

Η Προοπτική της Κοινής Αγροτικής Πολιτικής

ΤΑΣΟΣ ΧΑΝΙΩΤΗΣ

1. Εισαγωγή

ΤΟΝ ΙΟΥΛΙΟ του 1991 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, συμπληρώνοντας το κείμενο γενικού προσανατολισμού που είχε ανακοινώσει μερικούς μήνες νωρίτερα, κατέθεσε τις προτάσεις της για τη μεταρρύθμιση της Κοινής Αγροτικής Πολιτικής (ΚΑΠ). Το Μάιο του 1993, παρά τις έντονες αρχικές αντιθέσεις του Συμβουλίου, οι θέσεις αυτές υιοθετήθηκαν σχεδόν χωρίς ουσιαστικές αλλαγές, για να εφαρμοστούν από το 1993, συνδέοντας τη μεταρρύθμιση αυτή της ΚΑΠ με το όνομα του τότε Ιρλανδού Επιτρόπου, Μακ Σάργου.

Το γενικό πλαίσιο μέσα στο οποίο προωθήθηκε η πλέον σημαντική πολιτική αλλαγή στη γεωργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) από την ίδρυσή της χαρακτηρίζονταν από μια σειρά εξελίξεις κοινές και σε προηγούμενες αλλαγές της ΚΑΠ: υπερπροσφορά προϊόντων, αύξηση των δημοσίων αποθεμάτων, διόγκωση του κόστους της (επιδοτούμενης) διάθεσης της πλεονάζουσας παραγωγής στις διεθνείς αγορές, εμπορικές διαμάχες με άλλους εξαγωγείς (ΗΠΑ, Καναδάς, Αυστραλία) και συνεχείς πιέσεις για αλλαγή της γεωργικής πολιτικής λόγω των δημοσιονομικών περιορισμών του κοινοτικού προϋπολογισμού. Επιπλέον, η παράλληλη διεξαγωγή των διαπραγματεύσεων της GATT, που για πρώτη φορά ενέτασαν τη γεωργία στους τομείς αρμοδιότητας κοινών κανόνων εμπορίου, περιέπλεκε σημαντικά τους όρους με τους οποίους διεξάγετο η συζήτηση για το μέλλον της ΚΑΠ. Πόσο μακρινή μοιάζει σήμερα αυτή η εικόνα! Μια σειρά συγκυριών έχει οδηγήσει τις διεθνείς τιμές των βασικών γεωργικών προϊόντων στα υψηλότερα επίπεδα της τελευταίας εικοσαετίας, τις γεωργικές δαπάνες (FEOGA-εγγυήσεις) σε έλεγχο ακόμα και κατά τη διάρκεια της μεταβατικής περιόδου της μεταρρύθμισης της ΚΑΠ (για την οποία είχαν εκφραστεί και από την ίδια την Επιτροπή φόβοι υπέρβασης των εγκεκριμένων δαπανών), και τα κοινοτικά αποθέματα όλων των γεωργικών προϊόντων σε οριακά επίπεδα.

Αν δεν υπήρχε η προοπτική ένταξης των χωρών της Κεντρικής Ευρώπης (ΧΚΕ) στην Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ) κάθε συζήτηση για περαιτέρω αλλαγή της ΚΑΠ θα έμοιαζε εξωπραγματική. Ως και η συμφωνία της GATT, για τις αρνητι-

κές επιπτώσεις της οποίας στην ευρωπαϊκή γεωργία, τόσο μελάνι χύθηκε πρόωρα, έχει πλέον περάσει στο περιθώριο. Παρ' όλα αυτά, η συζήτηση για το μέλλον της ΚΑΠ άρχισε ήδη με την κατάθεση του κειμένου της Επιτροπής για τη στρατηγική στο γεωργικό τομέα στο περιθώριο της Συνόδου της Μαδρίτης. Σε πλήρη δε αντίθεση με κάθε προηγούμενο, η πρωτοβουλία της Επιτροπής δεν ακολουθεί κάποια κρίση του τομέα της γεωργίας, αλλά προσπαθεί να τοποθετηθεί από τώρα και να προσανατολίσει την ΚΑΠ ώστε ν' αποφύγει ακριβώς μια τέτοια κρίση στο μέλλον.

Έχει όμως νόημα μια τέτοια συζήτηση σήμερα, με όλες τις αβεβαιότητες για το μέλλον της ΟΝΕ και τα αποτελέσματα της Διακυβερνητικής στο προσκήνιο; Και μόνο το γεγονός της απορρόφησης από τον κοινοτικό προϋπολογισμό του 50% των δαπανών του για τη γεωργία εξηγεί γιατί η απάντηση πρέπει να είναι καταφατική. Όχι γιατί κατ' ανάγκη το ποσό αυτό είναι μεγάλο (αντιπροσωπεύοντας το 0,60% του κοινοτικού ΑΕΠ, οι δαπάνες για την κοινοτική γεωργία εκφράζουν περισσότερο την καθυστέρηση καθορισμού «κοινών» πολιτικών σε άλλους τομείς), όσο γιατί το ύψος των κοινοτικών δαπανών δεν επαρκεί πλέον για να καλυφθούν οι προτεραιότητες που η ίδια η ΕΕ θέτει για τον εαυτό της, χωρίς ριζική επανεξέταση του ποιος δίνει τι, πού και με τι αποτελέσματα.

Για να έχει όμως νόημα αυτή η συζήτηση πρέπει πρώτα να ορίσει κανείς το πλαίσιο μέσα στο οποίο θα ασκηθεί η όποια γεωργική πολιτική στην ΕΕ τόσο μεσοπρόθεσμα όσο και μακροπρόθεσμα. Τέσσερις παράγοντες φαίνεται ότι θα επηρεάσουν αποφασιστικά αυτό το πλαίσιο: η εξέλιξη και τα αποτελέσματα της μεταρρύθμισης του '92 σε συνδυασμό με την εφαρμογή της συμφωνίας της GATT για τα γεωργικά προϊόντα, η προοπτική ένταξης των χωρών της Κεντρικής Ευρώπης (ΧΚΕ) στην Ευρωπαϊκή Ένωση, η έναρξη του νέου γύρου διαπραγματεύσεων στα πλαίσια του παγκόσμιου Οργανισμού Εμπορίου (ΠΟΕ), και οι εξελίξεις στις διεθνείς αγορές τροφίμων τα επόμενα 5-10 χρόνια.

Ενώ οι δύο πρώτοι (μεταρρύθμιση της ΚΑΠ και εφαρμογή της GATT) επηρεάζουν μεσοπρόθεσμα τις εξελίξεις και συ-

νεπάγονται λίγες πιέσεις για ριζικές αλλαγές της ΚΑΠ πριν το 2000, οι άλλοι παράγοντες, και κυρίως η προοπτική ένταξης των χωρών ΚΑΕ στην ΕΕ, θέτουν σε συζήτηση (και για πολλούς σε αμφισβήτηση) όλο το πλαίσιο πάνω στο οποίο στηρίζεται η ΚΑΠ μέχρι σήμερα. Το άρθρο αυτό επιδιώκει ν' αναλύσει τις πρόσφατες εξελίξεις που καθορίζουν το παραπάνω πλαίσιο. Έτσι, η μεταρρύθμιση της ΚΑΠ, η συμβατότητάς της με τη συμφωνία της GATT και τα μέχρι τώρα αποτελέσματά της θα αναφερθούν για να φωτισθεί ο σημερινός και βραχυπρόθεσμος ορίζοντας (μέχρι το τέλος της Διακυβερνητικής). Οι προοπτικές ένταξης των ΧΚΕ θα συζητηθούν κατόπιν για να δειχθεί τόσο το εύρος των προβλημά-

της πολιτικής σιτηρών επεκτείνονται και σε άλλους τομείς (π.χ. κτηνοτροφία, εξαγωγικό εμπόριο, διεθνείς σχέσεις). Η βασική κατεύθυνση της «νέας φιλοσοφίας» της ΚΑΠ είναι η μεταφορά ενός μεγάλου μέρους της στήριξης από την παραγωγή στον παραγωγό. Αυτό έγινε με τη μερική αποσύνδεση της ενίσχυσης από την παραγόμενη ποσότητα μέσω της μείωσης της (εγγυμένης) τιμής παρέμβασης, και της παροχής άμεσης βοήθειας στον παραγωγό, που είχε στόχο την αντιστάθμιση της απώλειας εισοδήματος λόγω της πτώσης της εγγυημένης τιμής. Η μετάβαση από το παλιό στο καινούριο σύστημα έγινε σε 3 χρόνια (από το 1993/94 έως το 1995/96), και συνδέθηκε με την υποχρέωση των «μεγάλων» παραγω-



των, όσο και τα όρια των επιχειρημάτων που θεωρούν τη γεωργία το βασικό εμπόδιο αυτής της ένταξης. Τέλος, οι εξελίξεις των διεθνών αγορών και ο νέος γύρος διαπραγματεύσεων στα πλαίσια του ΠΟΕ θα αναλυθούν για να φανεί τόσο η επικαιρότητα αυτής της συζήτησης, όσο και οι πιθανές διαγραφόμενες προοπτικές της ΚΑΠ.

2. Η μεταρρύθμιση της ΚΑΠ

Η μεταρρύθμιση της ΚΑΠ το 1992 έφερε ριζικές αλλαγές στην οργάνωση των αγορών κυρίως της φυτικής παραγωγής (σιτηρά, ελαιούχοι σπόροι, πρωτεϊνούχα προϊόντα, καπνός) και του βοείου κρέατος, και μικρότερες στην παραγωγή γάλακτος. Στα πλαίσια αυτού του άρθρου το βάρος θα δοθεί στην ανάλυση των αλλαγών της πολιτικής σιτηρών για τρεις κυρίως λόγους: πρώτον, γιατί είναι ο τομέας όπου η αλλαγή φιλοσοφίας του νέου συστήματος στήριξης είναι πιο καθαρή και προδιαγράφει τις μελλοντικές εξελίξεις και σε άλλους τομείς· δεύτερον γιατί ο τομέας αυτός, παρ' ότι καλύπτει το 20% της προστιθέμενης αξίας της γεωργικής παραγωγής στην ΕΕ, απορροφά το 40% του κοινοτικού προϋπολογισμού για την γεωργία· τρίτον, γιατί οι επιπτώσεις από την αλλαγή

γών (με παραγωγή άνω των 20 τόνων) να θέτουν υποχρεωτικά σε αγρανάπωση ένα συγκεκριμένο ποσοστό καλλιεργημένης έκτασης, προσδιορισμένης με ιστορικά κριτήρια (πίνακας 1).

Οι στόχοι αυτής της αλλαγής ήταν πολλαπλοί:

- α) αποθάρρυνση της εντατικοποίησης της παραγωγής, που ήταν αποτέλεσμα της σύνδεσης επιδότησης-παραγόμενης ποσότητας, και είχε αρνητικές επιπτώσεις στο περιβάλλον και έτεινε στην υπερπροσφορά.
- β) ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας των κοινοτικών σιτηρών στο εσωτερικό της κοινότητας μέσω της πτώσης των θεσμικών τιμών (και άρα των τιμών παραγωγού), με αποτέλεσμα την αύξηση της εσωτερικής ζήτησης και τη μείωση των αποθεμάτων,
- γ) αύξηση της ανταγωνιστικότητας των κοινοτικών σιτηρών στις διεθνείς αγορές, και κατά συνέπεια μείωση του κόστους της επιδοτούμενης εξαγωγής τους,
- δ) ανακοπή της συνεχούς μείωσης του γεωργικού εισοδήματος μέσω της στήριξης σημαντικού τμήματός του με τη μορφή άμεσων (σταθερών) ενισχύσεων και την έμμεση στήριξη του υπολοίπου τμήματος λόγω της σταθεροποιητικής επίπτωσης

της μείωσης της παραγωγής στις τιμές.

Έχοντας ήδη διανύσει την τριετή μεταβατική περίοδο της μεταρρύθμισης της ΚΑΠ, τι συμπεράσματα μπορεί ν' αντλήσει κανείς για τα μέχρι τώρα αποτελέσματά της; Σε ό,τι αφορά τις περιβαλλοντικές επιπτώσεις της, η αλλαγή της ΚΑΠ δεν μπορεί να θεωρηθεί ιδιαίτερα αποτελεσματική. Πέρα από τη μείωση της χρήσης λιπασμάτων και χημικών εισροών τις πρώτες δυο χρονιές της μεταρρύθμισης (που μάλλον θα είναι μία παρένθεση αν οι διεθνείς τιμές παραμείνουν στα σημερινά επίπεδα), τα υπόλοιπα αποτελέσματα στον τομέα του περιβάλλοντος ήταν πενιχρά. Κάποια κράτη μέλη προχώρησαν (με αρκετή καθυστέρηση) σε κάποια μέτρα, τα οποία όμως είναι αναποτελεσματικά, μια και προωθούν περιορισμένης εμβέλειας παρεμβάσεις στη θέση μιας ολοκληρωμένης προσέγγισης που θα έθετε σε νέα βάση τη σχέση γεωργίας-περιβάλλοντος.

Όσον αφορά τους άλλους στόχους της όμως, η μεταρρύθμιση της ΚΑΠ, παρ' όλες τις περί του αντιθέτου κριτικές και προβλέψεις, εξέπληξε με τα μέχρι τώρα αποτελέσματά της ακόμη κι όσους πίστευαν στην αναγκαιότητα και ορθή κατεύθυνση των βασικών της επιλογών. Αυτό φαίνεται καθαρά από τις εξελίξεις σε τρεις τομείς: στα δημόσια αποθέματα, που μειώθηκαν εντυπωσιακά σ' όλα τα προϊόντα (πίνακας), στις δαπάνες του γεωργικού προϋπολογισμού (FEOGA) που διατηρήθηκαν υπό έλεγχο, στα γεωργικά εισοδήματα, που αυξήθηκαν σ' όλες τις χώρες μέλη, κυρίως στους μεταρρυθμισθέντες τομείς (πίνακας 2).

Η μεταρρύθμιση αυτή της ΚΑΠ, με τη μείωση των θεσμικών τιμών, και κατά συνέπεια των τιμών παραγωγού, συνέβαλε στην ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας των σιτηρών στο εσωτερικό της αγοράς της ΕΕ, αντιστρέφοντας προηγούμενες τάσεις και τονώνοντας την εγχώρια ζήτηση.

Επιπλέον, η υποχρεωτική αγροανάπαυση συνέβαλε στη μείωση της παραγωγής και, σε συνδυασμό με την αύξηση της ζήτησης, μείωσε τα αποθέματα και τις δαπάνες. Τέλος, η αντιστάθμιση της μείωσης των τιμών μέσω της παροχής άμεσων ενισχύσεων συνέβαλε στη σημαντική ενίσχυση του γεωργικού εισοδήματος, ιδίως στον τομέα των σιτηρών.

Όμως αυτές οι εξελίξεις δεν υπήρξαν μόνο αποτέλεσμα της μεταρρύθμισης της ΚΑΠ. Στον τομέα των σιτηρών, που αποτελούσε και εξακολουθεί ν' αποτελεί τον τομέα-κλειδί της γεωργικής πολιτικής όλων των χωρών (και εκτός ΕΕ), οι εξελίξεις αυτές επηρεάστηκαν καθοριστικά και από εξωγενείς προς την ΕΕ παράγοντες. Η πιο εντυπωσιακή εξέλιξη, η αλματώδης αύξηση των διεθνών τιμών σταριού (που πρακτικά εκμηδένισε τις κοινοτικές εξαγωγικές επιδοτήσεις) οφείλεται στην παράλληλη επίδραση μιας σειράς παραγόντων – πολιτική εξάλειψης δημοσίων αποθεμάτων στις ΗΠΑ, συνεχής μείωση της παραγωγής στην τέως ΣΕ, κακή σοδειά το '94 στην Αυστραλία, και ισχυρή αύξηση της ζήτησης στη ΝΑ Ασία (κυρίως στην Κίνα), – συνέβαλαν στο να βρεθούν τα

παγκόσμια αποθέματα φέτος στο χαμηλότερο επίπεδο από το 1973, ενώ οι τιμές ακολούθησαν την αντίθετη κατεύθυνση. Ασχέτως πάντως αιτίας, οι εξελίξεις αυτές, που αναμένεται να συνεχιστούν τα αμέσως προσεχέ χρόνια, αφαιρούν μεσοπρόθεσμα οποιαδήποτε πίεση στον τομέα των σιτηρών λόγω της εφαρμογής της GATT. Έτσι, χωρίς να μπορεί να αποκλεισθεί η εμφάνιση επιμέρους προβλημάτων λόγω της εφαρμογής της συμφωνίας σε άλλους κλάδους παραγωγής (π.χ., βόειο κρέας), είναι δύσκολο να φανταστεί κανείς έντονες πιέσεις, σε κεντρικό πολιτικό επίπεδο, για ριζική αλλαγή της ΚΑΠ πριν από τη λήξη της προσεχούς διακυβερνητικής σύσκεψης και το ξεκαθάρισμα των προοπτικών ένταξης των ΧΚΕ.

3. Μακροπρόθεσμες εξελίξεις

Αν οι μέχρι τώρα εξελίξεις επιδρούν θετικά στη διατήρηση του σημερινού πλαισίου της ΚΑΠ, (με μια σειρά εκκρεμότητες βέβαια, που αφορούν άμεσα τα μεσογειακά προϊόντα), η εικόνα μπορεί να αλλάξει άρδην όσο πλησιάζουμε στο κατώφλι του 21ου αιώνα.

Το πρώτο στοιχείο που πρέπει να τονιστεί είναι ότι, προς το τέλος αυτής της δεκαετίας, τα θετικά αποτελέσματα της μεταρρύθμισης του 1992 θα αρχίσουν να εξαντλούνται. Η αύξηση της παραγωγικότητας οδηγεί σε αναπόφευκτη αύξηση της παραγωγής, αν και αυτό συμβαίνει με χαμηλότερους ρυθμούς απ' ό,τι στο παρελθόν. Επιπλέον, όποιες κι αν είναι οι συγκυριακές διακυμάνσεις των τιμών, μακροπρόθεσμα αυτές θα τείνουν να σταθεροποιηθούν, μειώνοντας τη θετική επίδραση της αρχικής τους πτώσης στην εσωτερική ζήτηση. Η σταδιακή μείωση των ποσοτήτων επιδοτούμενων εξαγωγών θα τείνει να ισχυροποιεί τις πιέσεις για πιθανές αλλαγές στην ΚΑΠ, ενόψει και της προβλεπόμενης έναρξης νέου γύρου διαπραγματεύσεων στα πλαίσια του ΠΟΕ.

Δεύτερο, η μεγάλη αύξηση των τιμών των σιτηρών (που αυτή τη στιγμή θεωρείται ως η πιθανότερη βραχυπρόθεσμη προοπτική στις διεθνείς αγορές), παράλληλα με την ενίσχυση του εισοδήματος των παραγωγών λόγω των αντισταθμιστικών ενισχύσεων, οδηγεί ήδη, κύριως στις χώρες του βορρά της ΕΕ, σε προβληματισμούς που αμφισβητούν ευθέως τόσο την αναγκαιότητα των ποσοτικών περιορισμών που επιβάλλει η νέα ΚΑΠ, όσο και τη λογική της συνέχισης των άμεσων ενισχύσεων στον παραγωγό. Οι τελευταίες θεωρούνται στις σημερινές συνθήκες άνευ νοήματος, μια και δεν υπάρχει μείωση εισοδήματος που να πρέπει να αποζημιωθεί. Επιπλέον, η ύπαρξη ποσοτικών περιορισμών θεωρείται ότι περιορίζει τη δυνατότητα των Ευρωπαίων παραγωγών να επωφεληθούν από τις ευνοϊκές εξελίξεις στις διεθνείς αγορές.

Όμως οι παραπάνω λόγοι δεν αποτελούν από μόνοι τους ικανή αιτία συνολικής μεταρρύθμισης της ΚΑΠ, ιδίως όταν καθορίζονται σε μεγάλο βαθμό από την συγκυρία. Ο βασικότερος λόγος μιας εκ βάθους συζήτησης για το μέλλον της ΚΑΠ

είναι η προοπτική ένταξης των χωρών της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

Το βασικό ερώτημα που έχει ήδη τεθεί αφορά το κόστος που θα έχει η ένταξη αυτών των χωρών στις συγκεκριμένες δομές της ΚΑΠ. Αν και οι αρχικές εκτιμήσεις αυτού του κόστους ήταν μάλλον υπερβολικές, το ίδιο το μέγεθος αυτού του μπλοκ χωρών (100 εκατ. κάτοικοι), η σημασία της γεωργίας σ' αυτές τις χώρες (9,5 εκατ. αγρότες σε σύγκριση με 8,2 εκατ. για την ΕΕ) και οι διαρθρωτικές αδυναμίες του γεωργικού τους τομέα καθιστούν αναπόφευκτη όχι μόνο την προσαρμογή αυτών των χωρών στην ΚΑΠ, αλλά και την προσαρμογή της ΚΑΠ στις νέες συνθήκες που θα δημιουργήσει η διεύρυνση της ΕΕ.



Κάτι τέτοιο θέτει ερωτήματα που δεν επιδέχονται εύκολη απάντηση. Δύο απ' αυτά είναι ιδιαίτερα κρίσιμα για το μέλλον της ΚΑΠ. Το πρώτο αφορά πορεία προσέγγισης των τιμών των ΧΚΕ προς τις τιμές της ΕΕ. Θα έχει επιτελεστεί αυτή η προσέγγιση πριν την ένταξη των ΧΚΕ στην ΕΕ, έτσι ώστε να μην απαιτηθεί περαιτέρω μείωση των κοινοτικών τιμών; Ή θα απαιτηθούν ανυστερή μέτρα διαχείρισης της προσφοράς σε κάποιους κλάδους, με όλες τις στρεβλώσεις που αυτά θα συνεπάγονται διογκώνοντας τις εντάσεις που η δικαιοσύνη ένταξης των ΧΚΕ θα δημιουργήσει;

Το δεύτερο ερώτημα είναι ακόμη πιο κρίσιμο. Μια και δεν αναμένονται σημαντικές μειώσεις τιμών στις ΧΚΕ, αντιθέτως σε μια σειρά προϊόντα προβλέπονται αυξήσεις τιμών, τι νόημα θα είχε η καταβολή άμεσων ενισχύσεων, που στη σημερινή ΕΕ έχουν δοθεί ως αντιστάθμισμα στη μείωση των θεσμικών τιμών; Κι αν τελικά επιλεγεί η διάθεση αυτών των ποσών για διαρθρωτικές επεμβάσεις, τι συνθήκες θα υπάρξουν μακροπρόθεσμα για τη συνέχιση των άμεσων ενισχύσεων στην ΕΕ, που ήδη αποτελούν το γεωργικού εισοδήματος;

4. Πιθανές κατευθύνσεις ΚΑΠ

Όπως φαίνεται και από το κείμενο της Επιτροπής για τη στρατηγική στον γεωργικό τομέα, τρεις είναι οι πιθανές κατευθύνσεις της μελλοντικής ΚΓΠ.

α. Διατήρηση του *status quo*

Επιλογή μακροπρόθεσμα κάθε άλλο παρά ρεαλιστική, αφού αντί ν' αντιμετωπίζει από τώρα τα διαφαινόμενα προβλήματα, παραπέμπει στο απόμακρο μέλλον (όταν οι συνθήκες θα είναι πολύ πιο δυσχερείς) τη λύση τους. Πάντως η επιλογή αυτή καθίσταται η πλέον ανώδυνη βραχυπρόθεσμα, μια και αποφεύγει να αναλάβει το πολιτικό κόστος της έγκαιρης

προετοιμασίας της ευρωπαϊκής γεωργίας στα νέα δεδομένα. Μεσοπρόθεσμα, αντί να συντελεί στην υπεράσπιση της ΚΑΠ, ανοίγει στην ουσία το δρόμο, σε κάποιο όχι τόσο μακρινό μέλλον, στη δεύτερη επιλογή, της ριζικής μεταρρύθμισης της ΚΑΠ.

β. Ριζική μεταρρύθμιση

Η ριζική μεταρρύθμιση, που προτείνεται ως επιλογή από μια σειρά χώρες του Βορρά της ΕΕ, τείνει στην ουσία στην επανειδίκευση της γεωργικής πολιτικής στα κράτη-μέλη, εμπνευσμένη από μια λογική κατάργησης των τιμών στήριξης, των ποσοτώσεων και άλλων διαχειριστικών μέτρων, παροχής εισοδηματικών αντισταθμίσεων υπό τη μορφή σταδιακά μειωμένων επιδοτήσεων και διεύρυνσης της εθνικής ευθύνης. Τόσο το δημοσιονομικό, όσο και το κοινωνικό κόστος αυτής της επιλογής καθιστά ιδιαίτερα ανεπιθύμητη αυτή τη συγκυρία για μια σειρά χώρες (από τον μεσογειακό νότο έως την Γερμανία, την Αυστρία ή την Ιρλανδία).

γ. Διεύρυνση και εμβάθυνση της προσέγγισης του 1992

Η επιλογή αυτή, που σαν γενική κατεύθυνση έχει πρόσφατα

εγκριθεί από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, έχει σαν βασικούς της άξονες την βελτίωση της ανταγωνιστικότητας των κοινω-
τικών γεωργικών προϊόντων, την ολοκληρωμένη αντιμετώπι-
ση των διαφόρων πλευρών της γεωργικής πολιτικής με την
αναγνώριση του πολλαπλού ρόλου των γεωργών στην οικο-
νομία της υπαίθρου, και την απλούστευση της ΚΑΠ, ώστε να
περιοριστεί στον καθορισμό ενός γενικού νομοθετικού
πλασίου με μεγαλύτερη ελευθερία υλοποίησης στα κράτη-
μέλη. Με τους σημερινούς συσχετισμούς της ΕΕ, η επιλογή
αυτή είναι η πλέον ρεαλιστική αν αποφασιστεί όσο οι διε-
θνείς συγκυρίες παραμένουν ευνοϊκές.

Όποιες και να είναι πάντως οι συγκεκριμένες προτάσεις
που θα διαμορφωθούν για τη μελλοντική μεταρρύθμιση, που
μάλλον δεν θ' αρχίσει να συζητείται πολιτικά σε επίπεδο
Συμβουλίου πριν το τέλος της Διακυβερνητικής, είναι σίγου-
ρο πως η φιλοσοφία αυτών των προτάσεων θα στηρίζεται
στα ακόλουθα:

- α) στην περαιτέρω αποσύνδεση της σχέσης επιδοτήσεως-πα-
ραγόμενης ποσότητας,
- β) στη διεύρυνση των κριτηρίων άμεσων ενισχύσεων με τον
συνυπολογισμό κριτηρίων «ποιότητας» (θετική επίδραση
στο περιβάλλον),
- γ) την πλέον ολοκληρωμένη αντιμετώπιση των προβλημάτων
της οικονομίας της υπαίθρου με τη ρητή αναγνώριση του πο-
λυδιάστατου ρόλου που μπορεί να διαδραματίσουν οι γεωρ-
γοί, όχι μόνο ως παραγωγοί προϊόντων, αλλά και ως διαχει-
ριστές φυσικών πόρων.

*Ένας τέτοιος προσανατολισμός της γεωργικής πολιτικής εί-
ναι κατά τη γνώμη μου ο μόνος που μπορεί να προσφέρει μα-
κροπρόθεσμα μια βιώσιμη στρατηγική διατήρησης της ενί-
σχυσης της γεωργίας με παράλληλη προσαρμογή της στις νέ-
ες συνθήκες. Οι πολιτικές στήριξης των τιμών με τους παρα-
δοσιακούς τρόπους σύνδεσης της ενίσχυσης με την παραγό-
μενη ποσότητα, με παράλληλη χρήση προστατευτικών φραγ-
μών στο εμπόριο, έχουν φέρει σ' όλο τον ανεπτυγμένο κόσμο
αποτελέσματα που κάθε άλλο παρά δικαιολογούν τη διατή-
ρησή τους.*

Χωρίς να υποτιμά κανείς τη βασιμότητα των φόβων των πα-
ραγωγών μπροστά σε ριζικές αλλαγές πολιτικής λόγω της
ιδιομορφίας των αγορών γεωργικών προϊόντων, είναι πολύ
δύσκολο να υποστηριχθεί πως οι κλασικές μορφές ενίσχυ-
σης των παραγωγών κατάφεραν να σταθεροποιήσουν τα ει-
σοδήματά τους και να ικανοποιήσουν ταυτόχρονα τα αυξα-
νόμενα αιτήματα δημοσιονομικών περιορισμών και σεβα-
σμού των προσδοκιών των καταναλωτών (ποιότητα, προσι-
τές τιμές, και πιο πρόσφατα περιβαλλοντική ευαισθησία).

Αντιθέτως η «παλαιά» ΚΠΑ (που η φιλοσοφία της διατηρεί-
ται ακόμα σε μια σειρά προϊόντων) συνέβαλε στη δημιουρ-
γία ενός φαύλου κύκλου εντατικής παραγωγής (λόγω των κι-
νήτρων που δίνει η σύνδεση επιδότησης-ποσότητας), υπερ-
προσφοράς, δημιουργίας αποθεμάτων, διόγκωσης του κό-

στους της (επιδοτούμενης) διάθεσής τους στις διεθνείς αγο-
ρές, τεραστίου περιβαλλοντικού κόστους, εμπορικών διαμα-
χών και συνεχούς πίεσης για αλλαγή πολιτικής λόγω δημο-
σιονομικής κρίσης.

Πρέπει να γίνει σαφές (και η συνεχής πίεση που δέχονται
για ριζικές αλλαγές εκείνοι οι τομείς που εξακολουθούν να
διατηρούν την παλιά λογική άσκηση γεωργικής πολιτικής το
δείχνει ξεκάθαρα) πως η επιλογή υπεράσπισης ενός προτύ-
που στήριξης του γεωργικού τομέα που έχει ήδη εξαντλήσει
τα όριά του οδηγεί αναπόφευκτα όχι μόνο στην όξυνση της
κρίσης του γεωργικού τομέα, αλλά και στην ενίσχυση της λο-
γικής ριζικών αλλαγών που θέτουν σε αμφισβήτηση, πέρα
από τους υπάρχοντες μηχανισμούς της, και την ίδια την ΚΑΠ.
Με τέτοιους όρους δεν εξασφαλίζονται ούτε η μακροπρόθε-
ση σταθερότητα του πλαισίου άσκησης γεωργικής πολιτι-
κής, ούτε η αποδοχή της ανάγκης στήριξης του γεωργικού το-
μέα από ευρύτερες κοινωνικές ομάδες. Αυτό φαίνεται όλο
και πιο καθαρά από το είδος της κριτικής που δέχεται η
ΚΑΠ για τις επιπτώσεις της σε θέματα που σχετίζονται με
την ποιότητα της ζωής με την ευρύτερη της έννοια (από την
προστασία του περιβάλλοντος μέχρι την προστασία της υγεί-
ας των καταναλωτών ή τη συμπεριφορά απέναντι στα ζώα).
Ενώ οι προτάσεις που διατυπώνονται σε τέτοιους τομείς, απ'
όλες τις πλευρές, είναι ακόμα ασαφείς, αποσπασματικές και
συχνά αναποτελεσματικές, δείχνουν παρ' όλα αυτά το πόσο
σημαντική θα είναι στο μέλλον η σύνδεση της όποιας γεωρ-
γικής πολιτικής με κριτήρια ευρύτερα αποδεκτά από το κοι-
νωνικό σύνολο.

Τη στιγμή που η μείωση της σημασίας της πρωτογενούς πα-
ραγωγής δεν είναι αποτρέψιμη (ούτε έχει γίνει σαφές γιατί
πρέπει να είναι επιθυμητή), μόνο η επανανοποθέτηση του
συνόλου των θεμάτων της γεωργικής πολιτικής σε νέους
άξονες, που θα παίρνουν υπόψη τόσο τις ευαισθησίες της ευ-
ρύτερης κοινωνίας και τις ιδιομορφίες του τομέα, όσο και τις
μεταβολές που επιτελούνται διεθνώς στη διάρθρωση της πα-
ραγωγής και της κατανάλωσης, προσδίδει κάποιο νόημα στη
συζήτηση για την αναγκαιότητα δημόσιας παρέμβασης στη
γεωργία.