

Η ΚΑΠ κατά την περίοδο 2014 - 2020

Εισαγωγή

Η συνέχιση της εφαρμογής του μέτρου των άμεσων εισοδηματικών ενισχύσεων που προσδιορίζει τον γενικό χαρακτήρα της Κ. Α. Π. συγκέντρωσε τα πυρά όσων ισχυρίζονται ότι οι ενισχύσεις αυτές κατανέμονται άνισα μεταξύ παραγωγών και μεταξύ κρατών μελών καθώς και ότι από την πολιτική των ενισχύσεων ευνοούνται κυρίως οι προμηθευτές των μέσων παραγωγής και οι ιδιοκτήτες της γεωργικής γης. Προβάλλεται το επιχείρημα ότι η αύξηση της προσόδου κεφαλαιοποιείται στην αξία της γης και οδηγεί σε αύξηση του κόστους παραγωγής με αρνητικές συνέπειες για τους νεοεισερχόμενους στον αγροτικό τομέα που υποχρεούνται να αγοράσουν ή να ενοικιάσουν τη γη σε υψηλότερες τιμές πράγμα που ακυρώνει σε μεγάλο βαθμό την αποτελεσματικότητα του μέτρου της καταβολής ενισχύσεων. Επίσης επισημαίνεται ότι οι άμεσες εισοδηματικές ενισχύσεις έχουν ως αποτέλεσμα τη διατήρηση πολλών εκμεταλλεύσεων στην ενεργό δράση όταν διαφορετικά θα είχαν αποσυρθεί και έτσι αλλοιώνουν τη διάρθρωση της παραγωγής.

Επί πλέον αυξήθηκαν τόσο οι εσωτερικές πιέσεις για περιστολή των άμεσων ενισχύσεων λόγω της υψηλής δαπάνης που συνεπάγονται όσο και οι εξωτερικές πιέσεις που ασκούνται από τον Παγκόσμιο Οργανισμό Εμπορίου (Π.Ο.Ε.) με επίκληση τη στρέβλωση του εμπορίου και τη νόθευση του ανταγωνισμού. Ιδιαίτερα κάθε επιδίωξη επαναφοράς μέτρων πολιτικής όπως είναι οι μηχανισμοί παρέμβασης στις αγορές αγροτικών προϊόντων κρίνεται ως μη συμβατή με τους ισχύοντες κανόνες του Π.Ο.Ε. και ακόμα περισσότερο με αυτούς που ενδεχομένως θεσπισθούν ως αποτέλεσμα των διαπραγματεύσεων στα πλαίσια του Γύρου της Doha.

Σε σχέση με την Κ.Α.Π., πολλοί οικονομολόγοι που δεν αποδέχονται ότι η γεωργία συνιστά τομέα με διαφορετικά χαρακτηριστικά από τους άλλους, προτείνουν τη διακοπή της στήριξης των εισοδημάτων των παραγωγών και τον προσανατολισμό δημόσιων πόρων κυρίως σε αποζημιώσεις έναντι προσφοράς, εκ μέρους των παραγωγών, περιβαλλοντικών δημόσιων αγαθών με την εφαρμογή και αξιοποίηση στοχευμένων προγραμμάτων. Επίσης συμφωνούν με τη διατήρηση μέτρων που επιτρέπουν τη διαχείριση κρίσεων και κινδύνων από φυσικές και κοινωνικές καταστροφές και χρηματοδοτούν την εκπαίδευση, την έρευνα και την προστασία της υγείας των καταναλωτών. Οι ίδιοι διακρίνουν τα παρεμβατικά εργαλεία πολιτικής σε αυτά που βελτιώνουν την ευημερία για το κοινωνικό σύνολο και σε άλλα που συνιστούν απλές μεταβιβάσεις πόρων από την μια κοινωνική ομάδα στην άλλη.

Ένας αριθμός κρατών μελών, όπως το Ηνωμένο Βασίλειο και άλλα τάχθηκε υπέρ ενός δραστικού «εκσυγχρονισμού» της κοινοτικής γεωργίας και υπέρ του τερματισμού «των αναχρονιστικών πρακτικών του παρελθόντος» που θα σήμαιναν την εξάλειψη της άμεσης στήριξης των εισοδημάτων των παραγωγών, την προώθηση της

ανταγωνιστικότητας και της απελευθέρωσης των αγορών, την προστασία του περιβάλλοντος και γενικά τη μείωση των δαπανών. Οι απόψεις αυτές θα οδηγούσαν στη δραστική συρρίκνωση των μέτρων του πυλώνα 1 που παρέχουν δίκτυ ασφαλείας για το εισόδημα των παραγωγών και μεταφορά τους στον πυλώνα 2 που περιλαμβάνει μέτρα για το περιβάλλον. Θα ενθαρρύνονταν έτσι παραγωγικές πρακτικές και τεχνολογία που είναι περισσότερο φιλικές προς το περιβάλλον σε σύγκριση με τις συμβατικές μεθόδους παραγωγής. Οι πρακτικές αυτές συνδέονται με την παροχή δημόσιων αγαθών όπως η βιοποικιλότητα και καλύτερη ποιότητα των φυσικών πόρων όπως είναι το έδαφος και το νερό.

Εν όψει μιας νέας αναμόρφωσης της Κ. Α. Π. ο Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (Ο.Ο.Σ.Α.) επισημαίνει ότι οι τιμές των αγροτικών προϊόντων κυμαίνονται σε υψηλά επίπεδα λόγω της αναμενόμενης αύξησης της ζήτησης για τρόφιμα, έχοντας έτσι καταστήσει τους αγρότες παραγωγούς λιγότερο εξαρτημένους από το μέτρο των άμεσων εισοδηματικών ενισχύσεων. Εναλλακτικά, ο Οργανισμός προέβλεψε ως ανάγκη την απελευθέρωση των αγορών των προϊόντων και των μέσων παραγωγής, την εξάλειψη των ποσοστώσεων, την αύξηση των επενδύσεων στην καινοτομία, τον ορθολογισμό της πολιτικής διαχείρισης του κινδύνου με τη συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα (π.χ. ασφαλίσεις) και την εφαρμογή μέτρων για την αντιμετώπιση των περιβαλλοντικών προβλημάτων.

Στον αντίποδα βρέθηκαν κράτη μέλη που επεδίωξαν τη διατήρηση του καθεστώτος καταβολής άμεσων ενισχύσεων χωρίς ουσιαστικές μεταβολές. Μεγάλο μέρος του αγροτικού κόσμου, όπως οι αγροτικές οργανώσεις στη Γαλλία και αλλού, υποστήριζαν έντονα την ανάγκη αντιμετώπισης του φαινομένου της υπερβολικής αστάθειας των τιμών των αγροτικών προϊόντων που παρατηρήθηκε κατά την τελευταία δεκαετία και των αρνητικών συνεπειών στο αγροτικό εισόδημα. Το μέρος αυτό του αγροτικού κόσμου επισήμανε την έλλειψη μιας πολιτικής παρέμβασης ικανής να αποτρέψει την εκδήλωση κρίσεων. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή επέμεινε στην επιδίωξή της να διατηρηθούν οι ενισχύσεις στο μέλλον διαπιστώνοντας τη χρησιμότητά τους για την παραγωγή δημόσιων αγαθών και προβάλλοντας το επιχείρημα ότι οι Ευρωπαίοι παραγωγοί έχουν αναπτύξει μια μόνιμη εξάρτηση από τις ενισχύσεις που πλέον, εφόσον έχουν αποσυνδεθεί από το ύψος και το είδος της παραγωγής («αποσύνδεση»), συνιστούν «κοινωνικό δικαίωμα».

Μετά από έντονο δημόσιο διάλογο υπό την καθοδήγηση του Επιτρόπου υπεύθυνου για την γεωργία και την ανάπτυξη της υπαίθρου (2009 – 2014) και πρώην Υπουργού Γεωργίας της Ρουμανίας (2007 – 2008), Dacian Cioloș, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εξέδωσε την πρώτη της ανακοίνωση με τίτλο «*Η Κ.Α.Π. προς το 2020*» το Νοέμβριο 2010 που περιελάμβανε στόχους και προκλήσεις μιας νέας κοινής πολιτικής για τη γεωργία. Οι διαβουλεύσεις με όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη οδήγησαν ένα χρόνο αργότερα, τον Οκτώβριο 2011, στην κατάθεση νομοθετικών προτάσεων με συγκεκριμένη αναφορά στις άμεσες εισοδηματικές ενισχύσεις, στην αγροτική ανάπτυξη, στην ενιαία κοινή οργάνωση της αγοράς και σε πτυχές της Κ.Α.Π. οριζόντιου χαρακτήρα.. Οι προτάσεις της Επιτροπής για το Πολυετές Δημοσιονομικό

Πλαίσιο (Multiannual Financial Framework – MFF) της Κοινής Αγροτικής Πολιτικής για την περίοδο 2014 – 2020 ανακοινώθηκαν τον Ιούνιο 2011.

Για πρώτη φορά και σε αντίθεση με κάθε προηγούμενη αναθεώρηση απαιτείται συμφωνία μεταξύ του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σύμφωνα με τον όρο της «*συναπόφασης*» που επιβλήθηκε από τη Συνθήκη της Λισαβόνας. Η Συνθήκη παρέχει στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ισχυρό και άμεσο έλεγχο επί των πολιτικών. Αυτή η επέκταση της διαδικασίας λήψης των αποφάσεων καθυστέρησε και περιέπλεξε τις εξελίξεις με αποτέλεσμα η τελική πολιτική συμφωνία να εξασφαλισθεί τρία χρόνια αργότερα, την 26^η Ιουνίου 2013. Τον Δεκέμβριο 2013 το Συμβούλιο των Υπουργών υιοθέτησε τους τέσσερες Βασικούς Κανονισμούς της αναμορφωμένης πλέον Κ.Α.Π., προκειμένου να εφαρμοσθούν από το 2015, μαζί με τους Μεταβατικούς Κανονισμούς για το ενδιάμεσο έτος 2014 αφού είχε προηγηθεί η έγκρισή τους από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο τον προηγούμενο μήνα Νοέμβριο.

Η μεγάλη καθυστέρηση που χαρακτήρισε την επίτευξη της τελικής πολιτικής συμφωνίας οδήγησε την Ευρωπαϊκή Επιτροπή να ανακοινώσει τον Απρίλιο 2013 την πρόθεσή της να προτείνει μια μεταβατική περίοδο διάρκειας ενός έτους. Η περίοδος αυτή, το ενδιάμεσο έτος 2014, για την εφαρμογή της νέας Κ.Α.Π. που δεν είχε έως τότε αναμορφωθεί κρίθηκε ως απαραίτητη για την κατάλληλη προσαρμογή στους νέους κανόνες τόσο των αγροτών όσο και των αρμόδιων διοικήσεων και κυρίως των οργανισμών πληρωμής των ενισχύσεων των κρατών μελών.

Το «*πρασίνισμα της Κ.Α.Π. – Γενικός προσανατολισμός της πολιτικής*

Η αναγκαιότητα να καταστεί η Κ.Α.Π. πιο φιλική στο περιβάλλον («*πρασίνισμα*» της Κ.Α.Π) προκύπτει από τις περιβαλλοντικές προκλήσεις που συνδέονται, μεταξύ άλλων, με τις επιδράσεις της γεωργικής δραστηριότητας στην κλιματική αλλαγή, στην αύξηση της ζήτησης για ενεργειακούς πόρους, στην απώλεια βιοποικιλότητας και στην υποβάθμιση της ποιότητας του νερού και του εδάφους.

Το φαινόμενο της κλιματικής αλλαγής που συνίσταται στην αύξηση των μέσων θερμοκρασιών, όπως αυτές έχουν καταγραφεί σε παγκόσμιο και Ευρωπαϊκό επίπεδο κατά τα τελευταία εκατό χρόνια, αποδίδεται κυρίως στο φαινόμενο του «*θερμοκηπίου*» που θεωρείται ότι, πιθανότατα, είναι απόρροια της ανθρώπινης δραστηριότητας και παρέμβασης. Το διοξείδιο του άνθρακα απορροφά υπέρυθρη ακτινοβολία και επομένως θερμότητα σε βαθμό σταθερό και μεγαλύτερο από τα άλλα δύο κύρια συστατικά στοιχεία της ατμόσφαιρας, το οξυγόνο και το άζωτο. Όσο η ανθρώπινη δραστηριότητα επιβαρύνει την ατμόσφαιρα με περισσότερο διοξείδιο του άνθρακα τόσο περισσότερο αυξάνεται η θερμοκρασία και επιτείνεται το φαινόμενο της κλιματικής αλλαγής. Ο αντίκτυπος της κλιματικής αλλαγής γίνεται εμφανής και προβλέπεται να ισχυροποιηθεί εφόσον ακραία φυσικά φαινόμενα όπως η ξηρασία, οι πλημμύρες και άλλα αναμένεται να εμφανίζονται συχνότερα και εντονότερα.

Εκτιμάται ότι στην Ευρώπη η γεωργική δραστηριότητα συνδέεται άμεσα και σε σημαντικό βαθμό με την εκπομπή αερίων του θερμοκηπίου και με την αύξηση της θερμοκρασίας λόγω της χρήσης λιπασμάτων και της εκτροφής μηρυκαστικών. Επί πλέον η γεωργική δραστηριότητα ευθύνεται έμμεσα για την επιδείνωση των αρνητικών αυτών φαινομένων λόγω της εκτεταμένης χρήσης γεωργικών μηχανημάτων και της μεταφοράς προϊόντων και εφοδίων σε μεγάλες αποστάσεις. Οι δραστηριότητες αυτές, μαζί με τις εκδασώσεις που συντελούνται με στόχο την επέκταση των καλλιεργούμενων εκτάσεων, έχουν ως επίπτωση την αύξηση της εκπομπής διοξειδίου του άνθρακα.

Η εντατική γεωργική δραστηριότητα βασίζεται στη χρήση φυσικών – μη ανανεώσιμων καυσίμων απαραίτητων για την λειτουργία γεωργικών μηχανημάτων, για την παραγωγή αζωτούχων λιπασμάτων καθώς και για τις μεταφορές μέσω παραγωγής και προϊόντων. Ευθύνεται έτσι καθοριστικά για την *αύξηση της ζήτησης για ενεργειακούς πόρους*. Η ελάττωση της εξάρτησης της γεωργίας από τους μη ανανεώσιμους ενεργειακούς πόρους και η τροποποίηση του μείγματος των ενεργειακών πηγών συνιστά στοιχείο στρατηγικής εφόσον αναστέλλει τη ραγδαία εξάντληση αυτών των πόρων ενώ παράλληλα περιορίζει την εκπομπή αερίων του θερμοκηπίου.

Η εντατική γεωργία επηρεάζει αρνητικά τη βιοποικιλότητα στην Ευρώπη. Το φυσικό περιβάλλον υποβαθμίζεται με αποτέλεσμα να παρατηρείται μια σταθερή *απώλεια βιοποικιλότητας* που ισοδυναμεί με ουσιαστική συρρίκνωση των πληθυσμών έως και δραματική εξάλειψη πολλών ειδών της άγριας χλωρίδας και της πανίδας. Επί πλέον, η Ευρωπαϊκή γεωργία έχοντας προσαρμοσθεί στις απαιτήσεις των επιχειρήσεων μεταποίησης εξωθεί τους αγρότες στην παραγωγή ομογενοποιημένων προϊόντων με συγκεκριμένες προδιαγραφές.

Η *υποβάθμιση της ποιότητας του νερού και του εδάφους* στις χώρες της Ε.Ε. επίσης συνιστά σημαντική περιβαλλοντική πρόκληση και αναδεικνύει την αναγκαιότητα «πρασίνισματος» της πολιτικής για τη γεωργία και την ύπαιθρο. Ως αποτέλεσμα του τρόπου που ασκείται η γεωργική δραστηριότητα κυρίως εξ αιτίας της μόλυνσης που προκαλεί η εκτεταμένη χρήση λιπασμάτων και άλλων χημικών σκευασμάτων (ζιζανιοκτόνα κλπ.) έχει υποβαθμισθεί η ποιότητα του νερού. Παρομοίως, εξ αιτίας της μακροχρόνιας έκθεσής του στην εκτεταμένη χρήση χημικών το έδαφος απειλείται από μόλυνση, αλλοίωση της δομής και της σύνθεσής του και απώλεια οργανικής ύλης. Η αλόγιστη υπερεκμετάλλευση του εδάφους από τη γεωργία και άλλες ανταγωνιστικές δραστηριότητες καταλήγει σε υποβάθμιση της ποιότητάς του που δύσκολα γίνεται αναστρέψιμη. Η διαφύλαξη της ποιότητας και η διατήρηση των παραγωγικών δυνατοτήτων του εδάφους έχουν μεγάλη περιβαλλοντική και οικονομική σημασία. Το υγιές έδαφος απορροφά και απομονώνει τον άνθρακα που, διαφορετικά, όταν απελευθερώνεται και εκλύεται στην ατμόσφαιρα συντείνει στην επιτάχυνση του φαινομένου της κλιματικής αλλαγής. Η βελτίωση των ποιοτικών χαρακτηριστικών του εδάφους προϋποθέτει την πλήρη αναθεώρηση των πρακτικών της εντατικής γεωργίας.

Οι διαπιστώσεις αυτές καθιστούν αναγκαία τη ριζική αναμόρφωση της ασκούμενης κοινής πολιτικής στον αγροτικό τομέα και στην ύπαιθρο με στόχο το «πρασίνισμα» - την ουσιαστική προσαρμογή των μεθόδων παραγωγής για την αντιμετώπιση των περιβαλλοντικών προκλήσεων. Κρίνεται απαραίτητο η νέα πολιτική να αποβλέπει στην μείωση της εκπομπής αερίων του θερμοκηπίου, να ενθαρρύνει την αξιοποίηση ανανεώσιμων πηγών ενέργειας και γενικά να προωθεί την εξοικονόμηση ενέργειας αποβλέποντας, μεταξύ άλλων και στον περιορισμό της μεταφοράς προϊόντων και μέσων παραγωγής καθώς και την ανάπτυξη της παραγωγής και της κατανάλωσης σε τοπικό επίπεδο. Η διατήρηση και βελτίωση της βιοποικιλότητας επιβάλλει τον αναπροσανατολισμό της γεωργικής δραστηριότητας με στόχο την αποκατάσταση του φυσικού περιβάλλοντος και την ανάκτηση των υπό εξαφάνιση ειδών της χλωρίδας και της πανίδας. Η περιστολή της ζήτησης για υδατικούς πόρους και η μείωση της ρύπανσης των υδάτων απαιτεί την επιστροφή, κατά το δυνατό, στη χρήση φυσικών μέσων παραγωγής και τον περιορισμό των χημικών λιπασμάτων και άλλων εισροών. Η νέα κοινή πολιτική καλείται να μεριμνήσει ώστε η γεωργική γη να προστατεύεται για την παραγωγική της δυναμικότητα αλλά και για την περιβαλλοντική της αξία και τον ουσιαστικό της ρόλο και συμμετοχή στη διαμόρφωση του τοπίου. Η διατήρηση της ποιότητας των εδαφών που εξασφαλίζεται με την αύξηση της ποσότητας οργανικής ύλης επίσης συνιστά στόχο πολιτικής.

Συνοπτικά, οι προτάσεις περιελάμβαναν την καταβολή άμεσων εισοδηματικών ενισχύσεων, τμήμα των οποίων καταβάλλεται υπό την προϋπόθεση ότι οι δικαιούχοι λαμβάνουν μέτρα που ωφελούν το περιβάλλον. Η έμφαση στα περιβαλλοντικά μέτρα επιβεβαιώνεται εφόσον ένα σημαντικό μέρος των ενισχύσεων προορίζεται για τους παραγωγούς που δέχονται να διαφοροποιήσουν την παραγωγή τους, να θέσουν τμήμα των εκτάσεων που καλλιεργούν σε αγρανάπausη ή να διατηρήσουν μόνιμα βοσκοτόπια. Επίσης επιβάλλεται ανώτατο όριο στο ύψος των ενισχύσεων, και εξασφαλίζεται «δικαιότερη» κατανομή των ενισχύσεων μεταξύ των παραγωγών και σταδιακή εξάλειψη των εισοδηματικών ανισοτήτων μεταξύ των παραγωγών της Δυτικής και της Ανατολικής Ευρώπης.

Οι πληρωμές αιτιολογούνται με βάση τη συσχέτισή τους με αγαθά που εξυπηρετούν το κοινωνικό σύνολο και που διαφορετικά δεν θα προσφέρονταν γιατί δεν θα αποζημιώνονταν από την αγορά. Για παράδειγμα, στα πλαίσια της στρατηγικής πράσινης ανάπτυξης για τη γεωργία και τα τρόφιμα του Ο.Ο.Σ.Α. ενθαρρύνονται, μεταξύ άλλων, γεωργικές πρακτικές και συστήματα που περιορίζουν την εξάρτηση από εισροές εξωτερικής προέλευσης όπως είναι η ενέργεια, το νερό, τα χημικά και οι θρεπτικές ουσίες. Η νέα πολιτική στοχεύει στην βελτίωση της ευημερίας επιδιώκοντας την ανάπτυξη και αποφεύγοντας την υποβάθμιση της ποιότητας του περιβάλλοντος. Η ικανοποίηση του διπλού αυτού στόχου επιχειρείται μέσω της

καινοτομίας που προϋποθέτει την υιοθέτηση νέων τεχνολογιών, την ανάπτυξη νέων προϊόντων, την προσαρμογή των παραγωγικών πρακτικών και την υποστήριξη νέων καταναλωτικών προτύπων.

Η προσαρμογή της ΚΑΠ που ήταν σε ισχύ έως και το 2013 δεν μπορεί να χαρακτηριστεί ως δραματική ή ακραία εφόσον διατηρείται ο γενικός προσανατολισμός των δύο τελευταίων δεκαετιών. Οι στόχοι κατανέμονται μεταξύ και των δύο πυλώνων καθώς προβλέπονται ενισχύσεις με κοινά χαρακτηριστικά και στους δύο. Ο συνολικός διαθέσιμος προϋπολογισμός, σε απόλυτα μεγέθη, παραμένει περίπου ο ίδιος με την προηγούμενη περίοδο ενώ οι δύο πυλώνες διατηρούνται περίπου ως έχουν. Αναμένονται όμως σχετικές μειώσεις των δαπανών. Πριν την αναθεώρηση του 2013 στη Κοινή Αγροτική Πολιτική αναλογούσε το 45% του ετήσιου κοινοτικού προϋπολογισμού, έναντι 70% περίπου το 1984. Μετά την εφαρμογή της νέας πολιτικής το ποσοστό αυτό εκτιμάται ότι θα περιορισθεί στο 36%. Το μεγαλύτερο μέρος των δαπανών (70%) θα διατίθεται για την εφαρμογή του μέτρου των άμεσων εισοδηματικών ενισχύσεων ενώ το 20% θα δαπανάται για την εφαρμογή της πολιτικής αγροτικής ανάπτυξης. Το υπόλοιπο αφορά εξαγωγικές επιδοτήσεις που εισπράττουν οι επιχειρήσεις μεταποίησης τροφίμων που πραγματοποιούν εξαγωγές. Οι πόροι κατανέμονται μεταξύ των κρατών μελών ανάλογα με τη σχετικό μέγεθος του γεωργικού τους τομέα.

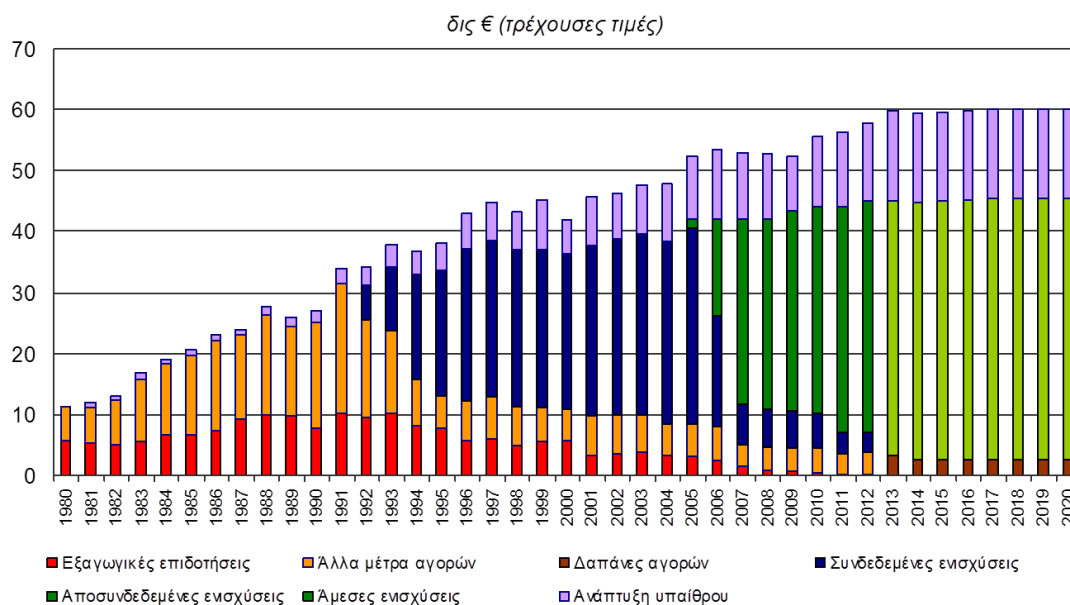
Χρηματοδότηση

Η μεταβολή της πολιτικής για την γεωργία και τις αγροτικές περιοχές αντανακλάται στον τρόπο που εξελίσσονται οι διάφορες κατηγορίες δαπανών διαχρονικά. Η αλλαγή προσανατολισμού της Κ.Α.Π. από το 1980 με πρόβλεψη έως το 2020 απεικονίζεται στο Διάγραμμα 11.28. Γίνεται εμφανές ότι υπάρχει μια μεγάλη μετατόπιση από τα μέτρα των εξαγωγικών επιδοτήσεων και της αγοραστικής παρέμβασης που ήταν απολύτως συνδεδεμένα με τις ποσότητες των προϊόντων και κυριάρχησαν έως το 1992 προς την κατεύθυνση μέτρων στήριξης των εισοδημάτων των παραγωγών και διαχείρισης του περιβάλλοντος.

Συγκεκριμένα, το 1992 στα μέτρα διαχείρισης των αγορών των προϊόντων (εξαγωγικές επιδοτήσεις ή «επιστροφές» και παρέμβαση) αναλογούσε το 90% του συνόλου των δαπανών της Κ.Α.Π. Έως το τέλος του 2013 οι δαπάνες αυτές είχαν συρρικνωθεί στο 5% του συνόλου και αφορούσαν αγοραστική παρέμβαση που ενεργοποιείται ως δίκτυ ασφαλείας αποκλειστικά σε περιόδους κρίσης. Οι αποσυνδεδεμένες από το είδος και το ύψος της παραγωγής άμεσες εισοδηματικές ενισχύσεις ήταν το μέτρο που κυριάρχησε. Μετά την απόφαση του 2013 για την αναθεώρηση της πολιτικής και έως το τέλος της περιόδου αναφοράς (2020) στις άμεσες ενισχύσεις αντιστοιχεί σχεδόν το 75% του συνόλου των δαπανών, στα μέτρα για την ανάπτυξη της υπαίθρου το 23% περίπου και οι δαπάνες αγορών περιορίζονται στο 2% - 3%. Κατά την εφαρμογή της πολιτικής η κατανομή των δαπανών μεταξύ

των δύο πυλώνων (άμεσες ενισχύσεις και μέτρα ανάπτυξης της υπαίθρου) μπορεί να μεταβληθεί οριακά εφόσον τα κράτη μέλη θα έχουν την δυνατότητα να μεταφέρουν ένα μικρό μέρος των πόρων που τους αναλογούν από τον ένα πυλώνα στον άλλον ανάλογα με τις προτεραιότητές τους.

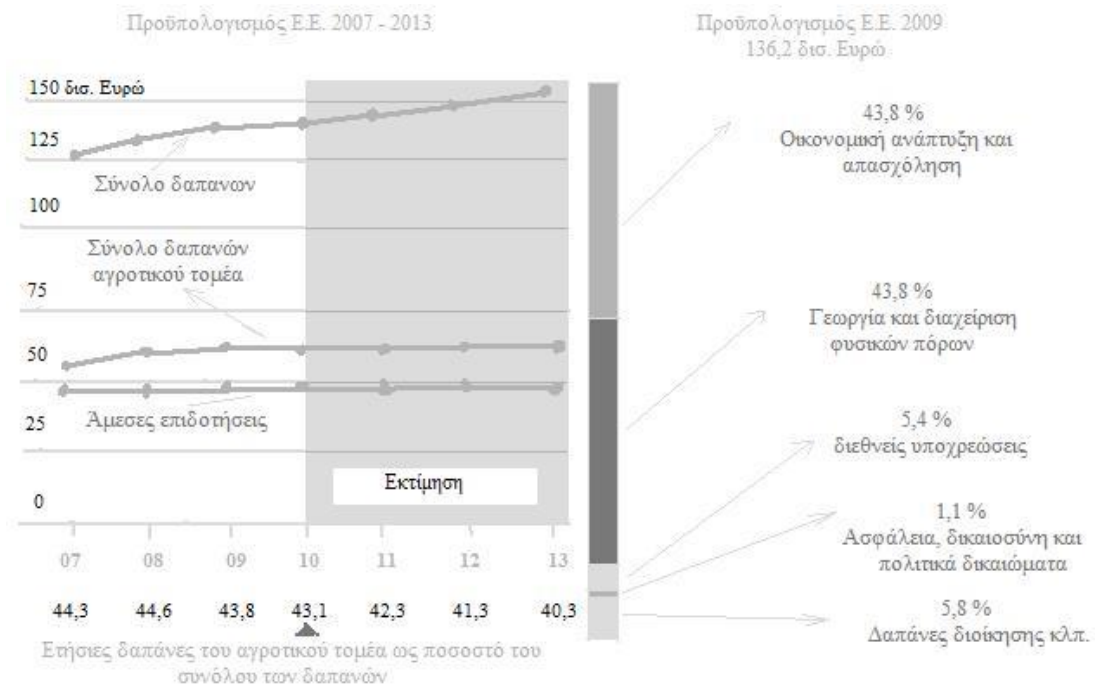
Διάγραμμα 11.28: Δαπάνες και πολιτικές της ΚΑΠ, 1980 - 2020



Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή, «*Η Κοινή Γεωργική Πολιτική (ΚΓΠ) προς το 2020. Οι νομοθετικές προτάσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής*», Γενική Διεύθυνση Γεωργίας και Αγροτικής Ανάπτυξης, Παρουσίαση Power Point, 2010

Στο διάγραμμα 11.29 παρουσιάζεται η εξέλιξη των δαπανών του αγροτικού τομέα στην Ευρωπαϊκή Ένωση ως ποσοστό του συνολικού προϋπολογισμού για την περίοδο 2007 – 2013. Ενώ παρατηρείται μια σταθεροποίηση των γεωργικών δαπανών, όταν οι συνολικές δαπάνες ακολουθούν αυξητική τάση, η σχετική σημασία τους ως ποσοστό του συνόλου των δαπανών μειώνεται από 44,3% (2007) σε 40,3% (2013). Οι δαπάνες για άμεσες εισοδηματικές ενισχύσεις καταλαμβάνουν το μεγαλύτερο μέρος των γεωργικών δαπανών και παραμένουν περίπου σταθερές.

Διάγραμμα 11.29: Η εξέλιξη των δαπανών του αγροτικού τομέα στην Ε.Ε.



Πηγή: Castle, S., D. Carvajal, “The vast CAP subsidies are facing challenges”, New York Times, 29 December 2009

Στοιχεία: Ευρωπαϊκή Επιτροπή

Σύμφωνα με την απόφαση για την αναθεώρηση της Κ.Α.Π. του 2013 οι ετήσιες γεωργικές δαπάνες για το νέο Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο σε πραγματικούς όρους ορίστηκαν σε επίπεδο οριακά κατώτερο αυτού του 2013. Για όλη την περίοδο 2014 – 2020 το συνολικό ποσό των 362.787 δισεκατομμυρίων Ευρώ που αντιστοιχεί στο 37,8% του συνολικού προϋπολογισμού της Ε.Ε. κατανεμήθηκε μεταξύ των πυλώνων 1 και 2 σε ποσοστά 76,6% και 23,4% αντίστοιχα. Επιβεβαιώνεται έτσι η διατήρηση της τάσης για μείωση της σχετικής σημασίας των γεωργικών δαπανών που παρατηρήθηκε κατά την προηγούμενη περίοδο.

Η χρηματοδότηση, αποκλειστικά από τον κοινοτικό προϋπολογισμό, των άμεσων ενισχύσεων και των μέτρων διαχείρισης των αγορών που ακόμα διατηρούνται σε ισχύ (πυλώνας 1), παραμένει στα ίδια επίπεδα από τα μέσα της δεκαετίας του 1990. Τα μέτρα του πυλώνα 2, ενταγμένα σε πολυετή προγράμματα, χρηματοδοτούνται από κοινού από τα κράτη μέλη και τον κοινοτικό προϋπολογισμό.

Οι πόροι κατανέμονται μεταξύ των κρατών μελών ανάλογα με τη σχετικό μέγεθος του γεωργικού τους τομέα (Γαλλία 20%, Γερμανία 13%, Ισπανία 13%, Ιταλία 11%, Ηνωμένο Βασίλειο 9%, κλπ). Στην Ελλάδα αναλογεί το 6% του συνόλου των γεωργικών δαπανών.

Άμεσες Εισοδηματικές Ενισχύσεις – Πυλώνας I

Το προηγούμενο μέτρο της ενιαίας ενίσχυσης μετατρέπεται από ένα σύστημα με πολλαπλούς τύπους δικαιωμάτων σε ένα νέο βασικό σχήμα ενισχύσεων με ένα τύπο δικαιώματος. Με την *βασική ενίσχυση* καταργούνται όλα τα δικαιώματα και δημιουργούνται νέα. Η νέα ΚΑΠ τέθηκε σε πλήρη εφαρμογή από το 2015 ενώ το έτος 2014 αποτέλεσε μια σύντομη μεταβατική περίοδο. Το προηγούμενο καθεστώς δικαιωμάτων έληξε στο τέλος του 2014 και χορηγήθηκαν νέα δικαιώματα βασικής ενίσχυσης από το 2015 με κριτήριο τον αριθμό των επιλέξιμων στρεμμάτων που διέθεταν και δήλωσαν οι παραγωγοί το 2015. Δικαιώματα δόθηκαν σε όσους ήταν ενεργοί αγρότες και λάμβαναν άμεσες ενισχύσεις το 2013. Τα δικαιώματα αντιστοιχούν στα επιλέξιμα στρέμματα που δήλωσε κάθε παραγωγός κατά το πρώτο έτος της εφαρμογής του καθεστώτος.

Δικαίωμα στις άμεσες ενισχύσεις έχουν οι καλλιεργητές της γης και όχι οι κάτοχοι γης που την ενοικιάζουν σε παραγωγούς. Το νέο σχήμα ενισχύσεων έχει συγκεκριμένη στόχευση εφόσον παρέχει στήριξη αποκλειστικά σε *ενεργούς αγρότες* που έχουν αγροτική δραστηριότητα. Ο όρος αυτός συνεπάγεται την υποχρέωση της εκτροφής ζώων, της καλλιέργειας της γης ή της διατήρησης της γης σε κατάσταση κατάλληλη να καλλιεργηθεί χωρίς να απαιτείται προετοιμασία της γης με μεθόδους που δεν είναι *παραδοσιακές*.

Η ενίσχυση περιορίζεται σε αυτούς που το εισόδημα τους από τη γεωργική δραστηριότητα (χωρίς να συνυπολογίζονται οι επιδοτήσεις) υπερβαίνει το 5% των συνολικών ετήσιων εισπράξεων. Ο περιορισμός αυτός δεν εφαρμόζεται σε αγρότες που εισπράττουν λιγότερα από 5.000 ευρώ το χρόνο.

Η *βασική ενίσχυση* συμπληρώνεται με μία σειρά πρόσθετων ενισχύσεων που καταβάλλονται από τον πυλώνα 1 στα πλαίσια του εθνικού ορίου που θα είναι διαθέσιμο σε κάθε κράτος μέλος (Πίνακας 11.13). Το ύψος της *βασικής ενίσχυσης* προσδιορίζεται από το υπόλοιπο που απομένει στο εθνικό όριο αφού αφαιρεθούν όλες οι άλλες πρόσθετες ενισχύσεις.

Δεν υπάρχει απόλυτη ανώτατη οροφή ως υποχρεωτικό μέτρο. Όμως είναι υποχρεωτική η παρακράτηση ενός 5% από αγρότες που λαμβάνουν πάνω από €150.000 ετησίως. Εφόσον κριθεί σκόπιμο από τα κράτη μέλη, μπορεί να επιβληθεί σταδιακή απομείωση, πάνω από αυτό το ποσό, μέχρι και το 100%. Τα ποσά που συγκεντρώνονται από τη εφαρμογή του μέτρου της παρακράτησης είναι δυνατό να διατεθούν σε προγράμματα αγροτικής ανάπτυξης του πυλώνα 2 χωρίς να απαιτείται εθνική συγχρηματοδότηση.

Στη *βασική ενίσχυση* προστίθενται:

- μια υποχρεωτική «*πράσινη ενίσχυση*» (30% του εθνικού ορίου) που καταβάλλεται σε παραγωγούς που ακολουθούν πρακτικές «*πρασινίσματος*» (“*greening*”) ή ισοδύναμες ωφέλιμες για το κλίμα και το περιβάλλον – σε συνδυασμό, για όσους ενταχθούν, με την υποχρέωση καλλιέργειας 3 ειδών συγχρόνως, τη διατήρηση

των μόνιμων βοσκοτόπων στα πλαίσια κάθε εκμετάλλευσης, την απόδοση του 7% της έκτασης σε οικολογικούς σκοπούς,

- μια υποχρεωτική *ενίσχυση σε νεοεισερχόμενους νέους αγρότες* (2% του εθνικού ορίου) που συμμετέχουν στο σχήμα της βασικής ενίσχυσης. Η ενίσχυση αυτή μπορεί να συμπληρώνεται με μια επιχορήγηση («πριμ») για πρώτη εγκατάσταση από τον πυλώνα 2.
- μια προαιρετική *αναδιανεμητική ενίσχυση* για το πρώτο εκτάριο κάθε εκμετάλλευσης με στόχο τη στήριξη των μικρών και μεσαίων εκμεταλλεύσεων (30% του εθνικού ορίου). Η ενίσχυση αυτή δεν μπορεί να υπερβαίνει το 65% του μέσου όρου των άμεσων ενισχύσεων.
- μια προαιρετική για το κράτος μέλος «*συνδεδεμένη ενίσχυση*» (έως 15% του εθνικού ορίου)
- μια προαιρετική *ενίσχυση* (5% του εθνικού ορίου) σε παραγωγούς σε περιοχές με φυσικά μειονεκτήματα
- μια *απλουστευμένη ενίσχυση* στους νέους μικρούς παραγωγούς για να διευκολυνθεί η ένταξή τους στο σύστημα άμεσων ενισχύσεων χωρίς διοικητικές δυσχέρειες (10% του εθνικού ορίου με ανώτατο όριο 1250 Ευρώ) υποχρεωτική για τα κράτη μέλη αλλά προαιρετική για τους αγρότες

Είναι δυνατή η, έως ένα βαθμό, μεταφορά πόρων μεταξύ των δύο πυλώνων. Συγκεκριμένα, επιτρέπεται η μεταφορά έως 15% του εθνικού ορίου από τον πυλώνα 1 των άμεσων ενισχύσεων στον πυλώνα 2 των μέτρων αγροτικής ανάπτυξης χωρίς να απαιτείται συμπλήρωση της χρηματοδότησης από εθνικούς πόρους. Αντίστοιχα, γίνεται δυνατή η αύξηση της χρηματοδότησης για άμεσες ενισχύσεις του πυλώνα 1 με μεταφορά έως και του 15% των πόρων που προορίζονται για προγράμματα αγροτικής ανάπτυξης του πυλώνα 2. Το ανώτατο όριο του 15% είναι δυνατό να αυξηθεί σε 25% για τα κράτη μέλη που καταβάλλουν άμεσες ενισχύσεις σε ύψος κάτω του 90% του μέσου όρου στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

Προκειμένου να εφαρμοσθεί η νέα κοινή πολιτική, κατά τη διαδικασία απομάκρυνσης από το ιστορικό υπόδειγμα καταβολής ενισχύσεων, τα κράτη μέλη καλούνται να ορίσουν μία ή περισσότερες περιφέρειες με βάση χαρακτηριστικά όπως το γεωργικό δυναμικό ή το περιβάλλον. Τα δικαιώματα θα μεταβιβάζονται στα πλαίσια συγκεκριμένων περιοχών αλλά και μεταξύ περιοχών. Στόχος είναι εντός κάθε τέτοιας περιφέρειας να υπάρχει ενιαίο ύψος μεταξύ των δικαιωμάτων. Κάθε κράτος μέλος μπορεί αμέσως από το έτος 2015 να επιβάλει ένα ενιαίο ύψος στρεμματικού δικαιώματος για κάθε περιφέρεια που θα ορίσει. Εναλλακτικά, μπορεί να επιτύχει ολική σύγκλιση ανά περιφέρεια, σταδιακά, μέχρι το 2019 υπό την προϋπόθεση ότι κατά τη σταδιακή προσαρμογή δεν θα υπάρχει άμεση στρεμματική ενίσχυση κάτω του 60% του εθνικού ή του περιφερειακού μέσου όρου.

Δημιουργείται εθνικό απόθεμα σε κάθε κράτος μέλος για την εξυπηρέτηση νεοεισερχομένων αγροτών και για την ενίσχυση των παραγωγών που βρίσκονται σε περιοχές που η γεωργία διέρχεται περίοδο αναδιάρθρωσης. Το εθνικό απόθεμα

καταλαμβάνει το 3% του εθνικού ορίου. Τα αναξιοποίητα δικαιώματα (αυτά που δεν ενεργοποιούνται επί μια διετία) προστίθενται στο εθνικό απόθεμα και επιτρέπουν την αύξηση της βασικής ενίσχυσης.

Πίνακας 11.13: Η νέα αρχιτεκτονική άμεσων ενισχύσεων - Υποδιαιρέσεις του εθνικού ορίου

Τύπος ενίσχυσης	% του εθνικού ορίου	Χαρακτήρας
Βασική ενίσχυση	Ότι απομείνει μετά την αφαίρεση των άλλων πληρωμών (μεταβλητό ποσοστό)	Υποχρεωτική
Περιβαλλοντικό τμήμα – «Πράσινη» ενίσχυση	30%	Υποχρεωτική
Ενίσχυση σε περιοχές με φυσικά μειονεκτήματα	έως 5%	Προαιρετική
Συνδεδεμένη ενίσχυση	έως 10% αλλά δυνητικά πάνω από 15% μετά από έγκριση της Επιτροπής	Προαιρετική
Μικροί παραγωγοί (απλουστευμένο πρόγραμμα)	έως 10% (ανώτατο όριο 1.250 Ευρώ)	Προαιρετική
Αναδιανεμητική ενίσχυση	έως 30% (έως 65% του μέσου όρου των άμεσων ενισχύσεων)	Προαιρετική
Νεοεισερχόμενοι παραγωγοί	έως 2% +25% ενισχύσεις (έως 5 χρόνια)	Υποχρεωτική
Εθνικό απόθεμα	Έως 3%	Υποχρεωτική

Πηγή: European Commission, “*Overview of CAP Reform 2014 – 2020*”, Agricultural Policy Perspectives Brief No 5, December 2013

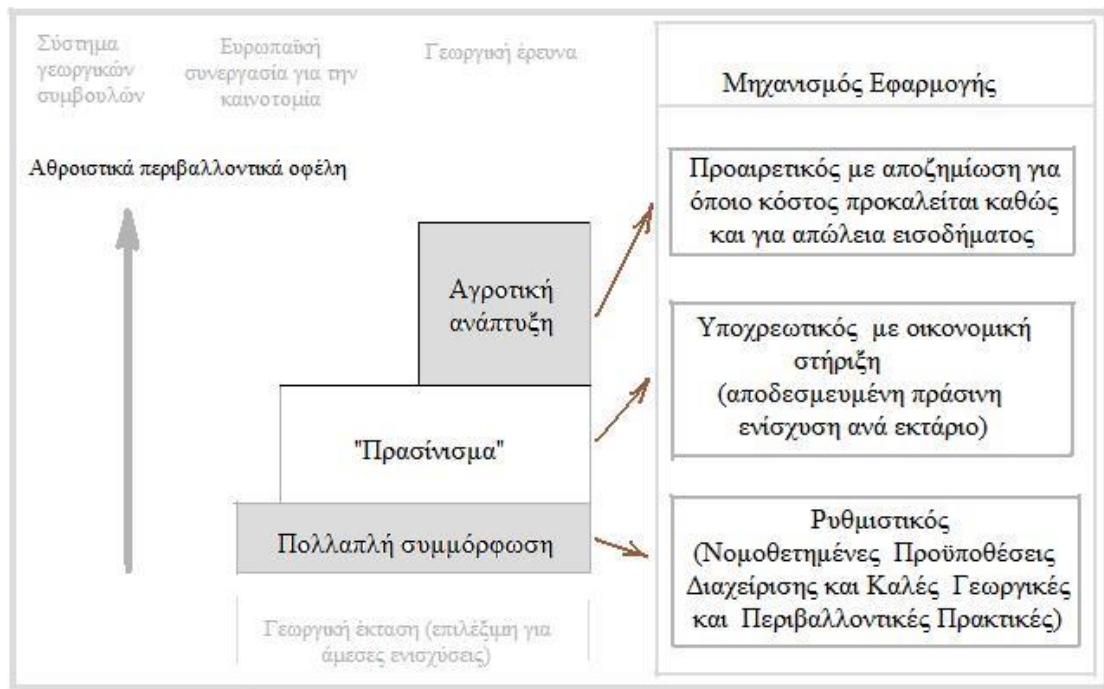
Ο κεντρικός στόχος της κοινής πολιτικής για τη γεωργία είναι η προώθηση και επέκταση γεωργικών πρακτικών φιλικών προς το περιβάλλον και η προσαρμογή των παραγωγών απέναντι σε προκλήσεις που απορρέουν από την συνεχιζόμενη υποβάθμιση των φυσικών πόρων και την επίταση του φαινομένου της κλιματικής αλλαγής. Η επίτευξη του στόχου επιδιώκεται με τη συνδυαστική επίδραση διαφόρων εργαλείων πολιτικής που παρουσιάζονται σχηματικά στο Διάγραμμα 11.30.

Η βάση για την εξασφάλιση πλήρους χρηματοδότησης από την Κ.Α.Π. είναι η κατοχή επιλέξιμης για την καταβολή άμεσων ενισχύσεων γεωργικής έκτασης και η εφαρμογή από τους παραγωγούς των στοιχειωδών υποχρεώσεων της *πολλαπλής συμμόρφωσης* που αποτελούσαν αναπόσπαστο στοιχείο της πολιτικής πριν την αναθεώρηση του 2013. Επιπρόσθετα, στα πλαίσια του πυλώνα 1, η νέα πολιτική, εισήγαγε την *αποδεδειγμένη πράσινη άμεση ενίσχυση*. Πρόκειται για υποχρεωτικό εργαλείο πολιτικής μέσω του οποίου δαπανάται το 30% του εθνικού ορίου χρηματοδότησης άμεσων ενισχύσεων. Με την υποχρεωτική τους ένταξη στο μηχανισμό της πράσινης ενίσχυσης οι παραγωγοί αναλαμβάνουν την υποχρέωση να σεβασθούν, εφαρμόζοντας κατάλληλες γεωργικές πρακτικές, τα μόνιμα βοσκοτόπια και τις εκτάσεις ιδιαίτερης περιβαλλοντικής αξίας και να διαφοροποιήσουν την παραγωγή τους.

Η επιδίωξη περιβαλλοντικού οφέλους και η αντιμετώπιση των συνεπειών της κλιματικής αλλαγής ενισχύεται με προαιρετικά *μέτρα αγροτικής ανάπτυξης* του πυλώνα 2 που συμπληρώνουν τα υποχρεωτικά μέτρα του πυλώνα 1. Τουλάχιστο το 30% των διαθέσιμων πόρων κάθε εθνικού προγράμματος αγροτικής ανάπτυξης κατευθύνεται σε δράσεις και μέτρα που στοχεύουν στη βελτίωση του περιβάλλοντος και συνήθως συνιστούν αποζημίωση για όποιο κόστος προκαλείται ή για απώλεια εισοδήματος που προκύπτει από την εφαρμογή αγροπεριβαλλοντικών και άλλων προγραμμάτων όπως είναι η επέκταση της βιολογικής γεωργίας και κτηνοτροφίας.

Συμπληρωματικά, για την επιλογή κατάλληλων λύσεων οι αγρότες – παραγωγοί υποστηρίζονται και από την ανάπτυξη και λειτουργία του συστήματος γεωργικών συμβούλων, από δράσεις συνεργασίας για την προώθηση της καινοτομίας στη γεωργία και στην ύπαιθρο και από την ενίσχυση της εφαρμοσμένης γεωργικής έρευνας που αποτελούν αναπόσπαστα στοιχεία της Κ.Α.Π. όπως αποφασίσθηκε το 2013.

Διάγραμμα 11.30: Η νέα αρχιτεκτονική «πρασινίσματος» της ΚΑΠ



Πηγή: European Commission, “*Overview of CAP Reform 2014 – 2020*”, Agricultural Policy Perspectives Brief No 5, December 2013

Το μέτρο της *βασικής αποσυνδεδεμένης ενίσχυσης* παρέχει ενιαία υποχρεωτική στήριξη σε όλες τις εκμεταλλεύσεις και βασίζεται σε μεταβιβάσιμα δικαιώματα για τα οποία απαιτείται ενεργοποίηση εφόσον αντιστοιχίζονται με επιλέξιμη γεωργική έκταση και εφόσον ικανοποιούνται προϋποθέσεις πολλαπλής συμμόρφωσης. Το μέτρο συμπληρώνεται με μια συνιστώσα «*πρασίνισματος*» που εφαρμόζεται σε όλη την Ευρωπαϊκή επικράτεια.

Η καταβολή της *πράσινης ενίσχυσης* συνδέεται με την υποχρεωτική ανάληψη συγκεκριμένων δράσεων φιλικών προς το περιβάλλον από πλευράς των παραγωγών. Το «*πρασίνισμα*» περιλαμβάνει δύο διαστάσεις: η μια έχει σχέση με τον περιορισμό της παραγωγής αρνητικών εξωτερικών επιδράσεων (π.χ. αζωτούχα λιπάσματα στον υδροφόρο ορίζοντα, περιορισμό της βιοποικιλότητας, περιστολή των εκπομπών άνθρακα, αρνητικές επιπτώσεις στο κλίμα, κλπ.) και η άλλη με την παροχή κινήτρων για την παραγωγή θετικών εξωτερικών επιδράσεων. Οι δράσεις αυτές υπερβαίνουν τις υποχρεώσεις της πολλαπλής συμμόρφωσης που επίσης παραμένουν σε ισχύ. Στόχος του μέτρου είναι η αποσύνδεση, κατά το δυνατό, της γεωργικής παραγωγής από τις ενισχύσεις. Κάθε παραγωγός που επιθυμεί να εισπράττει την βασική ενίσχυση, πλην αυτών που εντάσσονται στο σύστημα ενίσχυσης των μικρών παραγωγών, υποχρεούται να ενταχθεί και στο σύστημα της πράσινης ενίσχυσης και έτσι να αναλάβει όλες τις συνδεδεμένες με το σύστημα της πράσινης ενίσχυσης υποχρεώσεις. Για κάθε εκμετάλλευση μεγαλύτερη των 3 εκταρίων επιβάλλεται η καλλιέργεια τουλάχιστο 3 ειδών. Κάθε είδος δεν θα καλύπτει λιγότερο του 5% και περισσότερο του 70% της συνολικής έκτασης. Τουλάχιστο 7% της συνολικής έκτασης, εξαιρουμένων των μόνιμων βοσκοτόπων θα πρέπει να χαρακτηριστεί ως

έκταση οικολογικής έμφασης μπορεί να περιλαμβάνει γη σε αγρανάπαυση. Από το μέτρο εξαιρούνται οι πιστοποιημένοι βιοκαλλιεργητές.

Η προαιρετική για τα κράτη μέλη *συνδεδεμένη ενίσχυση* καταβάλλεται σε όλα σχεδόν τα ήδη φυτικής και ζωικής παραγωγής συμπεριλαμβανομένων και των ενεργειακών φυτών. Για το βαμβάκι και για συγκεκριμένα κράτη μέλη όπως η Ελλάδα προβλέπεται η συνέχιση του ισχύοντος ειδικού καθεστώτος. Τα κράτη μέλη μπορούν να διαθέσουν το 8% έως 13% του συνολικού τους εθνικού ορίου σε προϊόντα ή περιοχές που χαρακτηρίζονται από ειδικές δυσκολίες ενώ η συνέχιση της παραγωγής τους είναι ιδιαίτερα σημαντική για οικονομικούς ή κοινωνικούς λόγους. Η ενίσχυση καταβάλλεται σε ύψος που είναι απολύτως αναγκαίο για τη δημιουργία κινήτρου για τη διατήρηση των σημερινών επιπέδων παραγωγής. Τα κράτη μέλη έχουν τη δυνατότητα να υποβάλουν αίτηση στην Επιτροπή για υπέρβαση του 5% του εθνικού τους ορίου υπό την αίρεση ότι θα αποτραπεί αύξηση της παραγωγής.

Τα κράτη μέλη αναλαμβάνουν την υποχρέωση να εισαγάγουν ένα εναλλακτικό της βασικής ενίσχυσης πρόγραμμα καταβολής *ενισχύσεων σε μικρές εκμεταλλεύσεις* στο οποίο θα μπορούν να ενταχθούν παραγωγοί προαιρετικά και μετά από αίτησή τους. Το ύψος της ενίσχυσης δεν θα πρέπει να υπερβαίνει το 15% της μέσης εθνικής ενίσχυσης και θα είναι ενιαίο και σταθερό. Το πρόγραμμα εξασφαλίζει την καταβολή μιας ενίσχυσης στο ύψος των 500 – 1.000 ευρώ περίπου με ανώτατο όριο ετήσιας ενίσχυσης 1.250 Ευρώ. Τα δικαιώματα αυτά προϋποθέτουν ενεργοποίηση και δεν είναι μεταβιβάσιμα. Η είσπραξη της ενίσχυσης δεν προϋποθέτει την ένταξη του παραγωγού στο μέτρο της πράσινης ενίσχυσης ούτε την εφαρμογή των κανόνων της πολλαπλής συμμόρφωσης. Η ένταξη στο πρόγραμμα θα γίνεται τον πρώτο χρόνο. Οι δικαιούχοι θα συνεχίσουν να εισπράττουν την ενίσχυση υπό την προϋπόθεση ότι διατηρούν την απαιτούμενη έκταση για την ενεργοποίηση των δικαιωμάτων τους. Οι δικαιούχοι που αποφασίζουν να εξέλθουν από το πρόγραμμα δεν διατηρούν το δικαίωμα να επιστρέψουν.

Έως 30% του εθνικού ορίου μπορεί να αναδιανεμηθεί σε αγρότες για τα πρώτα 300 στρέμματα επιλέξιμης έκτασης της εκμετάλλευσής τους με την μορφή μιας προαιρετικής *αναδιανεμητικής ενίσχυσης*. Η μέγιστη πληρωμή δεν υπερβαίνει το 65% της ενιαίας εθνικής ή περιφερειακής στρεμματικής ενίσχυσης.

Για τη στήριξη και ενθάρρυνση των νεοεισερχόμενων αγροτών προβλέπεται μια υποχρεωτική συμπληρωματική *ενίσχυση για νέους αγρότες*. Για την εξασφάλιση δικαιώματος στην ενίσχυση αυτή ο αγρότης πρέπει να έχει ηλικία κάτω των 40 ετών και να εγκαθίσταται για πρώτη φορά ως διαχειριστής της εκμετάλλευσης ή να έχει εγκατασταθεί τα τελευταία 5 χρόνια. Η ενίσχυση των νέων αγροτών καταβάλλεται επί 5 χρόνια και αντιστοιχεί στο 25% της μέσης ενίσχυσης επί τον αριθμό των εκταρίων

Προβλέπεται καταβολή συμπληρωματικής πρόσθετης *ενίσχυσης* από τον Πυλώνα 1, σε εκμεταλλεύσεις που βρίσκονται σε περιοχές με φυσικά μειονεκτήματα. Τα

χαρακτηριστικά των περιοχών αυτών ορίζονται στον Κανονισμό Αγροτικής Ανάπτυξης.

Απαγορεύεται η άρωση των μόνιμων χορτολιβαδικών εκτάσεων σε περιοχές που έχουν ορισθεί από τα κράτη μέλη ως περιβαλλοντικά ευαίσθητες και βρίσκονται σε περιοχές Natura 2000. Σε εθνικό ή περιφερειακό επίπεδο, το ποσοστό της μόνιμης χορτολιβαδικής έκτασης σε σχέση με τη συνολική γεωργική έκταση δεν πρέπει να μειωθεί πάνω από 5%.

Από το 2015, το 5% της έκτασης κάθε εκμετάλλευσης με αρόσιμη γη άνω των 15 εκταρίων χαρακτηρίζεται ως *περιοχή οικολογικής εστίασης* και δεν καλλιεργείται. Κατά το 2017 και μετά από αξιολόγηση της λειτουργίας του μέτρου και εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιδράσεων θα κατατεθεί νομοθετική πρόταση από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή για αύξηση του ορίου στο 7%. Παρέχεται η δυνατότητα στους παραγωγούς να εφαρμόσουν μέτρα ισοδύναμου αποτελέσματος (καλλιέργεια φυτών που σταθεροποιούν το άζωτο, φυτά ενδιάμεσης καλλιέργειας, πράσινη κάλυψη, κλπ.), εξ αρχής στο 7% της συνολικής αρόσιμης έκτασης. Από το μέτρο εξαιρούνται οι εκμεταλλεύσεις που έχουν μέγεθος μικρότερο από 300 στρέμματα ή προορίζουν άνω του 75% της αρόσιμης γης για καλλιέργεια χορτονομής ή/και για πρωτεϊνούχες καλλιέργειες.

Η Ελλάδα έχει υιοθετήσει τα ιστορικά υπόδειγμα για την εφαρμογή του μέτρου της *ενιαίας αποδεδουλευμένης ενίσχυσης* από το 2006 και μετά. Οι ενισχύσεις ανά εκτάριο είναι υψηλότερες στις παραγωγικότερες περιοχές της χώρας και χαμηλότερες στις οριακές και ορεινές περιοχές. Η εφαρμογή μεσοπρόθεσμα ενός συστήματος ενιαίων ενισχύσεων θα προκαλέσει αναδιανομή των ενισχύσεων προς όφελος των λιγότερο παραγωγικών περιοχών, και σε βάρος των περιοχών που χαρακτηρίζονται ως περιοχές «εμπορικής» γεωργίας.

Η εφαρμογή των μέτρων του πυλώνα 1 της νέας πολιτικής ενδέχεται να οδηγήσει σε αύξηση της γραφειοκρατικής επιβάρυνσης και του διοικητικού κόστους, ιδιαίτερα σε κράτη μέλη με σχετικά μεγάλο αριθμό εκμεταλλεύσεων και μεγάλη ποικιλομορφία όπως η Ελλάδα. Ιδιαίτερα ορισμένες από τις διατάξεις είναι δύσκολο να εφαρμοσθούν σε κράτη μέλη που έχουν αυτά τα χαρακτηριστικά.

Δίνεται η ευχέρεια στα κράτη μέλη να ανακαταναείμουν τη στήριξη που παρέχεται στους παραγωγούς από τα μέτρα του πυλώνα 1 μεταξύ των διαφόρων περιφερειών και περιοχών σε εθνικό επίπεδο. Με εργαλείο πολιτικής τη διαφοροποίηση των ενισχύσεων είναι δυνατό να ευνοηθούν περιοχές ανάλογα με τα χαρακτηριστικά τους (π.χ. παραγωγικές και μη) και σύμφωνα με τις εθνικές προτεραιότητες και στόχους. Τμήματα γεωργικών εκτάσεων που στο παρελθόν είχαν αποκλεισθεί από το καθεστώς δικαιωμάτων, όπως είναι τα βοσκοτόπια στην περίπτωση της Ελλάδας, είναι δυνατό να συμπεριληφθούν και να χρηματοδοτηθούν στα πλαίσια της νέας πολιτικής.

Κανονισμός Ενιαίας Κοινής Οργάνωσης της Αγοράς

Θεσπίζεται ένα οριζόντιο πλαίσιο που επιτρέπει, υπό προϋποθέσεις την άσκηση βασικών μέτρων που ανήκουν στην κατηγορία οργάνωσης της αγοράς. Τέτοια μέτρα είναι η δημόσια παρέμβαση, η ιδιωτική αποθεματοποίηση, τα πρότυπα ποιότητας και εμπορίας, οι κανόνες εισαγωγών και εξαγωγών, τα μέτρα για την αντιμετώπιση κρίσεων και οι κανόνες ανταγωνισμού και κρατικών ενισχύσεων. Το πλαίσιο αυτό συνιστά ένα «δίκτυο» ασφαλείας για τους παραγωγούς προκειμένου να εφαρμόζεται σε περιόδους σοβαρής διαταραχής της αγοράς. Συγκεκριμένα, διατηρείται ένα «απόθεμα κρίσης» με στόχο την εξασφάλιση της δυνατότητας αντίδρασης σε καταστάσεις διατροφικών κρίσεων και άλλων έκτακτων εξελίξεων στην αγορά και επιδιώκεται η λειτουργία μιας ανταγωνιστικής και ισορροπημένης *αγροδιατροφικής αλυσίδας* με στόχο την ενίσχυση της θέσης των παραγωγών.

Προβλέπεται ο τερματισμός του καθεστώτος των *ποσοτώσεων στη ζάχαρη* τον Σεπτέμβριο 2017, όπως είχε αποφασισθεί κατά την αναθεώρηση της κοινής οργάνωσης της αγοράς του προϊόντος το 2005. Εκτιμάται ότι η μεταβολή της πολιτικής θα οδηγήσει σε μείωση των τιμών του προϊόντος για τους ενδιάμεσους και τελικούς καταναλωτές. Για την περίοδο μετά τη λήξη της ισχύος του μέτρου των ποσοτώσεων θα καταβάλλονται ενισχύσεις ιδιωτικής αποθεματοποίησης. Το καθεστώς ελεύθερης πρόσβασης στην αγορά της Ε.Ε. χωρίς περιορισμούς θα συνεχισθεί για τη λευκή ζάχαρη προέλευσης τρίτων χωρών.

Στον αμπελοοινικό τομέα, η συμφωνία περιλαμβάνει ανανέωση της δέσμευσης του 2006 για άρση της απαγόρευσης νέων φυτεύσεων από το τέλος του 2015. Το μέτρο των δικαιωμάτων φύτευσης νέων αμπελώνων που καταργείται θα αντικατασταθεί με την υποχρέωση εξασφάλισης έγκρισης για την εγκατάσταση από το 2016 και μετά. Η αύξηση των συνολικών εκτάσεων περιορίζεται στο 1% ετησίως.

Πολιτικές Αγροτικής Ανάπτυξης – Πυλώνας 2

Με στρατηγικούς στόχους τη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας της γεωργίας και την καινοτομία, τη βιώσιμη διαχείριση των φυσικών πόρων, τις κλιματικές δράσεις και την εξισορρόπηση της χωρικής ανάπτυξης διατηρείται η αρχιτεκτονική της πολιτικής αγροτικής ανάπτυξης όπως ακριβώς ίσχυσε κατά την προηγούμενη περίοδο. Η εφαρμογή της πολιτικής θα γίνει με όχημα τα εθνικά ή/και περιφερειακά προγράμματα. Τα επταετή εθνικά προγράμματα περιγράφουν τις δράσεις που θα αναληφθούν για την επίτευξη των στόχων και προσδιορίζουν τους πόρους που θα απαιτηθούν για την ανάληψη των συγκεκριμένων δράσεων. Τα εθνικά προγράμματα υποβάλλονται μετά από τη δημοσίευση από την Επιτροπή του Πλαισίου Κοινής Στρατηγικής (Common Strategic Framework). Η ομαδοποίηση μέτρων στα πλαίσια των θεματικών αξόνων καταργείται και ορίζονται έξι (6) προτεραιότητες όπως παρουσιάζονται στον Πίνακα 11.14 που ακολουθεί.

Πίνακας 11.14: Προτεραιότητες αγροτικής ανάπτυξης

1. Προώθηση της διάδοσης της γνώσης και της καινοτομίας στη γεωργία, στα δάση και στις αγροτικές περιοχές
2. Προαγωγή της βιωσιμότητας και της ανταγωνιστικότητας των εκμεταλλεύσεων σε όλες τις μορφές της γεωργίας και σε όλες τις περιοχές και προώθηση καινοτομικών γεωργικών τεχνολογιών και βιώσιμης διαχείρισης των δασών
3. Προώθηση της οργάνωσης των αλυσίδων παραγωγής συμπεριλαμβανομένης της μεταποίησης και της εμπορίας αγροτικών προϊόντων, της ευημερίας των ζώων και της διαχείρισης του κινδύνου στη γεωργία
4. Αποκατάσταση, συντήρηση και βελτίωση οικοσυστημάτων σε σχέση με τη γεωργία και τα δάση
5. Προώθηση της αποτελεσματικότητας στην χρήση των πόρων με προσανατολισμό προς μια οικονομία ανθεκτική στην κλιματική αλλαγή με λιγότερο διοξείδιο του άνθρακα στη γεωργία, τα δάση και την ύπαιθρο
6. Προώθηση της κοινωνικής ένταξης, του περιορισμού της φτώχειας και της οικονομικής ανάπτυξης στις αγροτικές περιοχές

Πηγή: European Commission, “*Overview of CAP Reform 2014 – 2020*”, Agricultural Policy Perspectives Brief No 5, December 2013

Στα πλαίσια του πυλώνα 2 επιχειρείται μεγαλύτερος συντονισμός μεταξύ του Ευρωπαϊκού Αγροτικού Ταμείου για την Αγροτική Ανάπτυξη - EAFRD (European Agricultural Fund for Rural Development) και των άλλων ταμείων (Περιφερειακό, Κοινωνικό, Συνοχής, Αλιείας). Συμπεριλαμβάνονται κάτω από ένα Πλαίσιο Κοινής Στρατηγικής (Common Strategic Framework) σε κοινοτικό επίπεδο που θα μετατρέπεται σε Συμβόλαια Συνεργασίας (Partnership Contracts) σε εθνικό επίπεδο. Οι πρόσθετοι πόροι που θα προκύψουν από περιορισμό των ενισχύσεων στις πολύ μεγάλες εκμεταλλεύσεις (capping) θα διατεθούν για υλοποίηση προγραμμάτων που βελτιώνουν την ανταγωνιστικότητα των εκμεταλλεύσεων.

Χαρακτηριστικό στοιχείο της νέας πολιτικής για την αγροτική ανάπτυξη είναι η έμφαση που δίδεται στην προώθηση της καινοτομίας. Συνιστώσες αυτής της στρατηγικής είναι:

- η συνεχιζόμενη στήριξη των επενδύσεων για την παροχή συμβουλευτικών υπηρεσιών προς τις εκμεταλλεύσεις,
- ο νέος θεσμός για την Ευρωπαϊκή Συνεργασία για την Καινοτομία (European Innovation Partnership – EIP) που έχει ως στόχο την βελτίωση της παραγωγικότητας και την προώθηση της βιωσιμότητας και
- η αυξημένη χρηματοδότηση για την έρευνα στη γεωργία και στα τρόφιμα στα πλαίσια του προγράμματος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (Horizon – 2020)

Με το νέο εργαλείο πολιτικής, την Ευρωπαϊκή Συνεργασία για την Καινοτομία, επιδιώκεται η διασύνδεση της έρευνας με την πράξη μέσω της συνεργασίας παραγωγών, συμβούλων, ερευνητών και επιχειρηματιών. Ειδικό στόχο αποτελεί η

διάχυση των αποτελεσμάτων της έρευνας και η αξιοποίησή τους στο πεδίο της εφαρμογής και των πρακτικών που ασκούνται στο επίπεδο της εκμετάλλευσης. Στόχος της πολιτικής είναι η αντιμετώπιση του προβλήματος της ανεπαρκούς πληροφόρησης και της αναποτελεσματικής διασύνδεσης των παραγόντων μεταξύ τους. Προβλέπονται: συνεργασία, πιλοτικά προγράμματα, μεταβίβαση γνώσης, υπηρεσίες συμβούλων, διάχυση και διασπορά της γνώσης. Η δημιουργία ενός λειτουργικού δικτύου αναμένεται να καλύψει το κενό μεταξύ των αγροτών, αγροτικών επιχειρήσεων και συμβούλων από τη μια μεριά και της επιστήμης από την άλλη.

Κατά την επιδίωξη των στόχων η νέα πολιτική αγροτικής ανάπτυξης διευκολύνει και ενισχύει την αλληλεπίδραση μεταξύ των δύο πυλώνων τόσο ως προς τους στόχους όσο και ως προς τη χρηματοδότηση. Στην πρώτη στήλη του Πίνακα 11.15 (Δράση) αναφέρονται τα κύρια πεδία που προσεγγίζονται από κοινού και από τους δύο πυλώνες.

Πίνακας 11.15: Δράσεις που υποστηρίζονται και από τους δύο Πυλώνες

Δράση	Πυλώνας 1	Πυλώνας 2
Περιβάλλον	Πράσινη ενίσχυση	Αγρο-περιβαλλοντικά-κλίμα, βιολογικά, natura 2000
Νέοι αγρότες	Επί πλέον ενίσχυση	Επιχορηγήσεις για ανάπτυξη επιχειρήσεων Ενισχύσεις επενδύσεων
Περιοχές με φυσικά μειονεκτήματα	Επί πλέον ενίσχυση	Ενισχύσεις ανά μονάδα επιφάνειας
Παραγωγοί με εκμεταλλεύσεις μικρού μεγέθους	Εναλλακτικό απλοποιημένο σχήμα	Ενισχύσεις για ανάπτυξη επιχειρήσεων
Συνεργασία μεταξύ παραγωγών	Βελτιωμένο νομικό πλαίσιο	Ενισχύσεις για εγκατάσταση ομάδων παραγωγών Συνεργατισμός και αλυσίδες τοπικής διανομής

Πηγή: European Commission, “*Overview of CAP Reform 2014 – 2020*”, Agricultural Policy Perspectives Brief No 5, December 2013

Σε οριζόντιο κανονισμό περιλαμβάνεται το νομικό πλαίσιο για τη χρηματοδότηση των δύο πυλώνων της ΚΑΠ και προσδιορίζεται ο ρόλος της Επιτροπής και των κρατών μελών κατά τη διαχείριση, την αξιολόγηση και τους ελέγχους που απαιτούνται. Διατηρείται το Ολοκληρωμένο Σύστημα Διαχείρισης και Ελέγχου (ΟΣΔΕ) για την εφαρμογή του μέτρου των άμεσων ενισχύσεων. Διευκρινίζονται οι

όροι της πολλαπλής συμμόρφωσης και της λειτουργίας του συστήματος γεωργικών συμβούλων.

Οι πίνακες 11.16 και 11.17 που ακολουθούν παρουσιάζουν τον τρόπο που οι ενισχύσεις της Κ.Α.Π. κατανέμονται μεταξύ των κρατών μελών. Συγκεκριμένα, ο Πίνακας 11.16 περιέχει τον μέσο όρο των άμεσων ετήσιων ενισχύσεων ανά εκτάριο από τον πυλώνα 1 για την προηγούμενη (2007 – 2013) και την τρέχουσα (2014 – 2020) περίοδο σε τρέχουσες τιμές. Κατά την μετάβαση από τη πρώτη προγραμματική περίοδο στην δεύτερη παρατηρείται μια οριακή μείωση των μέσων ενισχύσεων για τις περισσότερες χώρες. Ενώ μειώνονται οι σχετικές αποκλίσεις μεταξύ των κρατών μελών ως προς το ύψος των ενισχύσεων που εισπράττουν δεν ανατρέπεται ουσιαστικά η σειρά τους στον πίνακα. Και στις δύο περιόδους, μειωμένες ενισχύσεις ανά εκτάριο καταβάλλονται σε νέα κράτη μέλη (Λετονία, Εσθονία, Λιθουανία, κλπ.) αλλά και σε κράτη μέλη που διαθέτουν μεγάλες εκτάσεις εκτατικής γεωργίας (Ηνωμένο Βασίλειο, Σουηδία, Φινλανδία και Ισπανία)

Πίνακας 11.16: Χρηματοδότηση από την Κ.Α.Π. – Πυλώνας 1

Κράτος μέλος	Άμεσες ενισχύσεις ανά εκτάριο κατ' έτος (μέσος όρος 2007 - 2013)	Άμεσες ενισχύσεις ανά εκτάριο κατ' έτος (μέσος όρος 2014 – 2020)
Μάλτα	€ 696	€ 672
Ολλανδία	€ 457	€ 418
Βέλγιο	€ 435	€ 399
Ιταλία	€ 404	€ 374
Ελλάδα	€ 384	€ 359
Κύπρος	€ 372	€ 346
Δανία	€ 363	€ 339
Σλοβενία	€ 325	€ 307
Γερμανία	€ 319	€ 302
Γαλλία	€ 296	€ 283
Λουξεμβούργο	€ 275	€ 269
Ιρλανδία	€ 271	€ 262
Αυστρία	€ 262	€ 254
Ουγγαρία	€ 260	€ 251
Τσεχία	€ 257	€ 249
Ισπανία	€ 229	€ 231
Φινλανδία	€ 237	€ 230
Σουηδία	€ 235	€ 229
Ηνωμένο Βασίλειο	€ 229	€ 224
Βουλγαρία	€ 233	€ 218
Πολωνία	€ 215	€ 213
Σλοβακία	€ 206	€ 206
Πορτογαλία	€ 194	€ 199
Ρουμανία	€ 183	€ 182
Λιθουανία	€ 144	€ 176

Εσθονία	€ 117	€ 166
Λετονία	€ 95	€ 159

Πηγή: Matthews A., “*The distribution of CAP payments by member state*”, CAP Reform, 20 October 2013

<http://capreform.eu/the-distribution-of-cap-payments-by-member-state/>

Ο Πίνακας 11.17 παρουσιάζει το ύψος της κοινοτικής χρηματοδότησης ανά καλλιεργούμενο εκτάριο, από τον πυλώνα 2, για τις δύο προγραμματικές περιόδους σε τρέχουσες τιμές. Οι καλλιεργούμενες εκτάσεις που χρηματοδοτούνται δεν ταυτίζονται με τις επιλέξιμες εκτάσεις του πυλώνα 1. Η χρηματοδότηση αφορά στις δεσμεύσεις που έχουν αναληφθεί για την υλοποίηση των μέτρων αγροτικής ανάπτυξης σε κάθε κράτος μέλος. Παρά τις διαφορές στην χρηματοδότηση των κρατών μελών μεταξύ των δύο περιόδων ο μέσος όρος για την Ε.Ε. 27/28 παραμένει σταθερός (€ 76 ανά εκτάριο). Αυξημένη χρηματοδότηση μεταξύ περιόδων εξασφαλίζουν χώρες όπως η Γαλλία, η Ιταλία, η Φινλανδία, η Ελλάδα και το Βέλγιο. Η χρηματοδότηση από τον πυλώνα 2 κατανέμεται περισσότερο άνισα μεταξύ των κρατών μελών σε σύγκριση με αυτή του πυλώνα 1. Η διαπίστωση αυτή βρίσκεται σε αντιστοιχία με τις προτάσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για εξομάλυνση των διαφορών των ενισχύσεων του Πυλώνα 1 μεταξύ των κρατών μελών καθώς και με την επιδίωξη της βελτίωσης της ανταγωνιστικής θέσης κρατών μελών μέσω των μέτρων αγροτικής ανάπτυξης του πυλώνα 2.

Πίνακας 11.17: Χρηματοδότηση από την Κ.Α.Π. – Πυλώνας 2

Κράτος μέλος	Μέση χρηματοδότηση ανά καλλιεργούμενο εκτάριο κατ' έτος (πρόγραμμα αγροτικής ανάπτυξης 2007 - 2013)	Μέση χρηματοδότηση ανά καλλιεργούμενο εκτάριο κατ' έτος (πρόγραμμα αγροτικής ανάπτυξης 2014 - 2020)
Μάλτα	€ 969	€ 1.236
Κροατία	€ 249
Σλοβενία	€ 271	€ 248
Αυστρία	€ 182	€ 178
Κύπρος	€ 205	€ 165
Ελλάδα	€ 151	€ 163
Πορτογαλία	€ 160	€ 160
Φινλανδία	€ 134	€ 148
Σλοβακία	€ 148	€ 141
Ιταλία	€ 100	€ 116
Λουξεμβούργο	€ 103	€ 109
Εσθονία	€ 109	€ 109

Πολωνία	€ 131	€ 107
Ουγγαρία	€ 103	€ 92
Τσεχία	€ 116	€ 88
Λιθουανία	€ 91	€ 83
Σουηδία	€ 91	€ 81
Ρουμανία	€ 82	€ 81
Λετονία	€ 83	€ 77
Μέσος όρος ΕΕ – 27/28	€ 76	€ 76
Γερμανία	€ 78	€ 70
Ιρλανδία	€ 78	€ 69
Βουλγαρία	€ 75	€ 66
Βέλγιο	€ 51	€ 58
Ισπανία	€ 48	€ 49
Γαλλία	€ 37	€ 48
Ολλανδία	€ 45	€ 46
Δανία	€ 31	€ 34
Ηνωμένο Βασίλειο	€ 20	€ 21

Πηγή: Matthews A., “*The distribution of CAP payments by member state*”, CAP Reform, 20 October 2013
<http://capreform.eu/the-distribution-of-cap-payments-by-member-state/>

Εκτίμηση εξέλιξης της ΚΑΠ μετά το 2020

Μέσα από τις αλληπάλληλες αναμορφώσεις της διαπιστώνεται ότι η Κ.Α.Π. έχει διαγράψει μια μεγάλη τροχιά προς την κατεύθυνση της βαθμιαίας αλλά συνεχούς υιοθέτησης λιγότερο στρεβλωτικών και περισσότερο προσανατολισμένων στην αγορά μέτρων. Συγκεκριμένα, με τις αναμορφώσεις MacSharry και Agenda 2000 αντικαταστάθηκε το μέτρο της στήριξης των τιμών των προϊόντων με το μέτρο των συνδεδεμένων με το ύψος και το είδος της παραγωγής άμεσων εισοδηματικών ενισχύσεων. Η αναμόρφωση Fischler το 2003 και ο *Διαγνωστικός Έλεγχος (Health Check)* που ακολούθησε επί της θητείας της Επιτρόπου Fischer Boel αντικατέστησαν τις *συνδεδεμένες* με τις *αποσυνδεδεμένες* άμεσες ενισχύσεις και προσδιόρισαν ένα συγκεκριμένο χρονοδιάγραμμα για την κατάργηση των μέτρων περιστολής και ελέγχου της προσφοράς όπως είναι οι ποσοτώσεις στη ζάχαρη και το αγελαδινό γάλα και η απαγόρευση νέων φυτεύσεων στον αμπελοοινικό τομέα.

Η αναμόρφωση 2013 που φέρει την ευθύνη του τότε αρμοδίου Επιτρόπου Ciolos, δεν αξιολογείται ως ριζοσπαστική και δεν σηματοδοτεί μια ουσιαστική αλλαγή κατεύθυνσης εφόσον δεν αποδέχθηκε τις προτάσεις που είχε διατυπώσει το 2010 το Συμβούλιο των Υπουργών Γεωργίας των χωρών του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (Ο.Ο.Σ.Α.). Οι προτάσεις αυτές συνοψίζονται στην εγκατάλειψη των αποσυνδεδεμένων άμεσων εισοδηματικών ενισχύσεων που δεν χαρακτηρίζονται από συγκεκριμένη στόχευση και στην υιοθέτηση στοχευμένων εισοδηματικών μεταβιβάσεων ειδικά σχεδιασμένων για την εξυπηρέτηση ενός

συγκεκριμένου αντικειμενικού σκοπού. Η αναμόρφωση Ciolos δεν ανταποκρίνεται στις προϋποθέσεις αυτές. Περιορίζεται στη σχετική διαφοροποίηση των ενισχύσεων, στην αναδιανομή τους μεταξύ παραγωγών και κρατών μελών, στη κατάργηση του ελέγχου της προσφοράς στο γάλα και τη ζάχαρη και στη βελτίωση της διαπραγματευτικής δύναμης των παραγωγών κατά μήκος της αγροδιατροφικής αλυσίδας. Επιπλέον περιστέλλει, χωρίς να καταργεί, τη χρήση του μέτρου των εξαγωγικών επιδοτήσεων στο μέλλον και εξασφαλίζει πόρους για την προώθηση της καινοτομίας και τη διάδοση της γνώσης στη γεωργία στοιχεία που αναγνωρίζονται ως βασικοί μοχλοί ανάπτυξης. Οι επικριτές της τελευταίας αυτής αναθεώρησης αμφισβητούν την αποτελεσματικότητα των μέτρων για το περιβάλλον («πρασίνισμα») κρίνοντας ότι παρά την διάθεση του 30% του συνόλου των πόρων που χρηματοδοτούν τις άμεσες εισοδηματικές ενισχύσεις δεν έχουν την απαιτούμενη βαρύτητα, είναι επιπόλαια και εξαιρούν ένα μεγάλο αριθμό παραγωγών.

Η εκκίνηση της πλήρους εφαρμογής της αναμόρφωσης της ΚΑΠ 2014 – 2020 έγινε τον Ιανουάριο 2015, τρία χρόνια μετά την πρώτη Ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Η εμπειρία της αναμόρφωσης υποδηλώνει ότι απαιτείται χρόνος μερικών ετών για την προετοιμασία, την υποστήριξη και την υιοθέτηση, με τη διαδικασία της *συναπόφασης* του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, ολοκληρωμένων προτάσεων για την αναθεώρηση της πολιτικής. Ήδη, το 2018, αναμένονται προτάσεις από τον νέο Ιρλανδό Επίτροπο Phil Hogan για νέα αναθεώρηση.

Οι πολιτικές κατευθύνσεις της Κ.Α.Π., όπως έχουν παρουσιασθεί στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο από τον Πρόεδρο της Επιτροπής Juncker, είναι ο προσδιορισμός του τρόπου που η κοινή πολιτική θα εστιασθεί στην αύξηση της απασχόλησης, στην ανάπτυξη, στις επενδύσεις και στην ανταγωνιστικότητα. Η έμφαση φαίνεται να τοποθετείται στην εφαρμογή της ήδη αναμορφωμένης πολιτικής, στην απλούστευση της και στη συνετή διαχείριση των χρηματοδοτικών μέσων. Δεν προβλέπεται σημαντική μεταβολή της ισορροπίας μεταξύ των δύο πυλώνων, δεν αναμένεται ουσιαστική προσαρμογή του βαθμού δημόσιας παρέμβασης στις αγορές προϊόντων και μέσων παραγωγής ούτε η εισαγωγή νέων στόχων. Θεωρείται πιθανό όμως να συνεχισθεί η σχετική αναδιάρθρωση, η αναδιανομή και η ακριβέστερη στόχευση των κινήτρων (ενισχύσεων) με προσανατολισμό την πιο αποτελεσματική αντιμετώπιση της αδυναμίας της αγοράς να εξασφαλίσει τη διαχείριση των φυσικών πόρων, ιδιαίτερα της γεωργικής γης, με τρόπο που να οδηγεί σε ένα ακόμα βήμα προς τη μεγιστοποίηση του κοινωνικού οφέλους. Διαφαίνεται ήδη ότι η αναπλήρωση του ελλείμματος αυτού παραμένει κεντρικό στοιχείο του προβληματισμού ενόψει μιας νέας προσαρμογής της πολιτικής εφόσον κρίνεται ότι δεν ενθαρρύνεται επαρκώς το «πρασίνισμα» (η προσφορά δημόσιων αγαθών περιβαλλοντικού χαρακτήρα).

Η συζήτηση για το χαρακτήρα που θα έπρεπε να προσλάβει η μελλοντική νέα προσαρμογή της Κ.Α.Π. θα επηρεαστεί και από εξωτερικούς παράγοντες όπως είναι οι υψηλές και εξαιρετικά ευμετάβλητες τιμές των προϊόντων, φαινόμενα που

αναδεικνύουν την ανάγκη διαμόρφωσης μιας πολιτικής κατάλληλης να συμβάλει στην εξασφάλιση επάρκειας σε τρόφιμα σε παγκόσμιο επίπεδο. Η βελτίωση της παραγωγικότητας για την εξασφάλιση της ασφάλειας σε τρόφιμα και η αξιοποίηση των πόρων με αποτελεσματικό τρόπο σε συνδυασμό με την αποκατάσταση και διαφύλαξη του φυσικού κεφαλαίου αναδεικνύονται στόχοι πρώτης προτεραιότητας για την κοινή πολιτική για την γεωργία μετά το 2020.

Συνοψίζοντας διαπιστώνεται ότι το μεγαλύτερο μέρος των επιδοτήσεων της κοινής πολιτικής για τη γεωργία διανέμεται με κύριο εργαλείο την ενιαία αποσυνδεδεμένη ενίσχυση. Καταβάλλονται στις εκμεταλλεύσεις ετήσιες ενισχύσεις που συνδέονται με την καλλιεργούμενη γη και δεν εξαρτώνται από τις τρέχουσες ή μελλοντικές ποσότητες παραγόμενων προϊόντων. Η αναμόρφωση του 2013 οδήγησε στην μεταβολή του τρόπου που καταβάλλεται η ενιαία αποδεσμευμένη ενίσχυση και άλλαξε το ύψος των ενισχύσεων. Επί πλέον, η τελευταία αυτή αναμόρφωση συνιστά μετατόπιση από το ιστορικό στο περιφερειακό υπόδειγμα καταβολής ενισχύσεων, σχετική περιστολή των ενισχύσεων για τις μεγάλες εκμεταλλεύσεις, «πρασίνισμα» της ασκούμενης πολιτικής, αλλαγή της περιόδου αναφοράς για την κατανομή των δικαιωμάτων καθώς και των όρων επιλεξιμότητας των εκμεταλλεύσεων. Η νέα πολιτική υφίσταται κριτική για την έλλειψη διαύγειας ιδιαίτερα ως προς τους κανόνες και τις προϋποθέσεις «πρασίνισματος». Εκτιμάται ότι ο κίνδυνος εμφάνισης δυσχερειών και σφαλμάτων κατά τα πρώτα χρόνια της εφαρμογής της πολιτικής είναι υψηλός. Το ενδεχόμενο αυτό, αν επιβεβαιωθεί, θα οδηγήσει στην επιβολή ποινών και στη σοβαρή μείωση των ενισχύσεων. Ως μειονέκτημα της πολιτικής και προάγγελος επιπλοκών προβάλλεται η υποχρέωση των παραγωγών να προσκομίσουν άμεσα μεγάλο όγκο πληροφοριών και στοιχείων κατά την υποβολή των αιτήσεων για ένταξή τους στο μέτρο. Η μεταβολή της πολιτικής ενδέχεται να έχει επιπτώσεις στο ύψος της παραγωγής ενώ δεν βέβαιο ποια θα είναι τα περιβαλλοντικά οφέλη που θα προκύψουν

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Ελληνική

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, *«Η Κοινή Γεωργική Πολιτική (ΚΓΠ) προς το 2020. Οι νομοθετικές προτάσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής»*, Γενική Διεύθυνση Γεωργίας και Αγροτικής Ανάπτυξης, Παρουσίαση Power Point, 2010

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, «*Η Κοινή Γεωργική Πολιτική (ΚΓΠ) προς το 2020. Οι νομοθετικές προτάσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής*», Γενική Διεύθυνση Γεωργίας και Αγροτικής Ανάπτυξης, Παρουσίαση Power Point, 2010

- Διεθνής

Bureau J. C., “*The Common Agricultural Policy after 2013*”, *Intereconomics*, 2012

European Commission, “*Decisions taken by Member States for the implementation of the new direct support system – State of play*”, General Directorate of Agriculture and Rural Development, Information Note, 2014

European Commission, “*Share of direct payments and total subsidies in agricultural factor income (2010-12 average)*”, General Directorate of Agriculture and Rural Development, CAP post-2013: Key graphs & figures, Graph 5, February 2014

European Commission, “*Overview of CAP Reform 2014 – 2020*”, Agricultural Policy Perspectives Brief No 5, December 2013

European Commission, “*CAP reform: An explanation of the main elements*”, MEMO, Brussels, 26 June 2013

European Commission, “*Common Agricultural Policy towards 2020*”, Impact Assessment, Accompanying the document: “Proposals for a Regulation of the European Parliament and the Council”, Commission Staff Working Paper, 20 October 2011

European Commission, “*The CAP towards 2020: Meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future*”, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Brussels, 2010

Haniotis, T., “*Assessing the CAP reform proposals with a focus on greening*”, *European Commission*, General Directorate of Agriculture and Rural Development, Power Point Presentation, 2012

Mahe, L. P., “*Do the proposals for the CAP after 2013 herald a ‘major’ reform?*” Notre Europe, Project: “How to spend better together”, Policy Paper 53, March 2012

Matthews A., “*Post – 2013 EU Common Agricultural Policy, Trade and Development. A Review of Legislative Proposals*”, International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD), October 2011

Matthews A., “*Promoting innovation through the EIP agricultural productivity and sustainability*”, CAP Reform, 27 February 2013
<http://capreform.eu/promoting-innovation-through-the-eip-agricultural-productivity-and-sustainability/>

Matthews A., *“The distribution of CAP payments by member state”*, CAP Reform, 20 October 2013

<http://capreform.eu/the-distribution-of-cap-payments-by-member-state/>

Matthews A., *“The future role for the European Innovation Partnership for agricultural productivity and sustainability”*, CAP Reform, 10 October 2011

<http://capreform.eu/the-future-role-for-the-european-innovation-partnership-for-agricultural-productivity-and-sustainability/>

Menadue H., K. Hart, *“Member State implementation of the CAP for 2015-2020 – a first round-up of what is being discussed”*, CAP2020, 16 April 2014

<http://www.cap2020.ieep.eu/2014/4/16/member-state-implementation-of-the-cap-for-2015-2020-a-first-round-up-of-what-is-being-discussed>

Swinbank A., *“New Direct Payments Scheme: targeting and redistribution in the future CAP”*, European Parliament, Directorate General for Internal Policies, Policy Department B, Structural and Cohesion Policies, Power Point Presentation, 29 February 2012