέλεσμα, ένα μεγάλο μέρος των πόρων, προερχόμενοι από την Ευρώπη, δεν αξιοποιήθηκαν σωστά για την ανάπτυξη της χώρας. Δεν αξιοποιήθηκαν οι ευκαιρίες για αναδιάρθρωση των καλλιεργειών, για ανάπτυξη των μειονεκτικών περιοχών και την ανάδειξη των συγκριτικών πλεονεκτημάτων του αγροτικού χώρου.

Από την άλλη, οι χρηματοδοτήσεις των προηγούμενων περιόδων, συνέβαλαν στη δημιουργία νέων επενδύσεων και τη βελτίωση υποδομών του αγροτικού τομέα. Ωστόσο, οι έντονες διαρθρωτικές δυσκολίες, καθώς και τα δημογραφικά προβλήματα των ορεινών, αγροτικών περιοχών, παρέμειναν.

Η χώρα μας, παρά τη συμβολή της Κοινοτικής Στήριξης, βρίσκεται «πολύ πίσω» -ως προς την αγροτική παραγωγή- σε σχέση με το μέσο όρο της Ένωσης. Η δομή του αγροτικού τομέα διαφέρει εντελώς με εκείνη που προωθεί η Ευρώπη και εφαρμόζεται στις χώρες Γαλλία, Γερμανία, Αγγλία. Η παραγωγικότητα είναι πολύ μικρή σε σχέση με τον αριθμό των αγροτών, ενώ οι προσπάθειες των Κοινοτικών Πολιτικών δεν ευνόησαν σε επαρκή βαθμό.

Θα αναρωτιόμασταν, λοιπόν, μήπως η χώρα μας θα πρέπει να διερευνήσει καλύτερα τα συγκριτικά πλεονεκτήματα του τομέα; Μήπως ο στόχος δεν είναι ο όγκος της παραγωγής, όσο η προώθηση βελτιωμένων μεθόδων παραγωγικότητας, που θα επιδείξει την υπεροχή της χώρας; Μήπως, να εκμεταλλευτεί το γεωγραφικό ορεινό τοπίο για την ανάπτυξη συνδυασμένων αγροτικών δραστηριοτήτων;

Θα πρέπει λοιπόν, να στραφούμε σε νέες προοπτικές ανάπτυξης του αγροτικού τομέα. Ειδικότερα, να αναπτύξουμε την παραγωγή κάτω από ένα ποιοτικό υπόβαθρο, που θα αποδώσει νέα προϊόντα, βελτιωμένα ποιοτικά, μεγαλύτερης αξίας, σεβόμενα καταρχάς την υγεία του ανθρώπου και έπειτα την προστασία της φύσης. Έτσι, θα εκτατικοποιηθεί η γεωργία και η κτηνοτροφία, με τη χρήση τεχνικών και μέσων, φιλικότερων στο περιβάλλον.

Ο αγροτικός τομέας θα πρέπει να αναδείξει τη μοναδικότητα του φυσικού τοπίου της χώρας μας, ενσωματώνοντας νέους κλάδους, για την ανάπτυξη των ορεινών κυρίως, και μειονεκτικών περιοχών. Αυτό σημαίνει πως η υπαίθρος, μπορεί να αξιοποιήσει την υπάρχουσα παραδοσιακή αγροτική ζωή της, για την ανάπτυξη τουριστικών δραστηριοτήτων.

Προτείνεται, λοιπόν, η αξιοποίηση τέτοιων περιοχών (ορεινών-μειονεκτικών, χαμηλής παραγωγικότητας) και η μετατροπή της οικονομικής τους βάσης. Δηλαδή, η μικρή ιδιοκτησία, να παραμείνει και να αξιοποιηθεί για την ανάπτυξη ενός παραδοσιακού αγροτικού συστήματος, όπου θα επικρατεί η οικογενειακή εκμετάλλευση, η ποικιλία στην παραγωγή αγροτικών προϊόντων, καθώς και μία αυτάρκεια στο εσωτερικό της. Θα πρέπει να διατηρήσει το παραδοσιακό ύφος, στην παραγωγή των αγροτικών προϊόντων, με τη χρήση των «παλιών» μέσων και τεχνικών παραγωγής.

Η νέα αυτή δομή αγροτικής εκμετάλλευσης, θα προσελκύσει τουρίστες, οι οποίοι θα έρχονται σε επαφή με τη φύση καθώς και με έναν μοναδικό τρόπο ζωής, που δίνει έμφαση στην αγροτική ζωή. Μια τέτοια πολιτική, θα ευνοήσει την ανάπτυξη πολλών ορεινών χωριών, που ενώ βρίσκονταν στα όρια εγκατάλειψης, θα αποκτήσουν μια νέα μορφή οικονομικής δραστηριότητας.

Παράλληλα, με έναν στρατηγικό σχεδιασμό, θα αναπτυχθούν νέες δραστηριότητες του τριτογενούς τομέα, που θα συμβάλλουν στο σκοπό αυτόν, της ανάδειξης του φυσικού κάλλους και της παραδοσιακής κουλτούρας. Οι αγροτικοί αυτοί οικισμοί, θα αποτελέσουν και πόλο έλξης νέων ανθρώπων, για κατοίκηση, αφού θα προσφέρει ποιοτικότερη διαβίωση, σε σχέση με τη ζωή των αστικών κέντρων.

Ακόμα, τέτοιες περιοχές θα λειτουργούσαν και ως χώροι αναψυχής, για τους κατοίκους των πόλεων. Θα αποτελέσουν, δηλαδή την «έξοδο» των πόλεων για αναψυχή και επαφή με το φυσικό τοπίο. Η εγγύτητα τέτοιων ορεινών περιοχών, με μεγάλα αστικά κέντρα, θα ευνοήσουν την προσέλκυση μεγάλου αριθμού ανθρώπων, που θα συνδυάσουν την εκδρομή και την αναψυχή με την αγροτική ζωή της υπαίθρου.

Όσον αφορά, τις πεδινές αγροτικές πεδινές περιοχές, θα πρέπει να αποκτήσουν μια περισσότερο εντατικοποιημένη παραγωγικότητα. Θα πρέπει να αξιοποιηθεί το τεχνολογικό υπόβαθρο, για την ανάπτυξη νέων, σύγχρονων μονάδων γεωργικής καλλιέργειας, που θα προσεγγίζουν το μοντέλο της Ευρώπης, των

αναπτυγμένων χωρών (Αγγλία, Γαλλία, Γερμανία). Ως αποτέλεσμα, η μέση έκταση της αγροτικής καλλιέργειας θα πρέπει να αυξηθεί, προκειμένου να είναι βιώσιμη.

Συγχρόνως, θα πρέπει να αναπτυχθεί το οδικό δίκτυο των περιοχών αυτών, προκειμένου να διευκολύνεται η μεταφορά των αγαθών από και προς τις περιοχές αυτές, ενώ οι υποδομές των γεωργικών καλλιεργειών, θα πρέπει να αναβαθμιστούν, όπου και να επενδυθούν χρήματα για το σκοπό αυτόν.

Εδώ θα πρέπει να σημειώσουμε, τη σημασία της τελευταίας αναμόρφωσης της ΚΑΠ, που ενίσχυσε των τομέα των επενδύσεων, εις βάρος των αγορών. Δηλαδή, ευνόησε νέες επενδύσεις για τον τομέα, ενώ περιόρισε τις εισοδηματικές ενισχύσεις των αγροτών. Το γεγονός αυτό συντελεί σε αυτήν ακριβώς την αναβάθμιση των αγροτικών περιοχών, προκειμένου να ακολουθήσουν τα ευρωπαϊκά πρότυπα για ισχυροποίηση της αγροτικής υπαίθρου.

Ωστόσο, η αναβάθμιση αυτή ποτέ δεν επιτεύχθηκε, ή ίσως στον επαρκή βαθμό. Αυτό οφείλεται κυρίως στην κακή διαχείριση αφενός, των Κοινοτικών πόρων και από την άλλη στον ιδιαίτερα ελλειμματικό, αγροτικό τομέα που βρίσκεται σε μεγάλη καθυστέρηση σε σχέση με την Ευρώπη. Όμως θα πρέπει, διαχρονικά να επιτυγχάνεται η σύγκλιση της οικονομίας της χώρας με τα ευρωπαϊκά δεδομένα.

Θα πρέπει, λοιπόν, να ακολουθήσει ένας περισσότερο στρατηγικός σχεδιασμός, μέρος του οποίου και ο αγροτικός τομέας, για μια ορθολογική προσέγγιση. Ο κατακερματισμός των πόρων, σε μικρά έργα και μικροϊδιοκτησίες, χωρίς να λαμβάνεται υπόψη η βιωσιμότητα και ο χρονικός ορίζοντας των έργων, δεν έχει αποτέλεσμα.

Θα πρέπει να εξεταστεί για παράδειγμα, αν η κατανομή των πόρων σε μέτρα που αφορούν την εισοδηματική στήριξη των αγροτών, μέσω επιδοτήσεων στην παραγωγή, έχει προοπτικές για την ανάπτυξη του τομέα ή μήπως καλύπτει περισσότερο προσωρινά, τις συνέπειες του προβλήματος. Μάλλον, λοιπόν, θα πρέπει να κοιτούμε περισσότερο στο μακροπρόθεσμο ορίζοντα. Πως, δηλαδή, θα αντιμετωπίσουμε τα χρόνια αγροτικά προβλήματα.

Αυτό, πιστεύουμε πως θα επιτευχθεί, με δύο συνδυασμένους τρόπους. Πρώτον, με την αύξηση των επενδύσεων, στις περιοχές υψηλής παραγωγικότητας (κυρίως στους κάμπους και στις πεδινές εκτάσεις της χώρας). Οι ιδιοκτησίες των περιοχών αυτών θα συγχωνευτούν, προκειμένου να είναι βιώσιμη η κάθε αγροτική εκμετάλλευση και να μην επιδέχεται ενίσχυση η παραγωγή τους. Έτσι, θα

δημιουργηθούν νέες, σύγχρονες αγροτικές εκτάσεις, μεγαλύτερες σε μέγεθος, υψηλής παραγωγικότητας, με τη χρήση σύγχρονων τεχνικών.

Δεύτερον, προτείνουμε στις ορεινές περιοχές, μία πολιτική, που να κατευθύνεται κυρίως στην εισοδηματική στήριξη των αγροτών, προκειμένου να ενισχυθεί η οικογενειακή εκμετάλλευση, η οποία δίνει ποιότητα στην παραγωγή καθώς και ευνοεί την τουριστική ανάπτυξη και τη ζωτικότητα των περιοχών αυτών, όπως είπαμε και προηγουμένως.

Η εφαρμογή μιας τέτοιας πολιτικής, θα οδηγήσει σε μία ανακατανομή του ανθρώπινου δυναμικού και μία περιφερειακή ανάπτυξη. Δηλαδή, ο αριθμός των απασχολούμενων στις πεδινές εκτάσεις, θα μειωθεί, στρεφόμενος στη νέα μορφή αγροτικής ζωής που θα προσφέρουν οι ορεινές περιοχές. Το γεγονός αυτό θα δώσει μια γενικότερη αναδιάρθρωση της οικονομικής δραστηριότητας της υπαίθρου.

Θα επιτευχθεί μια εξισορρόπηση της ανάπτυξης στο εσωτερικό της χώρας, ενώ θα ανοίξει νέους ορίζοντες στην παραγωγική βάση της αγροτικής οικονομίας. Συγχρόνως, θα αναδειχθεί και ο φυσικός πλούτος της χώρας, που αποτελεί το συγκριτικό πλεονέκτημα της χώρας μας, όπου δηλαδή θα πρέπει να «πατήσουμε» και να επενδύσουμε για την αγροτική ανάπτυξη.

Τέλος, απαιτείται μία μεγαλύτερη προσπάθεια, τόσο από πλευράς Πολιτείας, όσο και από πλευράς Πολιτών, για συμβιβασμό με την Κοινή Πολιτική που προωθεί η Ευρώπη. Να κατανοήσουμε τη σημασία και το μέγεθος των προβλημάτων του τομέα, για την ανάπτυξη μιας στρατηγικότερης αντίληψης, υιοθετώντας τους μηχανισμούς της βιωσιμότητας και αειφορίας. Έτσι, η χώρα μας, δίνοντας έμφαση στον αγροτικό τομέα, εκμεταλλευόμενη το φυσικό της πλούτο και λαμβάνοντας υπόψη τις διαρθρωτικές δυσκολίες της, θα εξασφαλίσει ευημερία και ανάπτυξη, ισορροπημένη, σε όλη την έκτασή της.

## **BIBΛΙΟΓΡΑΦΙΑ**

### ***Ελληνόγλωσση-Ξενόγλωσση***

**Ανδρικοπούλου Ε. και Καυκαλάς Γρ. (2000)**, Ο Νέος Ευρωπαϊκός Χώρος: Η Διεύρυνση και η Γεωγραφία της Ευρωπαϊκής Ανάπτυξης, Εκδόσεις Θεμέλιο.

**Commission of the European Communities (1999)**, *Council Regulation (EC) No. 1257/1999*, June 26.

**Commission of the European Communities (2000)**, *Agenda 2000: The reform of the structural policy*, 18 April, Brussels.

**Commission of the European Communities (2001a)**, *Rural Development Prorammes 2000-2006*.

**Commission of the European Communities (2001b)**, *Agriculture-Rural Development, Background*. December 6.

**Cork Declaration (1996)**, The Cork Declaration - A living Countryside, 9 Nov. 1996.

**Demmousis M. and Sarris A. (1988)**, Greek experience under the CAP: Lessons and outlook, Eur. Review of Agricultural Economics.

**Δερτιλής Γ. (1991)**, Φορολογία, Κοινωνικές Τάξεις και Πολιτική: Θέματα Νεοελληνικής Ιστορίας (18<sup>ος</sup>-20<sup>ος</sup> αιώνας), Αθήνα.

**Δράκος Δ. (2005)**, Έργα υποδομής στη γεωργία και Δ΄ Προγραμματική περίοδος, Συνέδριο με θέμα: «Αγροτική ανάπτυξη – Δ΄ Προγραμματική Περίοδος», <http://www.enae.gr/docs/DRAKOS.doc>

**ΕΤ.ΑΓΡ.Ο. (Εταιρία Αγροτικής Οικονομίας) (1996)**, Ανταγωνιστικότητα και ολοκληρωμένη Ανάπτυξη του Αγροτικού Τομέα: Οι νέες προκλήσεις για την Ελλάδα, Πρακτικά 4<sup>ου</sup> Πανελλήνιου Συνεδρίου Αγροτικής Οικονομίας, Εκδόσεις Ζήτη, Θεσσαλονίκη 28-30 Νοεμ.

**ΕΤ.ΑΓΡ.Ο. (1998)** Ανασυγκρότηση του Αγροτικού Χώρου, Πρακτικά 5<sup>ου</sup> Πανελλήνιου Συνεδρίου Αγροτικής Οικονομίας, Εκδόσεις Σταμούλης, 11-13 Δεκ. Αθήνα.

**Κυριαζής Ν. (2004)**, Η Κοινή Αγροτική Πολιτική και οι Προοπτικές της, Πτυχιακή Εργασία, Παν/μιο Θεσσαλίας: Τμήμα Οικονομικών Επιστημών, Βόλος.

- Laurila I. (2000)**, European Model of Agriculture, Lankoski
- Μαραβέγιας Ν. (1989)**, Η Ένταξη της Ελλάδας στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα: Επιπτώσεις στον Αγροτικό Τομέα, Εκδόσεις Ι.Μ.Μ., Αθήνα.
- Μιμίκος Κ. (2003)**, Νέα Κοινή Αγροτική Πολιτική, άρθρο, <http://hefaistos.anko.gr:7778/images/tabs/anko/oraax/kap.pdf>
- OECD (1995)**, Sustainable Agriculture: Concepts, Issues and Policies in OECD Countries, Paris, OECD.
- OECD (2001)**, Multifunctionality: Towards an Analytical Framework, Paris, OECD.
- Παχάκη Κ. (2006)**, Η Ελληνική Γεωργία ενώπιον των νέων Συνθηκών και Θεσμικού Πλαισίου, Εκδόσεις Παπανικολάου, Αθήνα.
- Pezaros P. (1999)**, The Agenda 2000 CAP reform agreement in the light of the future EU enlargement, EIPA conference.
- Πετμεζάς Σ. (2003)**, Η Ελληνική Αγροτική Οικονομία κατά το 19<sup>ο</sup> αιώνα: Η περιφερειακή διάσταση, Ηράκλειο.
- Πετμεζάς Σ. (2006)**, Η ανάπτυξη της Ελληνικής Οικονομίας κατά τον 19ο αιώνα (1830-1914), (επιμέλεια μαζί με τον Κώστα Κωστή), εκδόσεις Αλεξάνδρεια, Αθήνα.
- Σωτηρόπουλος Σ. (1861)**, Περί της εγγείου φορολογίας εν Ελλάδι, Αθήνα.
- Χάρβεϋ Ε. (1996)**, Η Αναμόρφωση της Κοινής Αγροτικής Πολιτικής και η Εφαρμογή Ορισμένων νέων Μέτρων Διαρθρωτικού Χαρακτήρα στην Ελληνική Γεωργία, Εκδόσεις Α.Τ.Ε., Αθήνα.



## *Ενδεικτική Βιβλιογραφία*

**Αθανασίου Α. (2005)**, Εξελίξεις στις Αγροτικές Δομές και Αγροτική

Ανταγωνιστικότητα, Εκδόσεις ΚΕΠΕ, Οικονομικές Εξελίξεις.

**Απέργης Στ. (1978)**, Αναδιάρθρωση της Αγροτικής Παραγωγής, Εκδόσεις ΑΤΕ, Αθήνα.

**Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης (1992)**, Η Ελληνική Γεωργία στα πλαίσια της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Αγοράς, Πρακτικά 2<sup>ου</sup> πανελλήνιου συνεδρίου Αγροτικής Οικονομίας, Θεσσαλονίκη 11-12 Δεκ.

**Baldock D. (2001)**, **The Nature of Rural Development: Towards a Sustainable Integrated Rural Policy in Europe, Synthesis Report, Scoping Study for the WWF and the GB Countryside Agencies.**

**Γεωπονικό Πανεπιστήμιο Αθηνών (1994)**, Κράτος και Αγροτικός Χώρος, Εισηγήσεις 3<sup>ου</sup> Πανελλήνιου Συνεδρίου Αγροτικής Οικονομίας, Εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 16-18 Δεκ.

**Γεωργακόπουλος Θ. (1992)**, Η Ελληνική Γεωργία στα πλαίσια της Ε.Ο.Κ.:Επιπτώσεις από την ένταξη, Αγροτική Τράπεζα της Ελλάδος, Αθήνα.

**Commision of the European Communities (1988)**, The Agricultural Situation in the Community, Brussels.

**Δαμιανός Δ. (1994)**, Η πολυαπασχόληση στον αγροτικό τομέα και η Αναπτυξιακή Πολιτική στην Ελλάδα, Εκδόσεις Ίδρυμα Μεσογειακών Ερευνών, Αθήνα.

**Depoele, L. (2000)**, The European Model of Agriculture (EMA): Multifunctional Agriculture and Multisectoral Rural development, Paper presented in the International Conference: European Rural Policy at the Crossroads, 29 June-1 July 2000, University of Aberdeen.

**European Commission (1999α)**, Contribution of the European Community on the Multifunctional Character of Agriculture, DG-Agri.

**European Commission (1999β)**, Safeguarding the Multifunctional Role of EU Agriculture: Which Instruments? DG-Agri.

**Θεοφανίδης Σ.(1992)**, Αγροτική Οικονομική, Αθήνα.

**Καλαϊτζής Β. (1979)**, Βασικές Αρχές Γεωργικής Οικονομικής και Πολιτικής, Θεσσαλονίκη.



**Καραμπάτσου Κ. και Παχάκη Κ. (1992)**, Η Αναμόρφωση της Κοινής Γεωργικής Πολιτικής και οι Προοπτικές για την Ελλάδα, Εργασίες για συζήτηση Τεύχος 15, Εκδόσεις ΚΕΠΕ, Αθήνα.

**Καρανικόλας Π. και Μαρτίνος Π. (2005)**, Διεθνές Εμπόριο Γεωργικών Προϊόντων και Πολυλειτουργική Γεωργία, Εκδόσεις Μαΐστρος.

**Κουτογλίδης Χ. (1987)**, Κοινή Αγροτική Πολιτική, Θεσσαλονίκη.

**Λαμπροπούλου Α. (2005)**, Η Ελληνική Γεωργία στο Διεθνές Ανταγωνιστικό Περιβάλλον, Εκδόσεις ΚΕΠΕ, Αθήνα.

**Λιοδάκης Γ. (1985)**, Οι επιπτώσεις από την ένταξη της Ελλάδος στην ΕΟΚ στο εξωτερικό Εμπόριο των αγροτικών προϊόντων, Επιθεώρηση Αγροτικών Μελετών.

**Λουλούδης Λ. (1990)**, Διαρθρωτικές Παρεμβάσεις στην Ελληνική Γεωργία, Εκδόσεις Οικονομικός Ταχυδρόμος Αθήνα.

**Μέργος Γ. και Παπαγεωργίου Κ. (1997)**, Εξελίξεις και Προοπτικές του Αγροτικού Τομέα: Μια Κριτική Παρουσίαση όλων των Παραγωγικών Κλάδων, Αθήνα.

**Μούσης Ν. (1991)**, Ευρωπαϊκή Κοινότητα: Θεσμοί και Πολιτικές, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα.

**Μούσης Ν. (2001)**, Ευρωπαϊκή Ένωση: Δίκαιο, Οικονομία, Πολιτική, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα.

**Μωυσιάδης Α. (1986)**, Η Αγροτική Κοινωνία στη Σύγχρονη Ελλάδα: Παραγωγική και Κοινωνική Διάρθρωση στην Ελληνική Γεωργία, Εκδόσεις Ι.Μ.Μ., Αθήνα.

**Παπαγεωργίου Ε. (1970)**, Αγροτική Πολιτική, Θεσσαλονίκη.

**Σέμος Α. (2004)**, Αγροτική Πολιτική: Πολιτική Αγροτικών Προϊόντων, Εκδ. Ζήτη, Θεσσαλονίκη.

**Σιδέρης Ι. (1931)**, Ιστορική Εξέλιξις της Γεωργικής μας Φορολογίας, Αθήνα.

**Σκούντζος Θ. (1998)**, Θεσμοί και Πολιτικές Ανάπτυξης της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Εκδόσεις Σταμούλη.

**Τομπάζης Α. (1876)**, Τα Παραγωγικά Στοιχεία εν τη Ελληνική Γεωργία, Λειψία.

**Υπουργείο Γεωργίας (1980)**, Παρεμβατικές Δραστηριότητες της ΚΑΠ στην εσωτερική αγορά των γεωργικών προϊόντων, Αθήνα.

**Φωτόπουλος Χ. (1997)**, Στρατηγικές Αναμόρφωσης του Θεσμικού Πλαισίου Εξαγωγών Αγροτικών Προϊόντων, Πρακτικά Ημερίδας ΕΤ.ΑΓΡ.Ο., Θεσσαλονίκη.



ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΘΕΣΣΑΛΙΑΣ  
ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ



004000101081