

# Η ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΔΙΑΣΤΑΣΗ ΤΗΣ ΚΟΙΝΗΣ ΑΓΡΟΤΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

---

Λεωνίδας Λουλούδης, Ναπολέων Μαραβέγιας, Νίκος Μαρτίνος\*

---

## Εισαγωγή

Η ριζική αναμόρφωση της Κοινής Αγροτικής Πολιτικής, (ΚΑΠ) που επί τρεις δεκαετίες αποτέλεσε βασικό άξονα προώθησης της οικονομικής και κοινωνικής ολοκλήρωσης της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, έχει ήδη αρχίσει. Οι διαγραφόμενες αλλά και οι αναμενόμενες αλλαγές της ΚΑΠ είναι βέβαιο ότι θα επηρεάσουν αποφασιστικά την κατάσταση της αγροτικής μας οικονομίας και δι' αυτής τις εξελίξεις σχεδόν όλων των εθνικών μεγεθών. Η πλήρης κατανόηση των επί μέρους συνιστωσών της ΚΑΠ, όπως αυτές λειτούργησαν μέχρι σήμερα, έτσι ώστε να προβλεφθούν με κάποια αξιοπιστία οι αναμενόμενες επιπτώσεις από τις νέες ρυθμίσεις, απαιτούν, λόγω του πλούτου των ήδη συσσωρευμένων εμπειριών, συστηματικές και σύνθετες προσεγγίσεις.

Αντλώντας δεδομένα και συμπεράσματα από ανάλογες ερευνητικές απόπειρες, οι συγγραφείς του παρόντος κειμένου επιχειρούν, εδώ, μια πρώτη σκιαγράφηση της μάλλον αγνοημένης μέχρι τώρα κοινωνικής διάστασης της ΚΑΠ. Για την υποτίμηση αυτής της πλευράς της ΚΑΠ δεν είναι άμοιρη η βασική επιλογή του αρχικού της σχεδιασμού-ισχύοντος και μέχρι τα μέσα της δεκαετίας του 1980 - να επιταχυνθεί ο γεωργικός εκσυγχρονισμός μέσω επιδοτήσεων και εγγυήσεων των τιμών των αγροτικών προϊόντων. Βεβαίως είναι αυτονόητο ότι η εν λόγω επιλογή λειτουργεί διαφορετικά σε κράτη-μέλη με σύγχρονες αγροτικές δομές από ό,τι σε κράτη-μέλη με μεγάλο ποσοστό αγροτικού πληθυσμού και σοβαρές διαρθρωτικές αδυναμίες του πρωτογενούς τομέα. Στην προκειμένη περίπτωση, η ύπαρξη αυτών των αδυναμιών εντάσσει τη δυναμική της όποιας εκσυγχρονιστικής πολιτικής στα όρια περιορισμών κυριαρχούμενων από κοινωνικές αντιστάσεις μειωμένης αναπτυξιακής αποτελεσματικότητας. Η ελληνική πλευρά επιφορτισμένη να υλοποιεί μια πολιτική σχεδιασμένη για να επιταχύνει τον εκσυγχρονισμό ήδη διαμορφωμένων αγροτικών δομών, αξιοποίησε τόσο αυτή την κατεύθυνση της ΚΑΠ όσο και τη, μειωμένη άλλωστε, διαρθρωτική της διάσταση, μέσα στα όρια των προαναφερθέντων περιορισμών. Υπό το πρίσμα αυτό εξετάζονται συνοπτικά, τόσο η κοινή πολιτική στήριξης των τιμών των αγροτικών προϊόντων όσο και η κοινή πολιτική των αγροτικών διαρθρώσεων. Παίρνοντας υπόψη τη δεκαετή εμπειρία της χώρας μας, ως πλήρες μέλος της Κοινότητας, επιχειρείται ο εντοπισμός ορισμένων ειδικών ζητημάτων συνδεδεμένων με τις αναπτυξιακές δομές της γεωργίας μας. Ακολούθως, η ανάλυση προχωρεί στην εκτίμηση των αναμενόμενων επιπτώσεων από τις ήδη δρομολογημένες αλλαγές, ενώ παράλληλα διαγράφονται οι βασικοί άξονες, στους οποίους κατά τη γνώμη των συγγραφέων ενδείκνυται να κινηθεί η αγροτική πολιτική της χώρας, ούτως ώστε να προωθηθεί ο μετασχηματισμός της Ελληνικής γεωργίας, η οποία ήδη αντιμετωπίζει τις σοβαρές πιέσεις, που δημιουργεί ο εντεινόμενος διεθνής ανταγωνισμός.

---

\* Ο Ν. Μαρτίνος είναι Αναπληρωτής Καθηγητής, ο Ν. Μαραβέγιας Επίκουρος Καθηγητής και ο Λ. Λουλούδης Λέκτορας στο Τμήμα Γεωργικής Οικονομίας του Γεωργικού Πανεπιστημίου Αθηνών

## Η Κοινή Πολιτική Στήριξης των Αγροτικών Τιμών

Όπως είναι γνωστό, η κοινή πολιτική στήριξης των τιμών των αγροτικών προϊόντων αποτελεί το κυρίαρχο σκέλος της κοινής αγροτικής πολιτικής και απορροφά το μέγιστο μέρος της κοινής χρηματοδότησης για την άσκηση της (95% περίπου των δαπανών του Ευρωπαϊκού Ταμείου FEOGA). Η πολιτική στήριξης των τιμών υλοποιείται με διάφορους μηχανισμούς παρέμβασης στην εσωτερική και την εξωτερική αγορά στα πλαίσια των κοινών οργανώσεων αγοράς. Οι τιμές του μεγαλύτερου μέρους των αγροτικών προϊόντων στηρίζονται σ' ένα ορισμένο ύψος, συνήθως πολύ μεγαλύτερο από το ύψος των αντίστοιχων τιμών στη διεθνή αγορά, μ' ένα σύστημα παρέμβασης, δηλαδή εξαγοράς των ποσοτήτων της παραγωγής που δεν μπορούν να πωληθούν στην αγορά στο επιθυμητό ύψος που ορίζεται από το Συμβούλιο Υπουργών Γεωργίας της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (Ε.Κ.). Είναι επόμενο ότι οι αγρότες δεν πωλούν στην αγορά προϊόντα σε τιμές χαμηλότερες από αυτές που αγοράζουν οι παρεμβατικοί οργανισμοί. Εφόσον οι αγοραστές δεν μπορούν να αγοράσουν από Τρίτες Χώρες σε χαμηλότερες τιμές, λόγω της εξωτερικής προστασίας που εξασφαλίζει η Ε.Κ., οι τιμές των αγροτικών προϊόντων, παρά την πλεονάζουσα προσφορά, συγκρατούνται στο επιθυμητό ύψος προς όφελος των αγροτών. Οι πλεονάζουσες ποσότητες αγροτικών προϊόντων δεν μπορούν να εξαχθούν σε Τρίτες Χώρες, παρά μόνο με επιδοτήσεις ίσες με τη διαφορά εσωτερικής και διεθνούς τιμής.

Ενα άλλο σύστημα παρέμβασης, γνωστό ως "ελλειμματικές πληρωμές", χρησιμοποιείται από την Ε.Κ. πολύ λιγότερο και αφορά κυρίως τα προϊόντα που δεν έχουν πλεονασματική παραγωγή. Στην περίπτωση αυτή οι τιμές διαμορφώνονται στην αγορά και εφόσον είναι χαμηλότερες από το επιθυμητό ύψος που ορίζεται από το Συμβούλιο Υπουργών Γεωργίας, και είναι συνήθως πολύ υψηλότερο από τις αντίστοιχες διεθνείς τιμές, οι παρεμβατικοί οργανισμοί πληρώνουν τη διαφορά μεταξύ τιμής αγοράς και τιμής που ορίζεται από την Ε.Κ. Επιπλέον, εφόσον υπάρχουν διαθέσιμες ποσότητες για εξαγωγές χορηγούνται εξαγωγικές επιδοτήσεις.

Οι παραπάνω μηχανισμοί αφορούν το 85-90% της αγροτικής παραγωγής και το ύψος της χρηματοδότησής τους φθάνει το 65-70% του συνολικού ύψους των χρηματοδοτήσεων από τον Προϋπολογισμό της Ε.Κ. Με τον τρόπο αυτό εξασφαλίζονται εισοδήματα στους αγρότες της Ε.Κ. πολύ μεγαλύτερα από αυτά που θα εισέπρατταν, εάν ίσχυε η ελευθερία στην αγορά χωρίς χρηματοδοτική στήριξη και εξωτερική προστασία. Η εισοδηματική ωφέλεια που έχουν οι αγρότες από το σύστημα αυτό υπολογίζεται σε 35-40% του εισοδήματός τους (βλ. Μαραβέγιας, Δανιήλ, 1989). Είναι βέβαια προφανές ότι το όφελος αυτό των αγροτών αποτελεί κόστος για τους φορολογουμένους που χρηματοδοτούν τον Κοινοτικό Προϋπολογισμό και για τους καταναλωτές που πληρώνουν ακριβότερα τα αγροτικά προϊόντα σε σχέση με τις τιμές της διεθνούς αγοράς. Πολλές φορές το κόστος για τους φορολογουμένους και τους καταναλωτές είναι μεγαλύτερο από το όφελος που έχουν οι αγρότες και συνεπώς το συνολικό "αποτέλεσμα ευημερίας" για την κοινωνία είναι αρνητικό (βλ. Demekas et als, 1988).

Από τα μέσα της δεκαετίας του 1960 μέχρι σήμερα, η πολιτική αυτή προς όφελος των αγροτών καθώς στοιχίζει σημαντικά στο σύνολο της κοινωνίας θα μπορούσε να θεωρηθεί ως ένδειξη αλληλεγγύης υπέρ των αγροτών, προκειμένου να εξασφαλισθεί η ευημερία ενός ιδιαίτερου κοινωνικού στρώματος, το οποίο για λόγους ιστορικής εξέλιξης των παραγωγικών του δομών, δεν μπορεί να αντέξει το διεθνή ανταγωνισμό. Θα μπορούσε, όμως το κόστος αυτό της κοινωνίας να θεωρηθεί ως η αναγκαία θυσία για να εξασφαλισθούν ορισμένα γεωπολιτικά και οικονομικά αποτελέσματα, όπως η επισιτιστική ασφάλεια, οι εξαγωγές, η απασχόληση κ.ά.

Συνεπώς, δεν μπορεί να αμφισβητηθεί ότι η εφαρμογή της κοινωνικής πολιτικής στήριξης των αγροτικών τιμών έχει μια κοινωνική διάσταση, εφόσον σημαντικοί οικονομικοί πόροι δεσμεύονται προς όφελος των αγροτών, ενώ θα μπορούσαν να χρησιμοποιηθούν σ' άλλους τομείς.

Το ερώτημα, κατόπιν όλων αυτών, επικεντρώνεται στη συσχέτιση μεταξύ της αναγκαιότητας αυτής της πολιτικής για τους αγρότες και τη γεωργία και το απαιτούμενο οικονομικό της κόστος. Σήμερα, ακόμη περισσότερο λόγω των τρεχουσών εξελίξεων, εκκρεμεί το πρόσθετο ερώτημα αν ενδεχόμενη ανατροπή της πολιτικής αυτής θα είχε δυσμενείς συνέπειες όχι μόνο για τους αγρότες αλλά και για το σύνολο της κοινωνίας, ενδεχομένως, μεγαλύτερες από το σημερινό κόστος της.

Πράγματι, στη σημερινή συγκυρία επιχειρείται η τροποποίηση της κοινής πολιτικής στήριξης των τιμών κάτω από εσωτερικές και εξωτερικές πιέσεις. Οι εσωτερικές πιέσεις προέρχονται κυρίως από χώρες με πολύ μικρό μέγεθος αγροτικού πληθυσμού και πολύ υψηλή γεωργική παραγωγικότητα (κυρίως Μ. Βρετανία, Ολλανδία). Υπάρχουν πολύ σοβαρά επιχειρήματα για την τροποποίηση της πολιτικής αυτής, απώτερος στόχος της οποίας είναι ακριβώς η μείωση του κόστους της για το κοινωνικό σύνολο.

Η τροποποίηση-μεταρρύθμιση-της ΚΑΠ περιλαμβάνει μείωση της εσωτερικής στήριξης, δηλαδή των δημοσιονομικών δαπανών και κυρίως μείωση της εξωτερικής προστασίας με διαφαινόμενο στόχο τη μείωση της παραγωγής που οδηγεί στη συσσώρευση πλεονασμάτων και αύξηση των δημοσιονομικών δαπανών, ενώ ταυτόχρονα αυξάνει τις ανισότητες μεταξύ μικρών και μεγάλων εκμεταλλεύσεων (βλ. πρόταση του Επιτρόπου Γεωργίας McSharry, 1991). Οι εξωτερικές πιέσεις προέρχονται από ομάδα χωρών-με πρώτες τις ΗΠΑ -κατά τις διαπραγματεύσεις της GATT στο Γύρο της Ουρουγουάης. Επιδίωξη της εν λόγω ομάδας είναι να επιτύχει την πλήρη κατάργηση της στήριξης και προστασίας της γεωργίας σε παγκόσμια κλίμακα. Από την κατάργηση αυτή θα επωφεληθούν προφανώς οι περισσότεροι αποδοτικοί αγροτικοί τομείς, κυρίως των Η.Π.Α., του Καναδά, της Αυστραλίας κ.λπ. (βλ. Roningen et al., 1989).

Παρά τις αντιστάσεις της Ε.Κ. αναμένεται πολύ σοβαρή περικοπή της στήριξης και προστασίας της γεωργίας και συνεπώς του εισοδηματικού οφέλους των ευρωπαϊών αγροτών. Η περικοπή αυτή θα μειώσει σημαντικά το κόστος για τους φορολογουμένους και κυρίως για τους καταναλωτές ή το συνολικό "κόστος ευημερίας", ενώ ταυτόχρονα θα περιορίσει μέχρι κατάργησης την κοινωνική διάσταση του σημερινού καθεστώτος της αγροτικής πολιτικής, προσαρμόζοντας την αγροτική δραστηριότητα στα δεδομένα της διεθνούς αγοράς.

Για τους έλληνες αγρότες και την ελληνική γεωργία η εξέλιξη αυτή αναμένεται να μειώσει δραστικά το εισοδηματικό όφελος περιορίζοντας την αγροτική παραγωγή (βλ. Μαραβέγιας, 1990). Η μεταβολή αυτή θα γίνει ιδιαίτερα αισθητή στους έλληνες αγρότες, καθώς οι τελευταίοι επωφελήθηκαν σημαντικά, μάλιστα περισσότερο απ' ό,τι ο μέσος ευρωπαίος αγρότης από την πολιτική στήριξης των τιμών. Οι ελληνικές κυβερνήσεις, προκειμένου να μεγιστοποιήσουν τα εισοδηματικά οφέλη για τους αγρότες και δέβαια τη συναλλαγματική εισροή από το FEOGA, έκαναν κατάλληλους αγρονομισματικούς χειρισμούς έτσι ώστε οι τιμές - σε δραχμές - να καλύπτουν τον υψηλό ελληνικό πληθωρισμό (βλ. Μαραβέγιας, 1991). Ταυτόχρονα, με συμπληρωματικές εθνικές επιδοτήσεις και με την πρακτική των αυξημένων, πάνω από τα κοινοτικά όρια, τιμών που εξασφάλιζαν οι συνεταιριστικοί οργανισμοί παρέμβασης, τα εισοδηματικά οφέλη των ελλήνων αγροτών διευρύνονταν συνεχώς. Ο πίνακας 1 δείχνει την εξέλιξη των βασικών μεγεθών του αγροτικού τομέα όπου φαίνεται ότι το αγροτικό εισόδημα ως καθαρή προστιθέμενη αξία σε τιμές συντελεστών αυξάνεται ταχύτερα από την ακαθάριστη προστιθέμενη αξία σε τιμές αγοράς (19,3% έναντι

18,2% κατά μέσο ετήσιο όρο στην περίοδο 1989/1980). Επίσης, ο πίνακας 2 δείχνει τη ραγδαία αύξηση των δαπανών, εθνικών και κοινοτικών, για τη γεωργία την περασμένη δεκαετία. Από τον πίνακα 2 προκύπτει ότι το σύνολο των δαπανών για τη στήριξη των τιμών ξεπέρασε, σε αυξήσεις, το σύνολο των δαπανών για τη διαρθρωτική-αναπτυξιακή πολιτική.

Συνεπώς, στην περίπτωση της Ελλάδας, το εισοδηματικό όφελος των αγροτών από την άσκηση της πολιτικής στήριξης των αγροτικών τιμών εμφανίζεται σημαντικά αυξημένο. Μπορεί, έτσι, να υποστηριχθεί ότι και το προκύψαν κοινωνικό όφελος ήταν ιδιαίτερα αξιόλογο. Βέβαια, αν ληφθούν υπόψη οι καθυστερήσεις της ελληνικής γεωργίας αλλά και η σημασία της στο σύνολο της εθνικής οικονομίας (βλ. πίνακα 3) είναι ευνόητο ότι μια ανάλογη πολιτική με ευρύ κοινωνικό περιεχόμενο ήταν και είναι αναγκαία.

Η σημερινή συγκυρία όμως οδηγεί σε μειώσεις του εισοδηματικού οφέλους των ελλήνων αγροτών όχι μόνο λόγω της μεταρρύθμισης της κοινής πολιτικής στήριξης των τιμών αλλά και των δημοσιονομικών δυσκολιών του ελληνικού κράτους. Οι δημοσιονομικές δυσκολίες και περιορισμοί θα εντείνονται ακόμη περισσότερο στην προοπτική της οικονομικής και νομισματικής ένωσης της Ε.Κ., ενώ οι περικοπές στη στήριξη της ευρωπαϊκής γεωργίας που θα αποφασισθούν στην GATT θα είναι, όπως φαίνεται, δραστικές (βλ. Μαραβέγιας, 1991b).

Το βάρος της κοινωνικής διάστασης της αγροτικής πολιτικής θα πρέπει συνεπώς να μετακινηθεί σταδιακά από την πολιτική στήριξης των αγροτικών τιμών στην πολιτική βελτίωσης των αγροτικών δομών, δηλαδή στην κοινή πολιτική αγροτικών διαρθρώσεων. Από την τελευταία θα πρέπει να αντληθούν πόροι και να αξιοποιηθούν δυνατότητες προς διπλή - αυτή τη φορά - κατεύθυνση, τόσο άμεσης κοινωνικής εμβέλειας όσο και ριζικής θεραπείας των καθυστερήσεων που χαρακτηρίζουν τις δομές της ελληνικής γεωργίας. Κατ' ευτυχή συγκυρία ομόρροπες είναι οι κατευθύνσεις της αναμορφούμενης ΚΑΠ, χωρίς να παραγνωρίζονται οι άμεσες επιπτώσεις στο εισόδημα των παραγωγών και οι αναπόφευκτες δυσκολίες προσαρμογής, αδράνειας και παλινωδίες κάθε μεταβατικής περιόδου. Αυξανόμενες, φυσικά, κατά το ποσοστό που αναλογεί στη γραφειοκρατική αντιπαραγωγική δομή του ελληνικού δημοσίου, από το οποίο η ανάπτυξη της ελληνικής γεωργίας είναι, ακόμα, στενά εξαρτημένη. Αυτό άλλωστε καταδεικνύεται περισσότερο στη συνέχεια κατά την εξέταση της διαρθρωτικής διάστασης της ΚΑΠ στις ελληνικές συνθήκες.

## Η Διαρθρωτική Διάσταση της ΚΑΠ στις Ελληνικές Συνθήκες

Σχεδόν δεκαπέντε χρόνια μετά τον πρώτο σχεδιασμό της ΚΑΠ η Ευρωπαϊκή γεωργία εμφάνιζε μια αυξανόμενη ανισότητα, τόσο στο επίπεδο της τοπικής οικονομίας με τη διεύρυνση της απόστασης μεταξύ των μικρών και των μεγάλων εκμεταλλεύσεων, όσο και στο χωροταξικό με τη σταδιακή εγκατάλειψη της ορεινής οικονομίας και τη συνακόλουθη κατάρρευση του κοινωνικού της ιστού.

Η ενίσχυση της ορεινής οικονομίας καθώς και εκείνης των θεωρούμενων ως μειονεκτικών περιοχών θεσμοθετήθηκε ουσιαστικά με την Οδηγία 268 της 28.4.1975. Με την Οδηγία 268/75 λαμβάνονταν υπόψη η κοινωνική πραγματικότητα όσων ασκούσαν το αγροτικό επάγγελμα σε ορεινές και εν γένει μειονεκτικές περιοχές, καθώς επίσης οι φυσικογεωγραφικές και διαρθρωτικές διαφορές που υπήρχαν μεταξύ των γεωργικών περιφερειών.

Η διαπίστωση των ειδικών συνθηκών που επικρατούν σ' αυτές τις περιοχές, οδήγησε στη λήψη ανάλογων μέτρων για τη διατήρηση βιώσιμων γεωργικών εισοδημάτων. Ο κοινωνικός χαρακτήρας αυτής της πολιτικής βασίστηκε στην επιλογή της άμεσης στήριξης του

εισοδήματος μέσω των εξισωτικών αποζημιώσεων. Ητοι, αποζημιώσεις ανάλογα με τον αριθμό των εκτρεφόμενων αιγοπροβάτων και βοοειδών και το μέγεθος της καλλιεργούμενης έκτασης. Συμπληρωματικά μέτρα αυτής της πολιτικής αφορούν ενισχύσεις για συλλογικές απόπειρες επενδύσεων στους τομείς των ζωοτροφών και της βελτίωσης των βοσκοτόπων. Παράλληλα δε ενισχύσεις δόθηκαν για τουριστικές και βιοτεχνικές δραστηριότητες, όπως επίσης και διευκολύνσεις ώστε οι γεωργικές επενδύσεις να εναρμονίζονται με τα προβλεπόμενα μέτρα εκσυγχρονισμού των εκμεταλλεύσεων (Οδηγία 159 του 1972).

Στην Ελλάδα η εφαρμογή αυτής της τόσο σημαντικής Οδηγίας 268/75 άρχισε μετά την ένταξη της χώρας στην Κοινότητα, το 1981. Για την εφαρμογή της η ελληνική διοίκηση κατέταξε τις κοινότητες της χώρας (6039 συνολικά) στις εξής κατηγορίες:

#### Κοινότητες χώρας

|                        |       |
|------------------------|-------|
| 1. Ορεινές             | 3.220 |
| 2. Μειονεκτικές        | 1.175 |
| 3. Ειδικών προβλημάτων | 279   |
| <hr/>                  |       |
| Σύνολο                 | 4.674 |

Συνεπώς η Ελλάδα ενέταξε στην Οδηγία το 77,4% του συνόλου των Κοινοτήτων της χώρας. Στο χρονικό διάστημα 1981-1986 που εφαρμόστηκε η εν λόγω Οδηγία η καταβληθείσα ενίσχυση από εθνικούς πόρους για την εφαρμογή των προβλεπόμενων μέτρων ανήλθε στο ποσό των 31 δισ. δραχμών. Αντιστοίχως, το ποσό που αποδόθηκε στην Ελλάδα από την Κοινότητα ήταν 15 δισ. δραχμές. Από τα παραπάνω ποσά υπολογίζεται ότι τη μερίδα του λέοντος (96%) απορρόφησαν οι εξισωτικές αποζημιώσεις, τα σχέδια αναπτύξεως μόνο ένα 3%, ενώ για τις συλλογικές επενδύσεις, που αφορούν είτε την παραγωγή ζωοτροφών είτε τη βελτίωση των βοσκοτόπων, τα σχετικά ποσά ήταν αμελητέα (λιγότερο από 1%). Όπως ήταν φυσικό, δεδομένης της παραγωγικής φυσιογνωμίας των ορεινών και μειονεκτικών περιοχών της χώρας, το μέγιστο μερίδιο των ενισχύσεων της εξισωτικής αποζημίωσης (83%), αποδόθηκε στη ζωική παραγωγή (με βάση τις μονάδες των μεγάλων ζώων) και πολύ λιγότερο (17%) στη φυτική παραγωγή (με βάση την καλλιεργούμενη έκταση). Η τεράστια σημασία των εξισωτικών αποζημιώσεων για τη στήριξη του γεωργικού εισοδήματος προκύπτει και από επιτόπιες έρευνες των συγγραφέων (Λουλουδής και άλλοι, 1985, Μαρτίνο, 1990).

Από το έτος 1986, η εφαρμογή του στρατηγικού πλέον Κανονισμού για τον εκσυγχρονισμό της ευρωπαϊκής γεωργίας 797/85, δημιουργεί μια νέα θεσμική πραγματικότητα. Ο 797/85 θα αντικαταστήσει την Οδηγία 159/72 και έτσι η εφαρμογή μιας δέσμης μέτρων της Οδηγίας 268/75 θα περάσει στο νέο αυτό Κανονισμό. Πρόκειται κυρίως για την εξισωτική αποζημίωση, όπως επίσης, για μέτρα που αφορούν σε συλλογικές επενδύσεις για τη βελτίωση των βοσκοτόπων. Συνεπώς ο Κανονισμός 797/85, μετά το 1986, μπορεί να θεωρηθεί το κύριο μέσο δια του οποίου ασκείται η εθνική και κατ' επέκταση η Κοινοτική πολιτική στις ορεινές και μειονεκτικές περιοχές. Ορισμένα συμπεράσματα από την εφαρμογή αυτού του Κανονισμού στην Ελλάδα ακολουθούν με βάση τα μέχρι στιγμής διαθέσιμα (αδημοσίευτα) στοιχεία του Υπουργείου Γεωργίας.

Όπως προκύπτει (βλ. πίνακα 4) από τα στοιχεία εφαρμογής του Κανονισμού 797/85 επενδύσεων με Σχέδιο Βελτίωσης για το σύνολο της χώρας και για τα έτη 1986 (έναρξη εφαρμογής) μέχρι το 8<sup>ο</sup> εξάμηνο του 1990, το ύψος της επένδυσης των εγκριθέντων Σ.Β. ήταν 110.981,6 εκ. δρχ. με μέσο ύψος επένδυσης 3,1 εκ. δρχ., ήτοι ποσοστό 87% των αρχικώς υποβληθέντων. Ήδη έχουν ολοκληρωθεί τα μισά από τα υποβληθέντα Σ.Β. ενώ έχει καταβληθεί επιδότηση στο σύνολο των εγκριθέντων Σ.Β., 29.333,3 εκ. δρχ. ή το 63,8% σε σχέση με την αναλογούσα επιδότηση.

Εκ των παραπάνω συνάγεται η μάλλον ικανοποιητική πορεία εφαρμογής του Κανονισμού από την άποψη της κατεχοχίν εκσυγχρονιστικής και αναπτυξιακής διάστασης. Από τον πίνακα 5 που ακολουθεί μπορούν να εξαχθούν ορισμένα συμπεράσματα σχετικά με την κατανομή των δαπανών του 797/85 κατά είδος συμπεριλαμβανομένου σε αυτόν μέτρου, από την έναρξη εφαρμογής του μέχρι σήμερα και ιδιαίτερα όσον αφορά την πολιτική που εδώ ενδιαφέρει, δηλαδή τις εξισωτικές αποζημιώσεις. Οι τελευταίες αποτελούν το μέγιστο ποσοστό (53,6%) του συνόλου των επιλέξιμων δαπανών με μόνο επόμενο αξιόλογο ποσοστό εκείνο των ενισχύσεων επενδύσεων (36,9%), για τις οποίες ήδη έγινε λόγος στην προηγούμενη παράγραφο και αποτελούν την κατεχοχίν αναπτυξιακή διάσταση του Κανονισμού. Αντίθετα, όπως άλλωστε ήδη σημειώθηκε εισαγωγικά, οι εξισωτικές αποζημιώσεις διαθέτουν μια εντονότερη κοινωνική διάσταση με την έννοια της επιδίωξης ενός ορισμένου παραγωγικού δυναμικού "θροθυπορούντων" (laggards) του γεωργικού εκσυγχρονισμού και τη συγκράτηση του κοινωνικού ιστού που οι τελευταίοι συνθέτουν, ιδιαίτερα σε προβληματικές περιοχές, σε συνδυασμό βέβαια με την προστασία του περιβάλλοντος με το οποίο συνδέεται ζωτικά το μέλλον τους. Ακριβώς η σημασία των δαπανών του Κανονισμού 797/85 για τις μειονεκτικές περιοχές γίνεται ιδιαίτερα εμφανής στον πίνακα 6, όπου οι εν λόγω δαπάνες κατανέμονται, από χωροταξικής απόψεως, σε δύο σχετικές κατηγορίες: τις συνήθεις και τις μειονεκτικές περιοχές.

Εκτός όμως από αυτές τις χονδρικές ποσοτικές εκτιμήσεις για τη διάκριση της διαρθρωτικής πολιτικής σε κοινωνικές και οικονομικές/αναπτυξιακές συνιστώσες, ευνόητα είναι τα ερωτήματα τόσο για τη νομιμότητα καθεαυτής της προαναφερθείσας διάκρισης όσο και για το περιεχόμενο των κοινωνικών συνιστωσών πέρα από τη σαφή εισοδηματική τους επίπτωση. Θα έπρεπε, επί των προκειμένων, να σημειωθεί ότι η καθαρά κοινωνική διάσταση του Κανονισμού, λόγω της φύσεως των προβλημάτων, είναι δύσκολο να διακριθώθει, σε αντιπαράθεση με την αναπτυξιακή. Ετσι, για παράδειγμα, πολλά από τα Σ.Β. για τον εκσυγχρονισμό των εκμεταλλεύσεων είναι οριακής οικονομικής αποδοτικότητας, ιδιαίτερα στην κτηνοτροφία, ωστόσο, δεν μπορεί να αμφισβητηθεί η κοινωνική τους χροιά με την έννοια ότι προσφέρουν τη δυνατότητα για καλύτερες, υγιεινές, σύγχρονες εργασιακές συνθήκες στους παραγωγούς π.χ. με νεόκτιστους στάβλους, μέσα μεταφοράς των προϊόντων, μηχανήματα μείωσης του χειρωνακτικού μόχθου κ.τ.λ. Από την άλλη, η έμμεση κοινωνική διάσταση μπορεί να αποδοθεί σε μέτρα όπως, οι ενισχύσεις για τη δημιουργία εκπαιδευτικών κέντρων, συμπληρωματικές ενισχύσεις επενδύσεων για νέους γεωργούς και ενισχύσεις για την πρώτη εγκατάσταση νέων γεωργών (βλ. σχετικό πίνακα 5) που όμως, βασικά, έχουν αναπτυξιακό χαρακτήρα.

Παρά τις επισημανθείσες συγχύσεις ως προς τον χαρακτήρα της διαρθρωτικής πολιτικής κατά την πρακτική της εφαρμογή, δεν στερείται χρησιμότητας η εμμονή στη διάκριση, επί του παρόντος τουλάχιστον, των κοινωνικών και αναπτυξιακών της συνιστωσών. Και τούτο γιατί έτσι διευκολύνεται η αξιολόγηση των μέχρι σήμερα αποκτηθεισών εμπειριών από την άσκηση αυτής της πολιτικής. Το παράδειγμα της αιγοπροβατοτροφίας είναι χαρακτηριστικό για τις επιπτώσεις της βοήθειας που δίνεται στις ορεινές και μειονεκτικές

περιοχές. Με τον κλάδο αυτό ασχολούνται 400.000 οικογένειες. Στη 12ετία 1975-1987 ο αιγοπρόβειος πληθυσμός αυξήθηκε κατά 13,2% που αντιστοιχεί σε μέση ετήσια αύξηση της τάξης του 1,1% του αριθμού των εκτρεφόμενων ζώων. Η σημασία του κλάδου είναι διττή. Πρώτο είναι κλάδος ανταγωνιστικός μέσα στην Κοινότητα, δεδομένου ότι η τελευταία είναι ελλειμματική σε προϊόντα αιγοπροβατοτροφίας και η εγχώρια παραγωγή σε αιγοπρόβειο κρέας καλύπτει το 90% των αναγκών της χώρας, το υπόλοιπο 10% εισάγεται. Δεύτερο η χωροταξική κατανομή του εκτρεφόμενου πληθυσμού παρουσιάζει ενδιαφέρον καθώς το 58,2% βρίσκεται ακριβώς στις ορεινές περιοχές και το 20,6% στις προβληματικές. Συνεπώς η σημασία του κλάδου είναι αυτονόητη τόσο από τη στενά αναπτυξιακή οπτική όσο και από την κοινωνική-περιβαλλοντική. Εδώ όμως επικεντρώνεται και η κριτική της εφαρμοσθείσας πολιτικής. Διότι αν αναμφισβήτητα οι ενισχύσεις συγκράτησαν το παραγωγικό σύστημα και απέτρεψαν σχετικά τη δημογραφική αποψίλωση των προβληματικών περιοχών, η έμφαση στον κοινωνικό χαρακτήρα των μέτρων δεν επέτρεψε τη βελτίωση της παραγωγικότητας του κλάδου. Ετσι, η αύξηση του ζωικού κεφαλαίου δεν συνοδεύτηκε από αντίστοιχη αύξηση της παραγωγής. Ο μέσος ετήσιος ρυθμός αύξησης της παραγωγής κατά την περίοδο 1981/87 είναι 0,44% για το αιγοπρόβειο κρέας και 0,84% για το αιγοπρόβειο γάλα. Τούτο κυρίως οφείλεται στο γεγονός ότι δεν βελτιώθηκαν σε ικανοποιητικό βαθμό οι συνθήκες εκτροφής των ζώων (διατροφή, σταυλισμός, υγιεινή ζώων κλπ.) (Λαμπαδάρης, 1990). Από την άλλη, τονίζοντας την αναμενόμενη βελτίωση του φυσικού περιβάλλοντος από τη σκοπιά αξιοποίησης των διαθέσιμων για ανάπτυξη πόρων, η ασκήθεια πολιτική πέραν της συμβολής της στην παραμονή ενός ορισμένου πληθυσμού στις μειονεκτικές περιοχές που λειτουργεί και ως φύλακας του τοπίου, είχε μάλλον αρνητικές επιπτώσεις. Η απουσία γενικότερων ρυθμίσεων στη χρήση της γης και την αξιοποίηση των φυσικών πόρων σε συνδυασμό με ένα καθεστώς επέκτασης του υφιστάμενου συστήματος παραγωγής, δεν ωφέλησαν το φυσικό περιβάλλον. Η αιγοτροφία ειδικά καθώς αξιοποιεί οριακής χρησιμότητας θαμνώδεις εκτάσεις μπορεί μέσω της αλόγιστης βόσκησης να εξαντλήσει κάθε όριο αντοχής των φυσικών λειμώνων (Λουλουδής κ.ά. 1990).

Στους αντίποδες, σχεδόν, της διαρθρωτικής πολιτικής που ασκήθηκε μέχρι σήμερα θα ήταν η ανάδειξη ακριβώς της αναπτυξιακής της διάστασης δεδομένου ότι η κοινωνική θεωρείται, από τα προλεχθέντα, σε ικανοποιητικό βαθμό προωθημένη. Ενα από τα λίγα παραδείγματα προς αυτή την κατεύθυνση, ενδεχομένως γιατί λειτούργησε "αυτομάτως" από την ίδια λογική του μέτρου, είναι η επίπτωση του Κανονισμού 797/85 στη διαδοχή των γεωργικών εκμεταλλεύσεων. Το πρόβλημα είναι γνωστό και ιδιαίτερα οξύ στις ορεινές και εν γένει μειονεκτικές περιοχές. Συνδέεται με τη γήρανση του αγροτικού πληθυσμού και την έλλειψη ενδιαφέροντος για το γεωργικό, ιδιαίτερα το κτηνοτροφικό επάγγελμα από τη νέα γενιά των αγροτών. Πρόσφατες εμπειρικές έρευνες δείχνουν ότι η μέση ηλικία των αρχηγών των εκμεταλλεύσεων είναι 55,7 έτη ενώ το 57,4% είναι άνω των 55 ετών και το 20,7% άνω των 65. Τέλος μόνο το 16,8% είναι κάτω των 45 ετών. Σε 10 χρόνια το 69% περίπου των αρχηγών θα έχει αποχωρήσει ενώ οι υπόλοιποι θα πολυασχολούνται ενώ μόνο ένα ποσοστό 18%, περίπου, παιδιών θέλει να παραμείνει στην εκμετάλλευσή και να διαδεχθεί στο μέλλον τον αρχηγό της (Σαμαράς κ.ά. 1991). Εξάλλου μεγάλη εμπειρική έρευνα που έγινε σε νέους ηλικίας 18-30 ετών (αγόρια) και 16-25 ετών (κορίτσια) σε αγροτικές περιοχές της Κεντρικής Ελλάδας έδειξε ότι μεταξύ των αγοριών 1 στα 3 σκέφτεται να φύγει στα πεδινά, 1 στα 2 στα ημιορεινά και 2 στα 3 στα ορεινά, ενώ στα κορίτσια η επιθυμία φυγής είναι πολύ ισχυρή (65%) (Παναγιώτου κ.ά. 1990). Η επίδραση του Κανονισμού στο σοβαρό αυτό πρόβλημα υπήρξε ιδιαίτερα σημαντική. Καθώς η εξισωτική αποζημίωση υπολογίζεται μόνο για τις πρώτες 15 ζωϊκές μονάδες και προκειμένου για αιγοπρόβατα για τα πρώτα 100 ζώα, παρατηρείται

διευκόλυνση της διαδοχής μέσω της εκχώρησης του επιπλέον αριθμού ζώων στα τέκνα της οικογένειας, τα οποία έτσι εγγράφονται σαν κτηνοτρόφοι και μετά 1 ή 2 χρόνια εντάσσονται στο πρόγραμμα ως αρχηγοί πια των δικών τους εκμεταλλεύσεων. Αντίθετα, εκεί που χρειαζόταν, σχεδιασμός, εξειδίκευση και προσαρμογή των μέτρων της διαρθρωτικής πολιτικής στις ιδιαιτερότητες και τα συναφή προβλήματα της ελληνικής γεωργίας, η απόδοση της δημόσιας διοίκησης υπήρξε, στην καλύτερη περίπτωση απρόθυμη και αναποτελεσματική στη χειρότερη πρόχειρη και ανύποπτη των προβλημάτων προς επίλυση. Στην πρώτη περίπτωση θα μπορούσε να αναφερθεί η καθυστέρηση της πορείας εφαρμογής του Κανονισμού όσον αφορά στα σχετικά με την εγκατάσταση και τις επενδυτικές πρωτοβουλίες των νέων αγροτών, περί της σημασίας των οποίων ήδη έγινε λόγος. Αλλά την ίδια τύχη είχαν και τα μέτρα που αφορούσαν στη βελτίωση και προστασία του φυσικού περιβάλλοντος. Πράγματι στις προβλέψεις του 797/85 είναι και προγράμματα περιβαλλοντικής προστασίας όπως και βελτίωσης βοσκοτόπων σε συνδυασμό με ελεγχόμενη βόσκηση ή ακόμα και (πιο προωθημένα) κίνητρα για την "παραγωγή τοπίου" και αναδασώσεων πρώην γεωργικών εκτάσεων. Η ελληνική διοίκηση απεδείχθη εξαιρετικά απρόθυμη και βραδυφλεγής στην αξιοποίηση αυτών των κατευθύνσεων. Εκεί όμως που η αναποτελεσματικότητα συνδέθηκε με την προχειρότητα ή τον κακό σχεδιασμό, που ενδεχομένως δεν προοιωνίζεται, με δεδομένη τη στρόφι της ΚΑΠ σε παρόμοιες πολιτικές, αισιόδοξες προοπτικές, είναι η λεγόμενη "πρώρη συνταξιοδότηση".

Η "πρώρη συνταξιοδότηση" ή και "ενθάρρυνση της παύσης της γεωργικής δραστηριότητας", αξίζει ιδιαίτερης μνείας καθώς η Ελλάδα έσπευσε πρώτη από όλα τα υπόλοιπα μέλη της Κοινότητας να την εφαρμόσει, ήδη από το 1989. Επέλεξε, μάλιστα, εκείνη την εκδοχή της που πρόβλεπε συνένωση της εκμετάλλευσης του "συνταξιοδοτούμενου" με εκείνη του "νέου", αγρότη κατά κύρια απασχόληση, στον οποίο ο πρώτος παραχωρούσε την ιδιοκτησία του μόνιμα ή με 10ετή ενοικίαση. Στο σχετικό Κανονισμό 1096/88 εντάχθηκαν 61.500 δικαιούχοι το 1989 και ενώ ήδη υπήρχε προειδοποίηση από την Κοινότητα για την τροποποίησή του, άλλες 9.500 το 1990. Τελικά, η τροποποίηση έγινε (Κανονισμός 3808/89) και δημιούργησε άλλο καθεστώς, δηλαδή εγκατάλειψη της γεωργικής δραστηριότητας και της εκμετάλλευσης εκ μέρους του "συνταξιοδοτούμενου". Με το νέο καθεστώς η Κοινοτική συνδρομή στο πρόγραμμα δεν ήταν πια δυνατή αλλά επιπρόσθετα από τους 71.163 δικαιούχους, σε επανέλεγχο, μόνο 41,38% είχαν ενταχθεί νομίμως. Το τελευταίο στοιχείο, αλλά και η εν γένει επίοψη της εφαρμογής, δημιουργούν σκέψεις για τη σύνδεση ενός διαρθρωτικού μέτρου, με τις σκοπιμότητες των επανειλημμένων εκλογικών αναμετρήσεων της περιόδου 1989-1990. Πέρα από τις αντιρρήσεις για τη σύνδεση μιας εξ αντικειμένου μακροπρόθεσμης (διαρθρωτικής) πολιτικής με βραχυπρόθεσμα (κομματικά) οφέλη, καθιστώντας την πρώτη αναξίοπιστη, σημαντικότερα είναι τα προβλήματα της ελληνικής διοίκησης στη σύλληψη και υλοποίηση ανάλογων μέτρων. Από τα προσωρινά απολογιστικά στοιχεία, φαίνεται ότι δεν τηρήθηκε η ρήτρα περιορισμού των "πλεονασματικών προϊόντων" ενώ τα συμβόλαια οριστικής παραχώρησης δεν υπερβαίνουν ένα ελάχιστο 2% των εντάξεων στο πρόγραμμα. Αλλά έτσι η βελτίωση της έγγειας διάρθρωσης καθίσταται και πάλι προσωρινή, με όριο τη 10ετή ενοικίαση. Το κυριότερο, που αφορά και το μέλλον, ελλείψει κτηματολογίου παραγωγικών γαιών, δεν μπορεί να ασκηθεί διαρθρωτική παρεμβατική πολιτική. Η κρατική παρέμβαση εδώ θα συνίστατο στη διαφοροποίηση του ύψους των συντάξεων ανάλογα με την οξύτητα του εγγειοδιαρθρωτικού προβλήματος και το σχέδιο ανάπτυξης κάθε περιοχής. Η έλλειψη όμως των σχετικών στοιχείων δεν επιτρέπει αυτή την ορθολογική κατανομή των διαθέσιμων πόρων, μετατρέποντας την πρώρη συνταξιοδότηση από "κάθετη" διαρθρωτική σε "οριζόντια" πολιτική κοινωνικής πρόνοιας.

Από τα παραπάνω συνάγεται ότι η μέχρι σήμερα εμπειρία άσκησης της διαρθρωτικής πολιτικής, θα πρέπει να αξιολογηθεί συστηματικά σε σχέση με τους επιδιωχθέντες στόχους και τα επιτευχθέντα αποτελέσματα. Και τούτο γιατί πρόκειται για πολιτική που έστω και αν εκπορεύεται από υπερεθνικό οργανισμό, αφήνει μεγάλα περιθώρια σύνθετων παρεμβάσεων κοινωνικών, περιβαλλοντικών αλλά και συγχρόνων - το δυσκολότερο όπως δείχνει η ελληνική εμπειρία - αναπτυξιακών, ειδικά προσαρμοσμένων στις συνθήκες και τα ιδιαίτερα προβλήματα που αντιμετωπίζει κάθε κράτος-μέλος. Η επαγγελλόμενη ενίσχυση του διαρθρωτικού σκέλους της νέας ΚΑΠ, αν ενέχει κινδύνους για την ελληνική γεωργία, είναι γιατί αυξάνει αυτού του τύπου τις δυσκολίες.

### Συμπεράσματα

Συνοψίζουμε τα βασικά συμπεράσματα που προκύπτουν από την ανάλυση που προηγήθηκε. Η κοινωνική διάσταση της πολιτικής στήριξης των τιμών αφορά δέσμευση πόρων υπέρ των αγροτών, που ανέρχεται στο 35-40% του γεωργικού εισοδήματος. Η πολιτική αυτή δεν έχει αποτρέψει τη διεύρυνση των ανισοτήτων τόσο σε ενδοπεριφερειακό όσο και σε διαπεριφερειακό επίπεδο της Κοινότητας. Οι αναπόφευκτες περικοπές τιμών της νέας ΚΑΠ λόγω εσωτερικών και εξωτερικών πιέσεων συνεπάγονται μια ουσιαστική πτώση του γεωργικού εισοδήματος αλλά εντάσσονται σε ένα γενικότερο πλέγμα μέτρων δρομολογημένων σαφώς μετά και τη σχετική απόφαση της επιτροπής στις 9.7.1991. Για τη χώρα μας τουλάχιστον βραχυ-μεσοπρόθεσμα οι επιπτώσεις αναμένονται να είναι αναλογικά δυσμενέστερες για τους εξής κυρίως λόγους:

α. Την πολύ μεγαλύτερη σημασία του αγροτικού τομέα στην εθνική οικονομία (υψηλότερη συμμετοχή στο εθνικό προϊόν, στη συνολική απασχόληση, στις εξαγωγές κλπ.), εν πολλοίς οφειλόμενη και στα προκύψαντα κοινωνικά οφέλη από τη 10ετή εφαρμογή της ΚΑΠ.

β. Αναμένεται να δυσχερανθεί ακόμα περισσότερο το έργο της ανάκαμψης της Ελληνικής οικονομίας. Ας σημειωθεί όμως πως η σχετική εναρμόνιση των τιμών των αγροτικών προϊόντων με τις διεθνείς θα αποβεί υπέρ του καταναλωτή με την παράλληλη όμως διεύρυνση του ελλείμματος του εμπορικού ισοζυγίου.

Η ενδεδειγμένη αγροτική πολιτική πρέπει να κινηθεί στους εξής άξονες:

α. Επιτάχυνση της πολιτικής αναδιάρθρωσης των καλλιεργειών κυρίως σ' εκείνα που παρουσιάζουν μεγάλα πλεονάσματα (π.χ. ροδάκινα, εσπεριδοειδή) ή προβλήματα διάθεσης (π.χ. ανατολικά καπνά, σταφίδα) με παράλληλη ενίσχυση της εξαγωγικής προσπάθειας.

β. Διατομεακή παρέμβαση στις προβληματικές περιοχές στα πλαίσια της ολοκληρωμένης ανάπτυξης και πλήρης αξιοποίηση των δυνατοτήτων της διαρθρωτικής πολιτικής της Κοινότητας (εκουγχρονισμός αρμοδίων υπηρεσιών για τη μεγιστοποίηση της άντλησης πόρων από τα διαρθρωτικά ταμεία, γρήγορη προώθηση επενδυτικών σχεδίων, προώθηση προϊόντων υψηλής ποιότητας - "ονομασίας προελεύσεως", "οικολογικά"- για τα οποία παρουσιάζεται αυξημένη διεθνής ζήτηση κλπ.).

γ. Χωρίς να παραγνωρίζεται η μεγάλη σημασία της λήψης μέτρων που θα διευκολύνουν και θα επιταχύνουν τη συνεχή διεύρυνση του κλήρου, στις αναπτυγμένες περιοχές επιβάλλεται η λήψη άμεσων μέτρων για την ταχύρρυθμη αύξηση του οικονομικού κυρίως μεγέθους των γεωργικών εκμεταλλεύσεων. Όμως η εντατικοποίηση της επενδυτικής προσπάθειας για την αντιμετώπιση του οξυνόμενου διεθνούς ανταγωνισμού επιβάλλει

παράλληλη ενεργοποίηση και ενίσχυση του υφιστάμενου καθεστώτος προστασίας του περιβάλλοντος της υπαίθρου.

δ. Πληρέστερη αξιοποίηση της γεωργίας μερικής απασχόλησης (part-time farming). Καθώς πρόκειται για φαινόμενο με μόνιμα, δομικά χαρακτηριστικά, ενδεχομένως αποτελεί, τη λύση στη μειούμενη σημασία της απασχόλησης στη γεωργία, συμβάλλοντας στην ανασυγκρότηση της υπαίθρου και συγκρατώντας το ρεύμα εξόδου νέων ιδιαίτερα ανθρώπων από τις αγροτικές κοινότητες, τουλάχιστον, στα ημι-αστικά κέντρα.

ε. Η αναπόφευκτη δραστική μείωση της στήριξης των τιμών που επέρχεται στη δεκαετία του '90, εκ των πραγμάτων αυξάνει το ειδικό βάρος της διαρθρωτικής πολιτικής, η οποία πρέπει να συνδέσει την κοινωνική της διάσταση, η οποία λόγω των καθυστερήσεων της ελληνικής γεωργίας, ούτως ή άλλως αντιστοιχεί στη φύση των προς επίλυση προβλημάτων του αγροτικού τομέα, με την οικονομική/αναπτυξιακή. Με αυτή την έννοια είναι ορθή η επισήμανση του Υπουργού Γεωργίας ότι: "το προωθούμενο νέο καθεστώς προϋποθέτει ιδιαίτερα αποτελεσματικό διοικητικό μηχανισμό για την εφαρμογή του" αλλά όχι μόνο γιατί "διαφορετικά είναι πιθανό να δημιουργηθεί πρόβλημα ταχείας πληρωμής των επιδοτήσεων κατά εκμετάλλευση" (Παπακωνσταντίνου, 1991). Η ανάλυση που προηγήθηκε, έστω και αποσπασματικά, δείχνει ότι βασική αδυναμία της ελληνικής διοίκησης παραμένει η σύλληψη, εξειδίκευση και συνθετική αντιμετώπιση των διαρθρωτικών προβλημάτων της γεωργίας μας.

Πίνακας 1

Εξέλιξη των βασικών μεγεθών της ελληνικής γεωργίας  
στη δεκαετία 1980 - 1989  
(σε εκατ. δρχ. τρέχουσες τιμές)

|                                                                  | 1980    | 1981    | 1982    | 1983    | 1984    | 1985    | 1986    | 1987      | 1988      | 1989      | 1989/80<br>(%) |
|------------------------------------------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|-----------|-----------|-----------|----------------|
| 1. Ακαθάριστη Αξία<br>Γεωργ. Παραγωγής                           | 323.629 | 394.058 | 488.415 | 551.734 | 701.830 | 863.934 | 969.002 | 1.028.070 | 1.203.570 | 1.447.442 | 18,1           |
| 2. Ενδιάμεση<br>Κατανάλωση                                       | 73.304  | 92.258  | 108.054 | 137.875 | 163.728 | 200.599 | 227.322 | 248.621   | 282.000   | 316.583   | 17,6           |
| 3. Ακαθάριστη Προσθέμενη<br>Αξία σε τιμές αγοράς<br>(1 -2)       | 250.325 | 301.800 | 380.361 | 413.859 | 538.102 | 663.335 | 741.680 | 779.449   | 921.570   | 1.130.899 | 18,2           |
| 4. Επιδόσεις                                                     | 9.551   | 20.175  | 28.633  | 28.826  | 39.528  | 43.600  | 48.598  | 91.748    | 91.277    | 99.240    | 29,7           |
| 5. Φόρος                                                         | 5.458   | 6.543   | 8.460   | 9.000   | 11.818  | 14.188  | 20.962  | 7.569     | 1.521     | 3.338     | -5,3           |
| 6. Επιστροφή ΦΠΑ                                                 | --      | --      | --      | --      | --      | --      | --      | --        | 9.500     | 14.000    | --             |
| 7. Αποσβέσεις                                                    | 12.726  | 15.522  | 18.643  | 23.655  | 29.283  | 36.169  | 45.280  | 49.608    | 56.197    | 58.000    | 18,4           |
| 8. Καθαρή Προσθέμενη<br>Αξία σε τιμές συντελεστών<br>(3+4-5+6-7) | 241.692 | 299.910 | 381.891 | 410.030 | 563.524 | 656.578 | 724.036 | 814.020   | 964.633   | 1.182.761 | 19,3           |

Μέση ετήσια μεταβολή τιμών καταναλωτή 1980 - 1989 = 18,8%

Μέση ετήσια μεταβολή καθαρής προσθέμενης αξίας (8) 1980 - 1989 = 19,3%

Πηγή : ΥΠΕΘΟ - ΕΣΥΕ

**Πίνακας 2**  
**Δημόσιες Δαπάνες για τη Γεωργία (εκατ. δρχ.)**

|                                    | 1980    | 1981               | 1982               | 1983               | 1984               | 1985               | 1986               | 1987               | 1988      | 1989       | 1990(α) |
|------------------------------------|---------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|-----------|------------|---------|
| 1. Τακτικός Προϋπολογισμός         | 38.105  | 83.903             | 80.063             | 51.109             | 54.961             | 91.727             | 106.700            | 107.453            | 100.680   | 116.668    | 167.170 |
| α) Ενισχ. Προσανατολισμού          | 10.000  | 12.117*            | 11.864*            | 12.991             | 13.008*            | 17.676*            | 19.541*            | 29.146*            | 32.380    | 60.516     | 93.320  |
| β) Άλλες επιδοτήσεις               | 28.105  | (14.581)<br>69.322 | (13.260)<br>66.803 | (12.987)<br>38.118 | (13.885)<br>41.953 | (17.674)<br>74.051 | (21.845)<br>87.159 | (28.501)<br>78.307 | 68.300    | 56.152     | 73.850  |
| 2. Πρόγραμμα Δημ. Επενδ. (*)       | 9.069*  | 8.584*             | 11.974*            | 15.680*            | 18.464*            | 24.848*            | 24.296*            | 23.624*            | 28.130    | 34.819     | 36.500  |
| 3. ΚΤΓΚΔ                           | 4.156   | 5.831              | 7.171              | (14.032)<br>7.372  | (16.580)<br>9.185  | (22.761)<br>12.043 | (22.358)<br>10.697 | (22.264)<br>11.419 | 12.100    | 13.148     | --      |
| 4. Δασοκτονία                      |         | 818                | 996                | 1.200              | 1.400              | 1.278              | 1.009              | 935                | 1.500     | 2.300      | --      |
| 5. ΟΓΑ                             |         | 31.848             | 52.719             | 57.695             | 73.900             | 98.500             | 111.303            | 122.100            | 142.000   | 156.000(α) | --      |
| 6. FEOGA (εγγ.)                    | --      | 8.985              | 44.625             | 76.236             | 83.330             | 120.833            | 190.931            | 204.765            | 217.123   | 280.596    | 370.000 |
| 7. FEOGA (προσαν.)                 | --      | --                 | 968                | 1.679              | 4.717              | 11.089             | 13.154             | 12.496             | 23.603    | 37.987     | 44.200  |
| 8. Σύνολο Στήριξης τιμών (1.α+6)   | 28.105  | 78.307             | 111.428            | 114.354            | 125.283            | 194.884            | 278.090            | 283.072            | 285.423   | 336.748    | 443.850 |
| 9. Σύνολο Διαρθρωτικών (1.α+2+3+7) | 23.225  | 26.532             | 31.977             | 37.772             | 45.374             | 65.656             | 67.688             | 76.685             | 84.113    | 146.470    | --      |
| 10. Γεωργικό προϊόν                | 270.058 | 329.285            | 424.415            | 462.769            | 591.395            | 713.824            | 788.062            | 851.895            | 1.079.351 | 1.337.316  | --      |
| 11. = (5+8+9)                      |         | 136.687            | 196.124            | 209.771            | 244.557            | 359.040            | 457.081            | 481.857            | 511.536   | 639.212(α) | --      |
| 11:10%                             |         | 41,5               | 46,2               | 45,3               | 41,4               | 50,2               | 58,0               | 56,5               | 47,4      | 47,8       | --      |
| 5:10%                              |         | 9,7                | 12,4               | 12,5               | 12,5               | 13,8               | 14,1               | 14,3               | 13,1      | 11,6       | --      |
| 8:10%                              | 10,4    | 23,8               | 26,3               | 24,7               | 21,2               | 27,3               | 35,3               | 33,2               | 36,4      | 25,2       | --      |
| 9:10%                              | 8,6     | 8,1                | 7,5                | 8,2                | 7,7                | 9,2                | 8,6                | 9,0                | 7,8       | 10,9       | --      |
| 1.66%                              | --      | 77,5               | 149,7              | 50,0               | 50,3               | 61,3               | 45,6               | 38,2               | 31,5      | 20,0       | 19,9    |
| 7(1.α+2+3) %                       | --      | --                 | 3,0                | 5,0                | 11,0               | 17,0               | 24,0               | 19,0               | 39,0      | 35,0       | --      |

Πηγή : Ετήσιες Εκθέσεις Προϋπολογισμού Υπ. Γεωργίας - Εθνικοί Λογαριασμοί

(α) = Εκτιμήσεις (\*) Στοιχεία διαφορετικών πηγών

**Πίνακας 3**  
**Βασικά χαρακτηριστικά της γεωργίας στην Ελλάδα και στην Ε.Κ. (1988)**

| Χαρακτηριστικά                                                                                                                                      | EUR 12    | Ελλάδα    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|-----------|
| Συνολική έκταση (χλμ²)                                                                                                                              | 2.258.298 | 131.957   |
| Πληθυσμός (1.000 κάτοικοι)                                                                                                                          | 324.776   | 9.984     |
| ΑΕΠ/Κάτοικο (Επίπεδο αγοραστικής δύναμης - ΕΑΔ)                                                                                                     | 15.787    | 8.582     |
| Ποσοστό πληθωρισμού (1)                                                                                                                             | 4,5       | 14,6      |
| Εμπορικό ισοζύγιο (εκατ. ECU)                                                                                                                       | 15.192    | -5.130    |
| Χρησιμοποιούμενη γεωργική έκταση (1.000 εκτάρια)                                                                                                    | 128.643   | 5.741 (1) |
| Απασχόληση στον "τομέα της γεωργίας, δασοκομίας, κυνηγιού, αλιείας"                                                                                 |           |           |
| -αριθμός (1.000 άτομα)                                                                                                                              | 9.633     | 971 (1)   |
| -σε ποσοστό του απασχολούμενου ενεργού πληθυσμού (%)                                                                                                | 7,7       | 27,0 (1)  |
| Αριθμός των γεωργικών εκμεταλλεύσεων (1.000 εκμεταλλεύσεις)                                                                                         | 8.780     | 953       |
| ΧΓΕ ανά εκμετάλλευση (εκτάρια)                                                                                                                      | 13,2      | 4,0       |
| Τελική γεωργική παραγωγή (εκατ. ECU)                                                                                                                | 181.078   | 6.581     |
| Ποσοστιαία συμμετοχή της γεωργίας στο ΑΕΠ (ΑΠΑ/ΑΕΠ) (%)                                                                                             | 3,2       | 15,6      |
| Ποσοστιαία συμμετοχή της γεωργίας στο συνολικό ακαθάριστο σχηματισμό πάγιου κεφαλαίου (%)                                                           | 3,4       | 6,1       |
| Ποσοστιαία συμμετοχή των εισαγωγών γεωργικών προϊόντων και προϊόντων διατροφής στις εισαγωγές όλων των προϊόντων (%)                                | 13,8      | 17,4      |
| Ποσοστιαία συμμετοχή των εξαγωγών γεωργικών προϊόντων και προϊόντων διατροφής στις εξαγωγές όλων των προϊόντων (%)                                  | 8,3       | 21,1      |
| Υπόλοιπο εξωτερικού εμπορίου γεωργικών προϊόντων και προϊόντων διατροφής (εκατ. ECU)                                                                | -23.477   | -361      |
| Ποσοστιαία συμμετοχή των καταναλωτικών δαπανών των νοικοκυριών για τρόφιμα, ποτά και καπνό στις συνολικές καταναλωτικές δαπάνες των νοικοκυριών (%) | 21,0      | 39,0      |

(1) : 1987

Πηγές : EUROSTAT και Επιτροπή των ΕΚ, Γενική Διεύθυνση Γεωργίας

Πίνακας 4

Επενδύσεις με Σχέδιο Βελτίωσης του Κανονισμού 797/85  
για το σύνολο της χώρας τα έτη 1986 - 1990 (εκ. δρχ.)

| Χρονική Περίδος         | I     | II       | III  | IV      | V     | VI      | VII     | VIII |
|-------------------------|-------|----------|------|---------|-------|---------|---------|------|
| 1986 (έναρξη εφαρμογής) | 4274  | 5033,4   | 2,8  | --      | --    | --      | 296     | --   |
| 1987                    | 6809  | 19755    | 5,7  | 10379,2 | --    | --      | 3109,7  | 29,9 |
| 1988                    | 8060  | 34732,3  | 6,2  | 10396,8 | --    | --      | 5569,2  | 53,5 |
| 1989                    | 8442  | 31413,2  | 7,5  | 13315,6 | --    | --      | 8891,7  | 66,7 |
| 1990                    | 5883  | 30047,7  | 10,2 | 11904,9 | 16845 | 42941,5 | 11466,7 | 96,3 |
| Σύνολο                  | 30985 | 110981,6 | 3,1  | 45996,5 | 16845 | 42941,5 | 29333,3 | 63,8 |

Πηγή : Υπουργείο Γεωργίας, Δ/νση Γ. Εφαρμογών, 1991

Υπόμνημα στηλών

- I : Αριθμός εγκριθέντων Σχεδίων Βελτίωσης (Σ.Β.)
- II : Υψος επένδυσης εγκριθέντων Σ.Β.
- III : Μέσο ύψος επένδυσης ανά εγκριθέν Σ.Β.
- IV : Αναλογούσα επιδότηση στα εγκριθέντα Σ.Β.
- V : Αριθμός Σ.Β. που ολοκληρώθηκαν
- VI : Υψος επένδυσης στα ολοκληρωθέντα Σ.Β.
- VII : Καταβληθείσα επιδότηση στο σύνολο των εγκριθέντων Σ.Β.
- VIII : Ποσοστό (%) καταβολής επιδοτήσεων σε σχέση με αναλογούσα επιδότηση

**Πίνακας 5**  
**Κατανομή Δαπανών του Κανονισμού 797/85/ΕΟΚ**  
**Κατά Είδος Μέτρου για τα Έτη 1986-1990**  
**(εκ. δρχ.)**

| ΕΙΔΟΣ ΜΕΤΡΟΥ                                                   | ΕΠΙΛΕΓΜΕΝΕΣ<br>ΔΑΠΑΝΕΣ | %    | ΣΥΝΟΛΙΚΗ ΑΠΟΔΟΣΗ<br>ΦΕΟΓΑ |
|----------------------------------------------------------------|------------------------|------|---------------------------|
| 1. Ενισχύσεις επενδύσεων                                       | 29423,1                | 36   | 18309,7                   |
| 2. Συμπληρωματικές ενισχύσεις<br>επενδύσεων για νέους γεωργούς | 134,7                  | ---  | 82,5                      |
| 3. Ενισχύσεις πρώτης εγκατάστασης<br>νέων γεωργών              | 997,1                  | 1,2  | 618,2                     |
| 4. Επιδότηση επιτοκίου για δάνεια<br>νέων γεωργών              | 3,7                    | ---  | 2,4                       |
| 5. Ενισχύσεις για τήρηση λογιστηρίου                           | 742,1                  | 0,9  | 461,0                     |
| 6. Ενισχύσεις στις ομάδες                                      | 1,0                    |      | 0,6                       |
| 7. Ενισχύσεις στις ενώσεις διαχείρισης                         | 1,4                    |      | 0,9                       |
| 8. Εξισωτικές αποζημιώσεις                                     | 43.129,9               | 53,6 | 21.758,6                  |
| 9. Ενισχύσεις στις συλλογικές<br>επενδύσεις                    | 5.519,2                | 7,0  | 3.062,6                   |
| 10. Ενισχύσεις υπέρ των δασικών μέτρων                         | 73,4                   |      | 47,5                      |
| 11. Ενισχύσεις για τη δημιουργία κέντρων<br>εκπαίδευσης        | 471,7                  |      | 172,6                     |
|                                                                | 80.445,2               |      | 43.238,4                  |

Πηγή : Υπουργείο Γεωργίας, Δ/νση Γ. Εφαρμογών, 1991.

**Πίνακας 6**  
**Κατανομή Επιλέξιμων Δαπανών του Κανονισμού**  
**797/85/ΕΟΚ κατά Περιοχή για τα έτη 1986-1990**  
**(εκ. δρχ.)**

|                           | 1986    |      | 1987     |      | 1988     |      |
|---------------------------|---------|------|----------|------|----------|------|
|                           | Ποσό    | %    | Ποσό     | %    | Ποσό     | %    |
| I. Συνήθεις περιοχές      | 160,9   | 2,6  | 1.134,2  | 9,5  | 2.028,4  | 11,5 |
| II. Μειονεκτικές περιοχές | 3.976,9 | 97,4 | 10.683,1 | 90,5 | 15.613,0 | 88,5 |
| ΣΥΝΟΛΟ                    | 4.138   | 100  | 11.817,3 | 100  | 17.641,4 | 100  |

Πηγή : Απόφαση ΕΕΚ 8.XII.87 (VI/1320/87-EL), VI/1515/88  
Απόφαση ΕΕΚ 7.VII.89