

Η Κοινή Αγροτική Πολιτική: Εξέλιξη και Προοπτικές²

1. Εισαγωγή

Οι απαρχές της **Κοινής Αγροτικής Πολιτικής (ΚΑΠ)** τοποθετούνται ιστορικά στις πρώτες συζητήσεις των ιδρυτικών μελών της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας (ΕΟΚ), κατά την διαμόρφωση ακόμη του Γαλλο-Γερμανικού άξονα. Η γέννησή της προέκυψε από την ανάγκη να διασφαλιστεί το ταχύτερο η σταθερή εξασφάλιση τροφίμων σε μία περίοδο ανεπάρκειας (αμέσως μετά την τραγική εμπειρία του Β' Παγκόσμιου Πολέμου), αλλά και από την επιθυμία αλλαγών στη ζωή της υπαίθρου που θα βελτίωναν το επίπεδο ζωής του αγροτικού πληθυσμού.

Καθοριστική απόφαση για την υιοθέτηση εξαρχής μίας *Κοινής Πολιτικής* για την Γεωργία, υπήρξε η ένταξη των γεωργικών προϊόντων στις γενικές αρχές της Κοινής Αγοράς, αλλά και η θέσπιση ειδικών κανόνων ανταγωνισμού για την γεωργία. Οι μεν γενικές αρχές υπαγόρευσαν τη θέσπιση ενός συστήματος που θα εξασφάλιζε την ελεύθερη κυκλοφορία των γεωργικών προϊόντων στην εσωτερική αγορά και την εφαρμογή Κοινού Εξωτερικού Δασμολογίου στο εμπόριο των γεωργικών προϊόντων με τρίτες χώρες. Οι δε ειδικοί κανόνες ανταγωνισμού προέκυψαν από την ανάγκη υιοθέτησης κοινών μέτρων απαραίτητων για την αποτελεσματικότερη στήριξη των γεωργικών εισοδημάτων και την προστασία των γεωργικών αγορών από αποσταθεροποιητικούς εξωκοινοτικούς παράγοντες. Αυτός ο συνδυασμός των γενικών αρχών και των ειδικών μέτρων αποτέλεσε τη βάση της ΚΑΠ, η θέσπιση της οποίας έμελλε να παίξει καθοριστικό ρόλο στην διαμόρφωση και ανάπτυξη ολόκληρης της Ένωσης και των ενωσιακών θεσμών.

Πράγματι, βασιζόμενη αρχικά στις τρεις θεμελιώδεις αρχές (ενιαία εσωτερική αγορά, κοινοτική προτίμηση, χρηματοδοτική αλληλεγγύη), η ΚΑΠ:

α) Έχει καταστεί και εξακολουθεί να είναι *η πιο ολοκληρωμένη Κοινή Πολιτική* της ΕΕ. Αν και πρωτίστως αποτελεί μία *πολιτική επί της αγοράς* των γεωργικών προϊόντων, οι κανόνες της διέπουν ολόκληρο τον αγροτικό τομέα, τόσο ως προς την λειτουργία των γεωργικών αγορών (από την παραγωγή της πρώτης ύλης, την επεξεργασία, την μεταποίηση, διακίνηση και εμπορία του τελικού προϊόντος μέχρι τον τελικό καταναλωτή) όσο και ως προς τις αγροτικές δομές.

¹ Οικονομολόγος, Διευθυντής Αγροτικής Πολιτικής στο Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης & Τροφίμων. Τακτικός Διδάσκων στην Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης από το 2002. Το διάστημα 1997-2001 διετέλεσε Αναπληρωτής Καθηγητής στο Ευρωπαϊκό Ινστιτούτο Δημόσιας Διοίκησης (Maastricht).

² Δημοσιεύτηκε στην Τριμηνιαία Πολιτική & Οικονομική Επιθεώρηση «Διεθνής και Ευρωπαϊκή Πολιτική», εκδ. ΠΑΠΑΖΗΣΗΣ, τ. 21-22, σελ. 182-198

β) Μέχρι και σήμερα, θεωρείται ως η σημαντικότερη τομεακή πολιτική της Ένωσης από θεσμικής, κανονιστικής και δημοσιονομικής κυρίως πλευράς. Πέραν του 50% του λεγόμενου «κοινοτικού κεκτημένου» αναφέρεται στη νομοθεσία της ΚΑΠ, ενώ η εφαρμογή της εξακολουθεί να απορροφά το μεγαλύτερο μέρος των πόρων του κοινοτικού προϋπολογισμού, έστω και με φθίνουσα πορεία, από 80% στις αρχές της δεκαετίας του 1970, σε 70% το 1980, 45% το 2000 και περίπου 40% το 2010.

γ) Η θέσπιση και εξέλιξη της υπήρξε και εξακολουθεί να είναι το ισχυρότερο "θεμέλιο" αυτής καθαυτής της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Και τούτο διότι, σημαντικοί σταθμοί στην ενοποιητική διαδικασία συνδέθηκαν άμεσα ή έμμεσα, πάντως αποφασιστικά, με την ενσωμάτωση της ΚΑΠ, αφού η λειτουργία της προϋποθέτει ότι κατεξοχήν παραδοσιακές και κρίσιμες εξουσίες και αρμοδιότητες των εθνικών Αρχών σε ένα ολόκληρο παραγωγικό τομέα εκχωρούνται στα κοινοτικά Όργανα. Ακόμη και σήμερα που η διαδικασία εμβάθυνσης της ολοκλήρωσης υποχωρεί όλο και περισσότερο, αφού πολλά και κυρίως τα ισχυρά κράτη μέλη προτάσσουν το στενά εθνικό τους συμφέρον επιβάλλοντάς το στη διαμόρφωση των ενωσιακών πολιτικών, η ΚΑΠ εξακολουθεί να είναι το κατεξοχήν πεδίο στο οποίο οι μειοψηφούσες τάσεις για επανεθνικοποίησή της βρίσκουν σημαντικές αντιστάσεις σε μια τέτοια κατεύθυνση.

Επιπλέον, η ΚΑΠ, ως αναπόσπαστο μέρος της εσωτερικής αγοράς, συνδέεται άμεσα ή έμμεσα με όλες σχεδόν τις άλλες τομεακές πολιτικές της ΕΚ, ιδίως εκείνες που σήμερα αποκτούν αυξημένη επικαιρότητα σε σχέση με τους ευρύτερους στόχους της ΕΕ (Προστασία της Υγείας & ποιότητας ζωής των καταναλωτών, Περιβάλλον, Οικονομική & Κοινωνική Συνοχή, Διαρθρωτική & Περιφερειακή Πολιτική, Διεθνές Εμπόριο, Έρευνα & Τεχνολογία κλπ).

2. Οι στόχοι της ΚΑΠ

Η νομική βάση της ΚΑΠ περιέχεται στα άρθρα 38-44 της Συνθήκης (Λισαβόνας) για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, στα οποία προσδιορίζονται οι στόχοι και οι βασικοί προσανατολισμοί της, όπως ακριβώς προβλέπονταν και στην αρχική Συνθήκη της Ρώμης (1957). Ειδικότερα, στο άρθρο 39 διατυπώνονται οι γνωστοί 5 *αρχικοί στόχοι* της ΚΑΠ.

Το ίδιο άρθρο αναφέρει ότι, κατά την εφαρμογή της ΚΑΠ, θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη:

- Οι *κοινωνικές* παράμετροι της γεωργίας (οι διαρθρωτικές και φυσικές ανισότητες μεταξύ των διαφόρων περιοχών),
- Οι ανάγκες κατάλληλων *προσαρμογών*,
- Το γεγονός ότι η γεωργία αποτελεί τομέα που συνδέεται στενά με την Ευρωπαϊκή *οικονομία* στο σύνολό της.

Μολονότι, 50 περίπου χρόνια από την λειτουργία της ΚΑΠ, οι στόχοι αυτοί θεωρούνται ότι έχουν πλέον επιτευχθεί στο μεγαλύτερο μέρος τους, μέχρι τώρα ούτε έχουν αντικατασταθεί ούτε έχουν τροποποιηθεί ουσιαστικά από τις διαδοχικές τροποποιήσεις της αρχικής Συνθήκης. Εξακολουθούν να αποτελούν ουσιώδες και αναπόσπαστο μέρος των Συνθηκών, γι' αυτό και η επίκλησή τους παραμένει *νομικά ισχυρή*.

Έμμεση αλλά αποφασιστική *επέκταση* (από νομική άποψη) των αρχικών πέντε στόχων μπορεί να θεωρηθεί ότι επήλθε μόνο μετά την Συνθήκη του Μαστρίχτ (1992), όταν θεσπίστηκε ότι όλες οι τομεακές πολιτικές (περιλαμβανομένης βεβαίως και της ΚΑΠ) θα πρέπει να λαμβάνουν σοβαρά υπόψη και να υπηρετούν πρωταρχικά τους στόχους των πολιτικών *Συνοχής*, προστασίας του *Περιβάλλοντος*, και της *Δημόσιας Υγείας*.

3. Σύνομο ιστορικό³

Η ΚΑΠ άρχισε να μορφοποιείται στις λεπτομέρειές της στις αρχές της δεκαετίας του '60. Το 1961 οι Υπουργοί Γεωργίας των ιδρυτικών μελών αποφάσισαν τον βασικό κατάλογο των προϊόντων που επρόκειτο να καλυφθούν από την ΚΑΠ. Ο κατάλογος επεκτάθηκε το 1963-64 (Παράρτημα Ι της Συνθήκης της Ρώμης). Για πρακτικούς εμπορικούς λόγους, ωστόσο, σχεδόν το σύνολο των τροφίμων και άλλων σχετικών προϊόντων, ακόμη κι αν δεν διέπονται από τους κανόνες των άρθρων 38-44, εντάχθηκαν εν μέρει στους κανόνες του γεωργικού εμπορίου της Ένωσης. Τα αγαθά αυτά αναφέρονται κοινώς ως "προϊόντα εκτός Παραρτήματος Ι".

Η αρχική εναρμόνιση των προηγούμενων εθνικών πολιτικών στη γεωργία επιτεύχθηκε με την θέσπιση (βάσει του άρθρου 34) μίας *Κοινής Οργάνωσης των γεωργικών Αγορών (ΚΟΑ)*, αρχικά και μέχρι πρόσφατα (2005) για κάθε ένα από τα καλυπτόμενα προϊόντα ή τομέα προϊόντων. Κάθε ΚΟΑ περιέλαβε "το σύνολο των μέτρων που απαιτούνται για την επίτευξη των στόχων, ιδιαίτερα, κανονισμούς τιμών, ενισχύσεις παραγωγής, εμπορίας, αποθήκευσης και λοιπές διευθετήσεις, καθώς και κοινό μηχανισμό για την σταθεροποίηση των εισαγωγών και εξαγωγών", ενώ κάθε πολιτική επί των κοινών τιμών θα έπρεπε να "βασίζεται σε κοινά κριτήρια και παρόμοιες μεθόδους υπολογισμού".

Τα *σιτηρά* ήταν η πρώτη ομάδα προϊόντων που υπήχθη στους κανόνες της ΚΟΑ το 1962. Ωστόσο, η προσπάθεια να αποφασιστούν κοινές τιμές στα σιτηρά απέτυχε αρχικά (1964-65), εξαιτίας διαφωνιών που προέκυψαν, ως προς το ενδεικνυόμενο ύψος των κοινών (θεσμικών) τιμών, από πλευράς κυρίως της *Γερμανίας* που δεν δεχόταν τιμές χαμηλότερες από το ύψος των τότε εθνικών της τιμών. Τελικώς, κοινές τιμές στα σιτηρά αποφασίστηκαν μόνο το 1967 (και εφαρμόστηκαν το

³ Βλ. Pavlos Pezaros: "The C.A.P. in the Pliers of the Multilateral Trading System: Origins, Evolution and Future Challenges" in the S. Bilal - P. Pezaros (Ed.) (2000): *Negotiating the Future of Agricultural Policies*, Kluwer Law International, The Hague, pp. 51 -80

έτος εμπορίας 1967-68), σε επίπεδο *πολύ υψηλότερο από το μέσο όρο των εθνικών τιμών*.

Στο μεταξύ το σύστημα της ΚΟΑ σιτηρών ακολουθήθηκε λίγο ως πολύ στα περισσότερα προϊόντα του πρώτου καταλόγου. Το 1966 αποφασίστηκαν κοινές τιμές για το γάλα και τα γαλακτοκομικά, το βόειο κρέας, την ζάχαρη, το ρύζι, το ελαιόλαδο και τους ελαιούχους σπόρους.

Το 1968 θεωρείται το πρώτο έτος κατά το οποίο η ΚΑΠ τέθηκε σε πλήρη λειτουργία, έτος κατά το οποίο τα περισσότερα εθνικά μέτρα στήριξης αποσύρθηκαν και αντικαταστάθηκαν βαθμιαία από το κοινοτικό σύστημα.

Γενικά, κατά την διάρκεια της πλήρους λειτουργίας του από το 1968 και για 25 και πλέον χρόνια, η στήριξη του γεωργικού εισοδήματος εξασφαλιζόταν μέσα από ένα *σύστημα στήριξης των τιμών* μέσω δηλαδή κοινών *εγγυημένων* τιμών για τα κύρια προϊόντα.

Από τις αρχές όμως της δεκαετίας του 1980 και μάλιστα προς το τέλος των διαπραγματεύσεων της Ελλάδας για την ένταξή της⁴, άρχισαν να κάνουν έντονη την εμφάνισή τους τα δύο κύρια προβλήματα της ΚΑΠ, και τα οποία έκτοτε αποτέλεσαν την βασική αιτία των περιορισμών που ακολούθησαν, επηρεάζοντας άμεσα την κατεύθυνση της περαιτέρω εξέλιξης και υλοποίησης του καθεστώτος, δηλαδή:

- Απαράδεκτα πλεονάσματα που δεν μπορούσαν να διατεθούν τόσο στην εσωτερική όσο και στην εξωτερική αγορά, ακόμη και με τις επιδοτούμενες τιμές,
- Η απορρόφηση όλο και υψηλότερων δημοσιονομικών πόρων από τον κοινοτικό προϋπολογισμό για την εξυπηρέτηση του συστήματος.

Ήταν η εποχή που άρχισε να γίνεται αντιληπτό ότι το ίδιο το σύστημα ενεθάρρυνε την υπερ-παραγωγή, ενώ με δεδομένους τους πόρους του προϋπολογισμού, η υψηλή απαίτηση δαπανών για την ΚΑΠ δεν επέτρεπε την ανάπτυξη και χρηματοδότηση άλλων κοινών πολιτικών. Επιπλέον και κυριότερο, διαπιστώθηκε ότι η οριζόντια εφαρμογή του μηχανισμού στήριξης των τιμών είχε ως αποτέλεσμα την υποβάθμιση του ρόλου των διαρθρωτικών ανεπαρκειών στην διαμόρφωση του εισοδήματος και την ταχεία επιδείνωση των ενδο-τομεακών εισοδηματικών ανισοτήτων μεταξύ των διάφορων περιοχών της Κοινότητας. Με άλλα λόγια, οι καλά οργανωμένες αγροτικές εκμεταλλεύσεις απορροφούσαν το μέγιστο ποσοστό των διατιθέμενων πόρων, ενώ η στήριξη των τιμών, αν και ιδιαίτερα υψηλή, δεν ήταν σε θέση να καλύψουν αποτελεσματικά το γεωργικό εισόδημα στις μειονεκτικές και με διαρθρωτικές αδυναμίες περιοχές.

Ως εκ τούτου, από το 1979, άρχισαν να υιοθετούνται διάφοροι περιορισμοί στη χορήγηση των ενισχύσεων (ποσοτώσεις στην παραγωγή,

⁴ Βλ. Pavlos D. Pezaros: "The C.A.P. in the Greek context", in Dimitrakopoulos-Passas (eds) (2004), "Greece in the European Union", Routledge, pp. 19-34

όρια στην παρέμβαση, στις νέες φυτεύσεις ή επεκτάσεις, κλπ) οπότε η ΚΑΠ εισήλθε στην εποχή των διάφορων αναμορφώσεων⁵.

Στη μακρόχρονη λοιπόν ιστορική της διαδρομή, η ΚΑΠ εξελίχθηκε σταδιακά από μια πολιτική επικεντρωμένη στην οργάνωση των γεωργικών αγορών και τη στήριξη των τιμών ως τα τέλη της δεκαετίας του '80, σε ένα πιο γενικευμένο σύστημα άμεσων ενισχύσεων το 1993, *ανάλογα με το παραγόμενο προϊόν* (ανά στρέμμα, ανά κιλό παραγωγής ή ανά κεφαλή παραγωγικού ζώου), με στόχο την αμεσότερη στήριξη του γεωργικού εισοδήματος, για να καταλήξει, με την Agenda 2000 (όπως αποφασίστηκε το 1999 στη «Συμφωνία του Βερολίνου»), στην ανάδειξη της «Αγροτικής Ανάπτυξης» ως του δεύτερου πυλώνα της. Τέλος, με τις μεταρρυθμίσεις της προηγούμενης 10ετίας, η πρώτη φάση των οποίων αποφασίστηκε τον Ιούνιο 2003 (επί ελληνικής Προεδρίας στην Ε.Ε.) ενόψει της διεύρυνσης, επήλθε μία **ριζική μεταβολή** του τρόπου στήριξης της κοινοτικής, κατά συνέπεια και της ελληνικής, γεωργίας.

Βασικότερη μεταβολή που επέφερε η μεταρρύθμιση του 2003 στο μέχρι τότε σύστημα στήριξης της ΚΑΠ, αποτελεί η θέσπιση του συστήματος της **Ενιαίας Αποδεσμευμένης Ενίσχυσης (ΕΑΕ)** σε επίπεδο γεωργικής εκμετάλλευσης, στη θέση των προηγούμενων επιμέρους και κατά προϊόν άμεσων ή έμμεσων ενισχύσεων στον παραγωγό.

Αναμφίβολα, η εξέλιξη αυτή δεν υπήρξε «κεραυνός εν αιθρία», αλλά κάθε στάδιό της είχε πάντα την γενεσιουργό του αιτία. Υπενθυμίζεται, λόγου χάρη, ότι το σύστημα άμεσων ενισχύσεων που καθιερώθηκε με την αναθεώρηση του 1992, επέτρεψε, μεταξύ άλλων, στους βασικούς διαπραγματευτές στη GATT (μετέπειτα, Π.Ο.Ε.) να καταλήξουν, στο τέλος του 1993, στη γεωργική συμφωνία του Γύρου Ουρουγουάης, βάσει της οποίας τα γεωργικά προϊόντα εντάχθηκαν στους βασικούς κανόνες του διεθνούς εμπορίου, με συγκεκριμένες **δεσμεύσεις** σταδιακής μείωσης (για την εξαετή περίοδο ισχύος της Συμφωνίας 1995-2000), σε τρία επίπεδα: **εσωτερική στήριξη, προστασία στα σύνορα, εξαγωγικές ενισχύσεις**. Κατά συνέπεια, ανεξαρτήτως των μελλοντικών εξελίξεων στις διεθνείς γεωργικές αγορές, οι δεσμεύσεις που έκτοτε αναλήφθηκαν έναντι του ΠΟΕ, συνεπάγονται ριζικές αλλαγές στους τρόπους και μέσα σχεδιασμού, καθώς και εφαρμογής στο εξής, των γεωργικών πολιτικών σε διεθνές επίπεδο (συνεπώς και της ΚΑΠ). Με άλλα λόγια και επιγραμματικά, η ΚΑΠ ποτέ πια δεν θα μπορούσε να είναι όπως ήταν στο παρελθόν.

Περιληπτικά, οι λόγοι που οδήγησαν στην ριζική μεταρρύθμιση της ΚΑΠ σχετίζονται με την διεύρυνση της Ευρωπαϊκής Ένωσης, με τις διαπραγματεύσεις στον Παγκόσμιο Οργανισμό Εμπορίου, με τις αυξημένες απαιτήσεις των ευρωπαϊών φορολογουμένων για διαφάνεια και έλεγχο των δαπανών του κοινοτικού προϋπολογισμού, με τις απαιτήσεις των καταναλωτών για ασφαλή τρόφιμα και με την όλο και

⁵ Βλ. Pavlos D. Pezaros (2001): "Effective Implementation of the C.A.P. – The case of the milk quota regime and the Greek experience in applying it", E.I.P.A., Current European Issues

μεγαλύτερη ευαισθητοποίηση των πολιτών σε θέματα προστασίας του περιβάλλοντος⁶. Η δυναμική των πραγμάτων που οδήγησαν στη μεταρρύθμιση ήταν μη ανατρέψιμη.

Ειδικότερα, στο πλαίσιο και πέραν της γενικής στρατηγικής για την διεύρυνση, το πακέτο της λεγόμενης “Agenda 2000” περιείχε ένα σύνολο προτάσεων που αφορούσαν τόσο το επόμενο χρηματοδοτικό πλαίσιο της ΕΕ για την περίοδο 2000-2006, όσο και τις αναγκαίες προσαρμογές που έπρεπε να επέλθουν στις υφιστάμενες κοινοτικές πολιτικές (κυρίως στην ΚΑΠ και στην πολιτική συνοχής μέσω των Διαρθρωτικών Ταμείων), ώστε η διεύρυνση να μην προκαλέσει κλυδωνισμούς στο όλο εγχείρημα.

Βασικός προσανατολισμός των τελικών αποφάσεων υπήρξε ο καθορισμός των δημοσιονομικών οροφών στις γεωργικές δαπάνες, εντός του συνολικού δημοσιονομικού πλαισίου μέχρι το 2006. Η αναθεώρηση επομένως της ΚΑΠ και η σχετική προσαρμογή των ΚΟΑ προσδιορίστηκε από την επιδίωξη να διασφαλιστεί η τήρηση των δημοσιονομικών οροφών. Κατά συνέπεια, το κύριο στοιχείο της αναθεώρησης συνδέθηκε άρρηκτα με τις δημοσιονομικές προοπτικές της ΕΕ, που καθόρισαν και την “σταθεροποίηση” των γεωργικών δαπανών. Η Συμφωνία, μάλιστα, προέβλεπε την *ενδιάμεση επανεξέταση* κατά το 2002-2003 των αποφάσεων του Βερολίνου, προκειμένου να διασφαλιστεί ότι, με τις ρυθμίσεις που έχουν προβλεφθεί και εν όψει της προσεχούς διεύρυνσης, η “σταθεροποίηση” δεν κινδυνεύει να ανατραπεί.

4. Η ριζική αναθεώρηση του 2003

Μετά από στενή παρακολούθηση της υλοποίησης των αποφάσεων του Βερολίνου, τον Οκτώβριο 2002 το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο κατέληξε σε οριστικές αποφάσεις σε ό,τι αφορά το τελικό χρονοδιάγραμμα της διεύρυνσης, προκειμένου η πλήρης ένταξη των νέων κρατών να πραγματοποιηθεί από 1/1/2004.

Στο πλαίσιο αυτό και στη βάση των κανονιστικών προτάσεων της Επιτροπής που κατατέθηκαν τον Δεκέμβριο 2002, η λεγόμενη «*ενδιάμεση*» αναθεώρηση της ΚΑΠ έμελλε να αποτελέσει το πλέον ρηξικέλευθο βήμα για την ριζικότερη μέχρι τότε μεταρρύθμιση.

Κύρια στοιχεία της αναθεώρησης αυτής ήταν:

- Η **αποδέσμευση (decoupling)** των ενισχύσεων από την παραγωγή και αντικατάστασή τους με ενιαία ενίσχυση (ΕΑΕ) ανά εκμετάλλευση, κατανεμημένη σε «δικαιώματα πληρωμής» (entitlements) ανά εκτάριο, βάσει των ιστορικών στοιχείων που ελάμβανε συνολικά μέχρι τότε η κάθε εκμετάλλευση. Εν είδει μάλιστα μεταβατικών μάλλον ρυθμίσεων, δόθηκε η δυνατότητα στα κράτη μέλη να επιλέξουν σε ορισμένες περιπτώσεις και σε συγκεκριμένα όρια την

⁶ Βλ. Pavlos D. Pezaros: “The Environmental Dimension of the C.A.P. – An Overview” in the P.D. Pezaros – M. Unfried (Ed.), (2002), “The C.A.P. and the Environmental Challenge”, EIPA, Maastricht (NL), pp 9-44.

εφαρμογή μερικής αντί της ολικής αποδέσμευσης, καθώς και εφαρμογή ειδικών καθεστώτων για τη στοχευμένη στήριξη ορισμένων «ευαίσθητων» παραγωγικών τομέων.

- Η «**διαφοροποίηση**» (*modulation*), δηλαδή η **σταδιακή μείωση / αποκλιμάκωση** (*degressivity*) των ενιαίων εισοδηματικών ενισχύσεων μέχρις ενός ποσοστού (20%), με *εξαιρέση των μικρών παραγωγών* που εισπράττουν μέχρι 5 000 Ευρώ ανά εκμετάλλευση. Στόχος ήταν η διοχέτευση των οικονομικών υποχρεωτικά στον β' πυλώνα, προς προικοδότηση/ενίσχυση κυρίως των αγροπεριβαλλοντικών μέτρων και ασφάλειας τροφίμων, αλλά και την περαιτέρω προώθηση των ποιοτικών προτύπων, της βιολογικής γεωργίας, ευζωίας των ζώων, κλπ.
- Η «**πολλαπλή συμμόρφωση**» (*cross-compliance*), δηλαδή η σύνδεση των ενισχύσεων με την υποχρέωση των παραγωγών να τηρούν συγκεκριμένα κριτήρια και κανονιστικά πρότυπα σε ό,τι αφορά την προστασία του περιβάλλοντος, την υγιεινή & ασφάλεια τροφίμων, καθώς και την ευζωία των ζώων στην εκμετάλλευση. Η μη τήρηση των εν λόγω κριτηρίων συνεπάγεται μείωση των ενισχύσεων βάσει αναλογικότητας.
- Η θέσπιση «**Ολοκληρωμένου Συστήματος Διαχείρισης και Ελέγχου**» (**ΟΣΔΕ**) προκειμένου να καταστεί υποχρεωτικός ο (δημοσιονομικός) έλεγχος των εκμεταλλεύσεων (farm auditing) για την εξασφάλιση της ορθής υλοποίησης των ρυθμίσεων βάσει ενιαίου πλαισίου.

Ακόμη όμως και η αναθεώρηση του 2003 δεν στάθηκε ικανή να αποτρέψει περαιτέρω βήματα προς την μεγαλύτερη φιλελευθεροποίηση της αγοράς των γεωργικών προϊόντων. Αφού μεσολάβησε ένα διάστημα κατά το οποίο εντάχθηκαν σταδιακά όλα τα προϊόντα στο ίδιο πλαίσιο, οι επιλέξιμες για την ΕΑΕ εκτάσεις διευρύνθηκαν, καλύπτοντας πλέον όχι μόνο τις αρόσιμες, αλλά και τις μόνιμες καλλιέργειες και τους βοσκοτόπους, δηλαδή το σύνολο των γεωργικών εκτάσεων της Ένωσης εξαιρώντας στην ουσία τις εκτάσεις των δασών και των αστικών χρήσεων.

Σήμερα θεωρείται ότι η αναθεώρηση ολοκληρώθηκε το 2008 με τις αποφάσεις του λεγόμενου «**Ελέγχου Υγείας**» (**Health Check**) της ΚΑΠ, βάσει των οποίων γενικεύτηκε η αποδέσμευση των ενισχύσεων, διευρύνθηκε η διαφοροποίηση, εμπλουτίστηκαν οι υποχρεώσεις της πολλαπλής συμμόρφωσης και αποδυναμώθηκαν ακόμη περισσότερο όσα μέτρα αγοράς είχαν απομείνει μέχρι τότε (περίοδοι παρέμβασης, όροι αποθεματοποίησης, εξαγωγικές ενισχύσεις, κλπ)

5. Η δημοσιονομική πτυχή της ΚΑΠ

Μέρος της ιστορικής απόφασης του Οκτωβρίου 2002 για την διεύρυνση προς ανατολώς της Ευρωπαϊκής Ένωσης με τα νέα κράτη μέλη υπήρξε και η δημοσιονομική πτυχή της διεύρυνσης.

Αποφασίστηκε οι άμεσες ενισχύσεις να χορηγηθούν και στους παραγωγούς των νέων κρατών μελών (παρά την αντίθετη αρχικά πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής), όχι όμως άμεσα, αλλά προοδευτικά, ξεκινώντας από ένα επίπεδο ίσο με το 25% των ενισχύσεων που καταβάλλονται στους παραγωγούς των 15 παλαιών κρατών μελών, το οποίο αυξάνεται σταδιακά μέχρις ότου το ποσό εξισωθεί με αυτό των 15 το 2013.

Παράλληλα, τέθηκε ένα *ανώτατο δημοσιονομικό όριο* στις δαπάνες του Α' πυλώνα της ΚΑΠ, το οποίο θα ίσχυε όχι μόνο για την τρέχουσα τότε δημοσιονομική περίοδο μέχρι το 2006, αλλά και για την επόμενη περίοδο 2007-2013. Συγκεκριμένα, αποφασίστηκε ότι, σε τρέχουσες τιμές, το συνολικό κατώφλι δαπανών του Α' πυλώνα δεν θα υπερβαίνει το επίπεδο του 2006. Αυτό πρακτικά σημαίνει ότι το ανώτατο όριο δαπανών προσδιορίστηκε επακριβώς και κατ' έτος, εξασφαλίζοντας έτσι την χρηματοδότηση του Α' πυλώνα (το κυριότερο μέτρο του οποίου αποτελούν πλέον οι Άμεσες Ενισχύσεις), μέχρι τουλάχιστον και το 2013, ως εξής:

Ανώτατο Όριο Δαπανών του Α' πυλώνα για γεωργικές ενισχύσεις (σε εκατ. €)

Έτος	Σε τρέχουσες τιμές	Σε τιμές 2004 (αποπληθωριστής 2% ετησίως)
2007	45.759	43.120
2008	46.217	42.697
2009	46.679	42.279
2010	47.146	41.864
2011	47.617	41.453
2012	48.093	41.047
2013	48.574	40.645
Σύνολο	330.085	293.105

Στη βάση των παραπάνω αποφάσεων, με τη μεταρρύθμιση της ΚΑΠ του 2003 και σε ό,τι αφορά τις Άμεσες Ενισχύσεις, προσδιορίστηκε, για κάθε παλιό κράτος μέλος, ένα **Εθνικό Ανώτατο Όριο** δαπανών, το οποίο περιλαμβάνει το σύνολο των Άμεσων Ενισχύσεων που, λίγο ως πολύ, αναλογεί σε καθένα από τους 15, κατά την ιστορική περίοδο αναφοράς 2000-2002. Με αυτό τον τρόπο, σταθεροποιήθηκε η δημοσιονομική πτυχή των 15 παλαιών κρατών μελών. Η σταθεροποίηση συνεπάγεται,

μεταξύ άλλων, ότι **τυχόν υπέρβαση του Εθνικού Ανωτάτου Ορίου** υποχρεώνει το κάθε κράτος μέλος να εφαρμόσει *γραμμική μείωση των ποσών αναφοράς* που αναλογούν σε κάθε δικαιούχο.

Οι προειλημμένες αυτές αποφάσεις για τη χρηματοδότηση του Α' πυλώνα της ΚΑΠ μέχρι το 2013 αποτέλεσαν δεδομένο για τις δημοσιονομικές προοπτικές της περιόδου 2007-2013, για το σύνολο δηλαδή των πόρων και δαπανών του κοινοτικού προϋπολογισμού βάσει πολυετούς προγραμματισμού, οι οποίες ελήφθησαν εκ των υστέρων, στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Κορυφής του Δεκεμβρίου 2005, επί Βρετανικής Προεδρίας. Στη σύνοδο αυτή, κύριο θέμα υπήρξε η διαπίστωση της δημοσιονομικής στενότητας και η αδυναμία κάλυψης των χρηματοδοτικών αναγκών της Ένωσης από τους υφιστάμενους πόρους του προϋπολογισμού. Παρά δε την περιοριστική προσέγγιση της Επιτροπής όταν κατέθεσε τις προτάσεις της, το πρόβλημα της στενότητας επιτάχθηκε, όταν έξη από τα παλαιά κράτη μέλη της Ένωσης (οι λεγόμενοι «καθαροί χρηματοδότες», δηλαδή, Γερμανία, Γαλλία, Βρετανία, Ολλανδία, Αυστρία και Ιταλία) εμφανίστηκαν, όχι μόνο αντίθετοι σε κάθε προοπτική διευθέτησης του προβλήματος, αλλά υποστηρικτές **μείωσης των πόρων** του προϋπολογισμού από 1,24% σε 1% του κοινοτικού Ακαθάριστου Εθνικού Εισοδήματος (ΑΕΠ).

Στο πλαίσιο αυτό, από πλευράς κυρίως της Βρετανικής Προεδρίας, επιχειρήθηκε (μάλλον εκβιαστικά) η αμφισβήτηση της προηγούμενης απόφασης του Οκτωβρίου 2002, σε ότι αφορά την σταθεροποίηση των γεωργικών δαπανών μέχρι και το 2013. Επιδιώχθηκε, δηλαδή, να υιοθετηθεί μια διαδικασία άμεσης μείωσης των γεωργικών δαπανών, προκειμένου να υπάρξουν επαρκείς πόροι για την χρηματοδότηση άλλων πολιτικών της Κοινότητας αλλά και του Β' πυλώνα της ΚΑΠ. Η πλειοψηφία όμως των κρατών μελών αντιτάχθηκε σθεναρά σε μια τέτοια προοπτική, δεχόμενη τελικώς την ελάχιστη δυνατή υποχώρηση προκειμένου να επιτευχθεί ο αναγκαίος συμβιβασμός.

Οι τελικές αποφάσεις, σε σύγκριση με τις αρχικές προτάσεις της Επιτροπής, είχαν συνοπτικά, ως εξής:

- Το σύνολο δαπανών του προϋπολογισμού δεν μπορούν να υπερβούν το 0,99% (έναντι 1,14%) του Ακαθάριστου Εθνικού Εισοδήματος.
- Οι γεωργικές δαπάνες του Α' πυλώνα της ΚΑΠ παραμένουν όπως είχαν αποφασιστεί στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Οκτ. 2002, καλύπτοντας όμως όχι μόνο τα 25 αλλά τα 27 κράτη μέλη μετά το 2007, καλύπτοντας δηλαδή και τις δαπάνες που απαιτούνται για Βουλγαρία και Ρουμανία που προϋπολογίζονται σε περίπου 8 δις €.
- Οι δαπάνες για την αγροτική ανάπτυξη (Β' πυλώνας της ΚΑΠ) μειώνονται δραστικά, από 88,7 δις που είχε προτείνει η Επιτροπή, σε 69,7 δις. Το ίδιο και οι δαπάνες για το Ταμείο Αλιείας, περιλαμβανομένων και των δράσεων υπέρ του περιβάλλοντος.
- Ως εκ τούτου, η συνολική χρηματοδότηση του γεωργικού τομέα (Α' και Β' πυλώνας της ΚΑΠ) μειώνεται κατά 8,5% περίπου, από 404,7 δις € που είχε αρχικά προτείνει η Επιτροπή, σε 371,2 δις €.

Δημοσιονομικές προοπτικές για το σύνολο της περιόδου 2007-2013, για την ΕΕ-27

Σε τιμές 2004 Σε εκατ. €	Πρόταση Ευρ. Επιτροπής	Απόφαση Ευρ. Συμβουλίου 2005
Σύνολο πληρωμών κοινοτικού προϋπολογισμού	928.700	819.380
ως % ΑΕΕ	1,14%	0,99%
Γεωργία, σύνολο	404.660	371.244
Εκ των οποίων :		
➤ Γεωργικές επιδοτήσεις	301.070⁷	293.110
➤ Αγροτική ανάπτυξη	88.700	69.750
➤ Αλιεία, Περιβάλλον	15.000	8.384

Τέλος, σε ότι αφορά την Ελλάδα, το σύνολο των δημοσιονομικών πόρων που της αναλογούν κατ' έτος για δαπάνες του Α' πυλώνα, ανέρχεται ετησίως σε περίπου 2,3 δις €, ποσό που αντιστοιχούσε στο συνολικό ύψος των «δημοσιονομικών φακέλων» κατά προΐον.

6. Το μέλλον της ΚΑΠ προς το 2020

Μετά από όλες τις αναθεωρήσεις που μεσολάβησαν, η ΚΑΠ σήμερα θεωρείται ότι είναι ριζικά αναμορφωμένη, αποτελεσματικότερη και πιο ισορροπημένη σε περιφερειακό και περιβαλλοντικό επίπεδο, ενώ συμβάλει στην σταθεροποίηση του ενωσιακού προϋπολογισμού.

Ωστόσο, σε μια ιδιαίτερα ασταθή περίοδο ανακατατάξεων διεθνώς, έχουν εμφανιστεί νέες οικονομικές, περιβαλλοντικές και περιφερειακές προκλήσεις, η αντιμετώπιση των οποίων απαιτεί μια νέα μεταρρύθμιση της ΚΑΠ, μετά μάλιστα την θέση σε ισχύ της Συνθήκης Λισαβόνας, προκειμένου αφενός να δρομολογηθεί το νέο δημοσιονομικό πλαίσιο μετά το 2013 και αφετέρου να εναρμονιστεί με τη στρατηγική «Ευρώπη 2020».

Στις οικονομικές προκλήσεις συγκαταλέγονται η ανάγκη εξασφάλισης της επισιτιστικής ασφάλειας στην Ευρώπη και στον κόσμο, οι επιπτώσεις από τις έντονες διακυμάνσεις των τιμών που παρατηρούνται στην εσωτερική και διεθνή αγορά, αλλά και η παρούσα οικονομική κρίση που μαστίζει λίγο ως πολύ όλα τα κράτη μέλη και την ΕΕ στο σύνολό της.

⁷Το ποσό των 301 δις € για τις γεωργικές επιδοτήσεις του Α' πυλώνα προκύπτει από τα 293 δις € της απόφασης του Ευρ. Συμβουλίου του 2002, προσαυξημένα κατά 8 δις € υπέρ Βουλγαρίας και Ρουμανίας.

Στις περιβαλλοντικές προκλήσεις καθοριστικής σημασίας είναι οι αναμενόμενες επιπτώσεις από τη ραγδαία μεταβολή των κλιματικών συνθηκών, οι οποίες καθιστούν αναγκαία τη λήψη μέτρων για τη δραστηκή μείωση των εκπομπών αερίων θερμοκηπίου (GHG), την υποβάθμιση του εδάφους, την ποιότητα του νερού και του αέρα, την προστασία των βιοτόπων και της βιοποικιλότητας.

Στις περιφερειακές προκλήσεις, θα πρέπει να ληφθούν υπόψη τόσο ο δυναμισμός των αγροτικών περιφερειών όσο και η διαφοροποίηση της γεωργίας μεταξύ των κρατών μελών.

Κατά την Επιτροπή, οι στόχοι μιας νέας μεταρρύθμισης επικεντρώνονται:

- 1) Στη βιώσιμη παραγωγή τροφίμων και διασφάλιση της επισιτιστικής ασφάλειας,
- 2) Στην αειφόρο διαχείριση των φυσικών πόρων και κλιματική δράση, και
- 3) Στην ισόρροπη περιφερειακή ανάπτυξη.

Η εξυπηρέτηση αυτών στόχων μπορεί να επιτευχθεί με πιο εναρμονισμένα μέσα πολιτικής, δομημένα στους δύο υφιστάμενους πυλώνες της ΚΑΠ. Η προσέγγιση της Επιτροπής έχει σαφώς διατυπωθεί στην πρόσφατη Ανακοίνωσή της, βάσει της οποίας προτείνει:

- Παροχή εισοδηματικής στήριξης στους «ενεργούς» αγρότες.
- Δικαιότερη κατανομή των άμεσων ενισχύσεων μεταξύ των κρατών μελών και μεταξύ των γεωργών (εξασφάλιση μιας βασικής ενίσχυσης για όλους τους παραγωγούς κάθε κράτους μέλους, με εγκατάλειψη του ιστορικού μοντέλου κατανομής των δικαιωμάτων).
- Περαιτέρω «πρασίνισμα» της ΚΑΠ, με περιβαλλοντικό προσανατολισμό των άμεσων ενισχύσεων (υποχρεωτικές για τους παραγωγούς δράσεις, πέραν και πλέον των προτύπων που περιέχονται στις υποχρεώσεις της πολλαπλής συμμόρφωσης, προκειμένου να δικαιούνται το σύνολο των ενισχύσεων).
- Καθορισμό ανωτάτου ορίου στην καταβολή των ενισχύσεων ανά εκμετάλλευση με παράλληλη πρόσθετη βοήθεια στις μικρές γεωργικές εκμεταλλεύσεις.
- Εξορθολογισμό και απλοποίηση των υφιστάμενων μέτρων αγοράς.
- Περισσότερη έμφαση στις περιβαλλοντικές δράσεις του β' πυλώνα, στην αναδιάρθρωση και στην καινοτομία, στην κλιματικής αλλαγή αλλά και στις τοπικές πρωτοβουλίες.
- Θέσπιση νέων εργαλείων διαχείρισης κινδύνου και σταθεροποίησης του γεωργικού εισοδήματος.
- Νέα κριτήρια κατανομής των πόρων του β' πυλώνα, με καλύτερο συντονισμό και συνέργειες των δράσεων του με άλλες Ενωσιακές πολιτικές.

Μετά από εντατικές διαβουλεύσεις που έχουν ήδη μεσολαβήσει μεταξύ Κυβερνήσεων, Κοινοβουλίων και κοινωνικών φορέων, η Επιτροπή προτίθεται να καταθέσει τις συγκεκριμένες νομοθετικές της προτάσεις πριν το τέλος του 2011, προκειμένου να διεξαχθεί η συνήθης

διαπραγμάτευση με στόχο την υιοθέτηση τελικών αποφάσεων μέσα στο 2012. Αν ληφθούν υπόψη οι αντιθέσεις που έχουν διαφανεί από τις μέχρι τώρα διαβουλεύσεις μεταξύ νέων και παλαιών κρατών μελών, βορείων και νοτίων, εύπορων και μη, κατεξοχήν γεωργικών χωρών και μη, η διαπραγμάτευση αναμένεται να είναι ιδιαίτερα σκληρή, αφού οι παραπάνω προτάσεις θίγουν κεκτημένα και αντίθετα συμφέροντα των κρατών μελών.

Κρίσιμο στοιχείο πάντως υπέρ της συνέχισης της στήριξης, αποτελεί η διαπίστωση ότι η κοινοτική γεωργία δεν περιορίζεται στην οικονομική της δραστηριότητα αλλά προμηθεύει δημόσια αγαθά μείζονος σημασίας για το κοινωνικό σύνολο, το κόστος των οποίων δεν μπορεί να καλυφθεί από την αγορά. Ο ανταγωνισμός με τις αντίστοιχες εισαγωγές από χώρες που δεν τηρούν τις αντίστοιχες προδιαγραφές υψηλού κόστους (περιβαλλοντική προστασία, φυτο-προστατευτικοί κανόνες, ευζωία ζώων, κλπ) θα αφαιρούσε κάθε ανταγωνιστικό πλεονέκτημα από τα κοινοτικά προϊόντα. Συνεπώς, ο αποτελεσματικός συνδυασμός εμπορικών και μη εμπορικών παραμέτρων καθίσταται αναγκαίος για την προάσπιση του ευρωπαϊκού γεωργικού τομέα κατά την άσκηση της εξωτερικής εμπορικής πολιτικής της ΕΕ.

Επιπλέον, μία δραστική μείωση του προϋπολογισμού της ΚΑΠ θα έχει πιθανότατα ως συνέπεια την αύξηση των δαπανών για τη γεωργία από τους εθνικούς προϋπολογισμούς. Κάτι τέτοιο δεν θα οδηγούσε ασφαλώς σε μείωση των συνολικών δαπανών για την γεωργία, ούτε σε αποτελεσματική αντιμετώπιση των οικονομικών δυσκολιών που αντιμετωπίζουν λίγο ως πολύ όλα τα κράτη μέλη. Αντίθετα, θα ήταν ένα βήμα προς την επανεθνικοποίηση της ΚΑΠ, πράγμα που, εκτός των άλλων, θα οδηγούσε σε όρους άνισου ανταγωνισμού μεταξύ των γεωργικών οικονομιών.

7. Προοπτικές για την κοινοτική γεωργία⁸

Παρά τη μείωση των πόρων του προϋπολογισμού από 1,24% σε 1% του Α.Ε.Ε. που επήλθε με τις αποφάσεις Κορυφής το 2005, η δημοσιονομική στενότητα για το σύνολο του κοινοτικού προϋπολογισμού παραμένει γεγονός, για όσο τουλάχιστον διάστημα **αποκλείεται το ενδεχόμενο διάθεσης πρόσθετων πόρων υπέρ αυτού**, αφού τα κράτη μέλη δεν φαίνεται να έχουν την πολιτική βούληση να παραχωρήσουν περισσότερες εξουσίες στα κοινοτικά όργανα.

Στη φάση αυτή, η επανεξέταση του συνόλου των δαπανών και των πόρων του κοινοτικού προϋπολογισμού θέτει και πάλι το θέμα της χρηματοδότησης της ΚΑΠ στο επίκεντρο του ενδιαφέροντος των κρατών μελών για το μέλλον και τις προοπτικές της κοινοτικής γεωργίας. Είναι

⁸ Βλ. Παύλος Δ. Πέζαρος: «Η τελευταία μεταρρύθμιση της ΚΑΠ και η εφαρμογή της στην Ελλάδα – Θεσμικές και πολιτικές διαστάσεις» στο Κ. Κριμπιά – Α. Λουλούδη (επιμ.), (2008), «Ελληνική Γεωργία και Αγροτική Πολιτική», Ακαδημία Αθηνών, σσ. 27-50

βέβαιο ότι οι αντιτιθέμενες επί του προκειμένου απόψεις θα αποτελέσουν αντικείμενο περαιτέρω σκληρών διαπραγματεύσεων, πράγμα που κάνει επισφαλή οποιαδήποτε πρόβλεψη για το απώτερο μέλλον. Εκείνο μόνο που μπορεί κανείς να παρατηρήσει είναι ότι, ουδέποτε στην ιστορική διαδρομή της Κοινότητας μέτρα και ρυθμίσεις έχουν καταργηθεί από τη μια μέρα στην άλλη. Ακόμη κι αν θεωρηθεί ότι οι γεωργικές δαπάνες θα μπου σε μια διαδικασία μείωσής τους μετά το 2013, κατά πάσα πιθανότητα αυτό θα γίνει σταδιακά.

Στο μεγαλύτερο μέρος της, η κοινοτική γεωργία με τις υφιστάμενες γεωφυσικές, οικονομικές και κοινωνικές δομές, δεν μπορεί να είναι ανταγωνιστική στο σημερινό επίπεδο των διεθνών τιμών, όσο τουλάχιστον η διαμόρφωσή τους θα στηρίζεται αποκλειστικά στην αμοιβή των συντελεστών παραγωγής και δεν θα ενσωματώνει άλλους κοινωνικο-οικονομικούς παράγοντες κόστους όπως την παιδική εργασία, τον βαθμό ασφαλιστικής κάλυψης, την περιβαλλοντική ζημιά κλπ.

Σε κάθε όμως περίπτωση, είναι δύσκολο να αμφισβητήσει κανείς ότι, παρά τις βαθιές αλλαγές που έχουν συντελεστεί στην οικονομική, κοινωνική, θεσμική και πολιτιστική ζωή της Ένωσης την τελευταία εικοσαετία, η κοινοτική γεωργία εξακολουθεί να παίζει ουσιαστικό ρόλο:

- Παρέχει διατροφική ασφάλεια σε τοπικούς ιδίως πληθυσμούς
- Διατηρεί ζωντανές τις τοπικές κοινότητες
- Συντηρεί πολύτιμους φυσικούς εδαφικούς πόρους.

Η διατήρησή της, επομένως, προϋποθέτει ένα βαθμό στήριξης, ανεξάρτητα από την **μορφή** και την **πηγή** αυτής της στήριξης.

Ούτως ή άλλως, θα πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι έχουν ήδη καταργηθεί όλες οι προηγούμενες 21 Κοινές Οργανώσεις Αγοράς (Κ.Ο.Α.) των γεωργικών προϊόντων και έχουν αντικατασταθεί από μία ενιαία Κ.Ο.Α., η οποία περιλαμβάνει το σύνολο των μέτρων και μηχανισμών που έχουν απομείνει για τη ρύθμιση της αγοράς των προϊόντων (παρέμβαση, αποθεματοποίηση, απόσυρση, κλπ), πλην δηλαδή των Άμεσων Πληρωμών.

Αυτό αποτελεί σαφές μήνυμα για το μέλλον: *Η στήριξη κατά προϊόν αποτελεί παρελθόν. Στο εξής, η όποια στήριξη παραμένει στο αγροτικό τομέα, θα παρέχεται μόνο απευθείας σε αγρότες και αγροτικές περιοχές.*

Μέχρι στιγμής, λοιπόν, από θεσμικής πλευράς, έχουν αναδειχτεί νέες μορφές στήριξης, όπως:

- Εισοδηματική
- Σύνδεση με περιβάλλον, αντιμετώπιση των επιπτώσεων της κλιματικής αλλαγής
- Ενίσχυση αγοραστικής αξίας τροφίμων (αναβάθμιση και προώθηση της ποιότητας των παραγόμενων προϊόντων, ολοκληρωμένη διαχείριση, ενίσχυση των προτύπων, βιολογική γεωργία, Προϊόντα Ονομασίας Προέλευσης και Γεωγραφικών Ενδείξεων) ενώ τελεί υπό

διαμόρφωση η αντιμετώπιση της δυσλειτουργίας στην αλυσίδα εφοδιασμού των τροφίμων

- Αγροτική Ανάπτυξη, Επενδύσεις.

Θεσμικές και πολιτικές διαστάσεις αποκτούν ενδεχομένως και μερικές άλλες σαφείς τάσεις ή ενδείξεις που έχουν σημειωθεί το τελευταίο διάστημα και που προσδιορίζουν ταυτόχρονα την κατεύθυνση των αναγκαίων προσαρμογών στις οποίες θα πρέπει να προβεί η χώρα μας για την εξασφάλιση του μέλλοντος της ελληνικής γεωργίας:

- Η εντατικοποίηση των κοινοτικών και εθνικών ελέγχων, σε οικονομικό και τεχνικό επίπεδο, προδιαγράφει, μεταξύ άλλων, την επιτακτική ανάγκη της χώρας μας για την ουσιαστική και ριζική αναβάθμιση της διοικητικής μηχανής.
- Η ενίσχυση της περιβαλλοντικής διάστασης της ΚΑΠ συνεπάγεται ότι πολλές από τις χρησιμοποιούμενες παραγωγικές μεθόδους του παρελθόντος θα πρέπει να εγκαταλειφθούν και να δώσουν τη θέση τους σε άλλες φιλικότερες προς το περιβάλλον.
- Η αντιμετώπιση των κινδύνων εγκατάλειψης της γεωργικής δραστηριότητας, λόγω κυρίως της αποσύνδεσης των ενισχύσεων από την παραγωγή.
- Η ανάγκη οριοθέτησης των χρήσεων (γεωργικής) γης, λ.χ. αρόσιμες εκτάσεις έναντι αστικών οικοπέδων, βοσκότοποι έναντι δασικών εκτάσεων.
- Οι επιπτώσεις των εκταρικών ενισχύσεων στην αγορά της γεωργικής γης.
- Οι τάσεις περιορισμού της χρήσης των αναλώσιμων εισροών (φαρμάκων, λιπασμάτων, ενέργειας, κλπ), πράγμα που, μεταξύ άλλων, μπορεί να έχει θετικές επιπτώσεις και στο μέσο κόστος παραγωγής ορισμένων καλλιεργειών.

Σε ότι αφορά τον Α' πυλώνα της ΚΑΠ και λαμβάνοντας υπόψη τα όσα έχουν μεσολαβήσει τα τελευταία χρόνια, είναι ενδεχόμενο να βρει έδαφος στο μέλλον η ανάγκη πρόσθετης εθνικής στήριξης, με ότι αυτό συνεπάγεται για τους Εθνικούς Προϋπολογισμούς και ιδιαίτερα της Ελλάδας.

Όμως, κατά πόσον κάτι τέτοιο θα προδιέγραφε μια πορεία προς «επανεθνικοποίηση» ή «αποδόμηση» της ΚΑΠ, θα ήταν μάλλον παρακινδυνευμένο να εξαχθεί ως συμπέρασμα, ιδίως αν ληφθούν υπόψη οι νέες προτεραιότητες που τίθενται με έμφαση και επίκεινται να ενσωματωθούν στην ΚΑΠ, δηλαδή:

- Η διασύνδεση των στόχων και μηχανισμών της ΚΑΠ με τις σημειούμενες κλιματικές αλλαγές.
- Η αειφορική διαχείριση του εδάφους και η ανάγκη αντιμετώπισης σύνθετων προβλημάτων όπως, η διάβρωση, η απώλεια της βιοποικιλότητας, η υφαλμύρωση, η ερημοποίηση, κλπ.

- Η παραγωγή βιοενέργειας από γεωργικού πόρους με την ανάπτυξη έρευνας και προώθησης των βιοκαυσίμων β' γενιάς.
- Η διασύνδεση της ΚΑΠ με την αποτελεσματικότερη διαχείριση των υδάτινων πόρων.
- Η ανάγκη ανάπτυξης της ποιότητας ζωής στην ύπαιθρο.
- Οι στοχευμένες επιμέρους πολιτικές προς κάλυψη συγκεκριμένων ομάδων ή περιοχών (π.χ. εκτεταμένη χρήση προγραμμάτων υπέρ των ορεινών και μειονεκτικών περιοχών).

8. Ελληνική γεωργία & ΚΑΠ: Σύνοτος επίλογος

Κατά την τριαντάχρονη ένταξη της Ελλάδας στην Ευρωπαϊκή Ένωση, η σταδιακή ενσωμάτωση της ελληνικής γεωργίας στην ΚΑΠ υπήρξε επίπονη και πολλές φορές αντιφατική.

Εν συντομία, η ενσωμάτωση αυτή είχε σημαντικές θετικές επιπτώσεις αλλά μακροχρόνια σημειώθηκαν και πολλά αρνητικά αποτελέσματα για την ελληνική γεωργία (στρεβλωτική ανασύνθεση της παραγωγικής μας βάσης, απομόνωση των παραγωγών από τις δυνάμεις της αγοράς, τάσεις αύξησης του εμπορικού ελλείμματος γεωργικών προϊόντων).

Ωστόσο, δεν υπάρχει αμφιβολία ότι, θεσμικά και οικονομικά τουλάχιστον, η ελληνική γεωργία ήταν ο τομέας που ωφελήθηκε περισσότερο από την ένταξη. Επιπλέον, η ενσωμάτωση στην ΚΑΠ άλλαξε σε μεγάλο βαθμό τους εγχώριους κανόνες του παιχνιδιού. Η ανακατανομή ισχύος και πόρων μεταξύ των εγχώριων παραγόντων οδήγησε στην ανάλογη «προσαρμογή» συνηθειών και στάσεων (λ.χ. το πελατειακό σύστημα στη διαμόρφωση της εγχώριας πολιτικής), αφού άλλαξαν η στρατηγική θέση, οι πεποιθήσεις και οι προσδοκίες αυτών των παραγόντων.

Είναι όμως εξίσου αληθές ότι η ελληνική γεωργία θα μπορούσε να έχει ωφεληθεί πολύ περισσότερο, αν η αγροτική κοινωνία είχε προετοιμαστεί κατάλληλα από την Πολιτεία ώστε να είναι σε θέση να αναλαμβάνει πρωτοβουλίες, να είναι «πιο ανοιχτή» στις αλλαγές και να μπορεί να ανταποκρίνεται θετικά και έγκαιρα στις προσαρμοστικές ανάγκες και πιέσεις που εμφανίστηκαν μέσα σε μια 30ετία. Δεν είναι τυχαίο, για παράδειγμα, ότι η Ελλάδα, μέσα στην παγίδα του «ελληνοκεντρισμού» της και της στενά δημοσιονομικής της οπτικής, δεν μπόρεσε να αναδειχτεί ως «διαμορφωτής» της πολιτικής στα θέματα της ΚΑΠ αλλά παρέμεινε σχεδόν πάντα παθητικός δέκτης των πολιτικών που διαμορφώνονταν στις Βρυξέλλες. Και τούτο, παρά το ότι ήταν η χώρα με τη μεγαλύτερη, μεταξύ των 15 παλαιών εταίρων, κατανομή του γεωργικού τομέα στην οικονομία της⁹.

⁹ Βλ. Παύλος Δ. Πέζαρος: «Η ελληνική δημόσια διοίκηση στη διαμόρφωση και υλοποίηση της Κ.Α.Π. στο βιβλίο των: Πασσάς Α.Γ. – Τσέκος Θ. Ν. (επιμ.) (2009): «Εθνική Διοίκηση & Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση – Η Ελληνική Εμπειρία», Παπαζήσης, Αθήνα, σελ. 369-413 [ISDN: 978-960-02-2277-7]

Μετά την Συνθήκη της Λισαβόνας και ενόψει των νέων αποφάσεων για την περαιτέρω μεταρρύθμιση της ΚΑΠ στην προοπτική του 2020, θα μπορούσαν να επισημανθούν επιγραμματικά τα εξής θέματα που, μεταξύ άλλων, μπορούν να έχουν και σημαντικές πολιτικές διαστάσεις στο άμεσο μέλλον:

- Το ενδεχόμενο γενίκευσης της συγκρηματοδότησης του Α' πυλώνα μετά το 2013 προσφέρει έδαφος στην έκφραση σκεπτικισμών και φόβων, εν πολλοίς δικαιολογημένων, για μια αναπόδραστη πορεία σταδιακής επανεθνικοποίησης της ΚΑΠ. Μπορεί όμως κανείς να αντιτάξει ότι η υφιστάμενη εξαρχής συγκρηματοδότηση της ΚΑΠ στον Β' πυλώνα δεν στάθηκε εμπόδιο στην σημαντική ανάπτυξη της κοινοτικής πολιτικής αγροτικής ανάπτυξης και την ενσωμάτωση σε αυτή των εθνικών ιδιαιτεροτήτων και επιδιώξεων. Σε κάθε όμως περίπτωση, η γενίκευση της συγκρηματοδότησης θα έχει σοβαρές δημοσιονομικές επιπτώσεις για τον εθνικό προϋπολογισμό, με τις επακόλουθες πολιτικές διαστάσεις μιας τέτοιας εξέλιξης.
- Από την πρώτη κιόλας εφαρμογή της Ενιαίας Αποδεσμευμένης Ενίσχυσης έγινε φανερό ότι τελικώς η αγορά είναι εκείνη που προσδιορίζει τη μορφή αναδιάρθρωσης των καλλιεργειών και όχι οι κρατικο-διοικητικοί σχεδιασμοί και παρεμβάσεις, όπως λανθασμένα επιχειρούνταν για πολλές δεκαετίες.
- Η εφαρμογή της νέας ΚΑΠ κάνει, υπό προϋποθέσεις, ευκολότερη και αποτελεσματικότερη την ανάδειξη των όποιων συγκριτικών πλεονεκτημάτων διαθέτει η ελληνική γεωργία, πράγμα που θα έχει ευεργετικές επιπτώσεις στην ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας του τομέα.
- Πολλά ερωτηματικά δημιουργούνται από τις επικείμενες επιπτώσεις που θα έχει μια μελλοντική συμφωνία στον ΠΟΕ και οι δεσμεύσεις που θα αναληφθούν με το πέρας του Γύρου Doha. Είναι βέβαιο ότι ένα από τα σοβαρότερα αποτελέσματα θα είναι η περαιτέρω αύξηση των εισαγωγών από τρίτες χώρες στην Ένωση και συνεπώς στην Ελλάδα, με τις συνακόλουθες δυσμενείς επιπτώσεις στο ούτως ή άλλως αρνητικό μας γεωργικό εμπορικό ισοζύγιο. Όμως, θα υπάρξει εξίσου και έδαφος δημιουργίας ευκαιριών σε αγορές τρίτων χωρών και για τα ελληνικά προϊόντα αιχμής, αρκεί να δημιουργηθεί ένας «αέρας εξωστρέφειας» των παραγωγών μας σε επιχειρηματική βάση με την πολιτεία να συνδράμει με θεσμούς και μηχανισμούς για την δημιουργία υποδομών διακίνησης, εμπορίας, ανάδειξης και προώθησης των ποιοτικών ελληνικών προϊόντων στις ξένες αγορές.
- Από πλευράς συνολικής στήριξης του αγροτικού μας τομέα, πολλά θα εξαρτηθούν από την μορφή και το περιεχόμενο που θα λάβουν οι, δυσσιώνες μέχρι στιγμής, νέες Δημοσιονομικές Προοπτικές, για την περίοδο μετά το 2013 (πιθανότατα μέχρι το 2020).
- Τέλος, επισημαίνεται η επιτακτική ανάγκη διαμόρφωσης μιας συγκροτημένης Εθνικής Στρατηγικής αειφόρου ανάπτυξης για μια μελλοντική γεωργία χωρίς το δεκανίκι των επιδοτήσεων στο (όχι και πολύ) απώτερο μέλλον.

(Μάρτιος 2011)