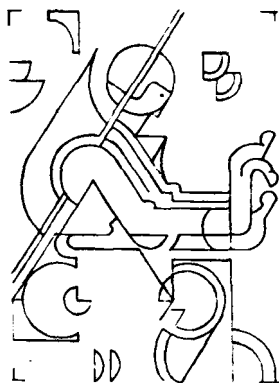


ΚΡΙΣΗ ΚΑΙ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΤΗΣ ΚΟΙΝΗΣ ΑΓΡΟΤΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

ΑΝΔΡΕΑΣ ΚΟΡΑΚΑΣ



ΤΑ ΚΡΑΤΗ που ίδρυσαν την ΕΟΚ, και αυτά που προσχώρησαν στη συνέχεια, επέλεξαν την πιο προωθημένη μορφή οικονομικής ενοποίησης, δηλαδή τη μορφή της οικονομικής κοινότητας, που πέρα από τη δημιουργία της κοινής αγοράς προβλέπει και κοινές πολιτικές. Η πρώτη, πληρέστερη, πύλο ολοκληρωμένη, αλλά και πύλο αμφιλεγόμενη πολιτική της Κοινότητας, είναι η Κοινή Αγροτική Πολιτική. Η ΚΑΠ είναι στο κέντρο του οικονομικού και πολιτικού ενδιαφέροντος. Κρίση στην ΚΑΠ σημαίνει, σε σημαντικό βαθμό, και κρίση στην Κοινότητα.

Η συζήτηση γύρω από την ΚΑΠ μπορεί σήμερα να ξεκινήσει με τρεις βασικές διαπιστώσεις:

α. Η δημόσια παρέμβαση στη γεωργία είναι αναγκαία, και γι' αυτό είναι επιθυμητή.

β. Η ΚΑΠ προώθησε, και σε σημαντικό βαθμό πέτυχε, τους στόχους που εξαρχής της τέθηκαν.

γ. Η ΚΑΠ αντιμετωπίζει περιοριστικούς παράγοντες και αδιέξοδα. Γιά το ξεπερασμά τους απαιτούνται ριζικές και εκτεταμένες μεταρρυθμίσεις.

1. Η αναγκαιότητα αγροτικής πολιτικής

Από την ίδρυσή της, η ΕΟΚ ανέλαβε την ευθύνη για τη διαχείριση και ανάπτυξη της γεωργίας στην Κοινότητα, ξεκινώντας από τις ίδιες φροντίδες και αναγκαιότητες που είχαν τα κράτη-μέλη, πριν προσχωρήσουν τις ίδιες που έχουν και τα κράτη εκτός Ευρωπαϊκής Κοινότητας όταν παρεμβαίνουν δημόσια στη γεωργία. Η δημόσια αυτή παρέμβαση αποβλέπει, συνοπτικά, σε δύο πράγματα:

- την επισιτιστική εξασφάλιση των πληθυσμών
- τη βελτίωση των βιοτικών συνθηκών στην ύπαιθρο.

Η γεωργική παραγωγική δραστηριότητα διεξάγεται, ακόμη και στις αναπτυγμένες χώρες, μέσα σε ιδιόμορφες κοινωνικοοικο-

νομικές συνθήκες. Ιδιόμορφη είναι η ενσωμάτωση των γεωργικών εκμεταλλεύσεων (που στη μεγάλη τους πλειονότητα είναι οικογενειακού τύπου) στον εμποροβιομηχανικό περίγυρο. Ο γεωργικός τομέας περικλείει θύλακες, των οποίων ο οικονομικός και κοινωνικός χαρακτήρας είναι ακόμη υπολειμματικός. Παρατηρούνται μεταξύ των περιφερειών, αλλά και μέσα στις ίδιες τις περιφέρειες, ανομοιογένειες στις δομές, σημαντικά χάσματα ανάπτυξης και εισοδηματικές διαφορές. Τέλος, το ειδικό βάρος της γεωργίας είναι συχνά ιδιαίτερα σημαντικό για τον κοινωνικό ιστό των περιφερειών και τις πολιτικές, οικονομικές και οικολογικές ισορροπίες των χωρών.

Από την άλλη μεριά, το διεθνές εμπόριο γεωργικών προϊόντων κυριαρχείται από απρόβλεπτα και διακυμάνσεις, που οφείλονται σε μια σειρά αστάθμητους παράγοντες (κλιματικούς, πολιτικούς κ.ά.) και από τον υπολειμματικό χαρακτήρα των παγκόσμιων γεωργικών αγορών.

Οι ιδιαιτερότητες της γεωργίας, και η ανάγκη εξασφάλισης συνθηκών σταθερότητας, επιβάλλουν την άσκηση δημόσιου παρεμβατικού ρόλου μέσω των αγροτικών πολιτικών.

2. Η ΚΑΠ και η προσέγγιση των στόχων της

Η ΚΑΠ ξεκίνησε ως συνέχεια και ως προσπάθεια εναρμόνισης των αγροτικών πολιτικών των κρατών-μελών της Κοινότητας. Μια επισκόπηση στα 20 χρόνια γεωργίας στην Κοινότητα (στα μέσα της δεκαετίας του '60 θεσπίστηκαν οι πρώτες Κοινές Οργανώσεις Αγοράς της ΚΑΠ) δείχνουν ότι οι

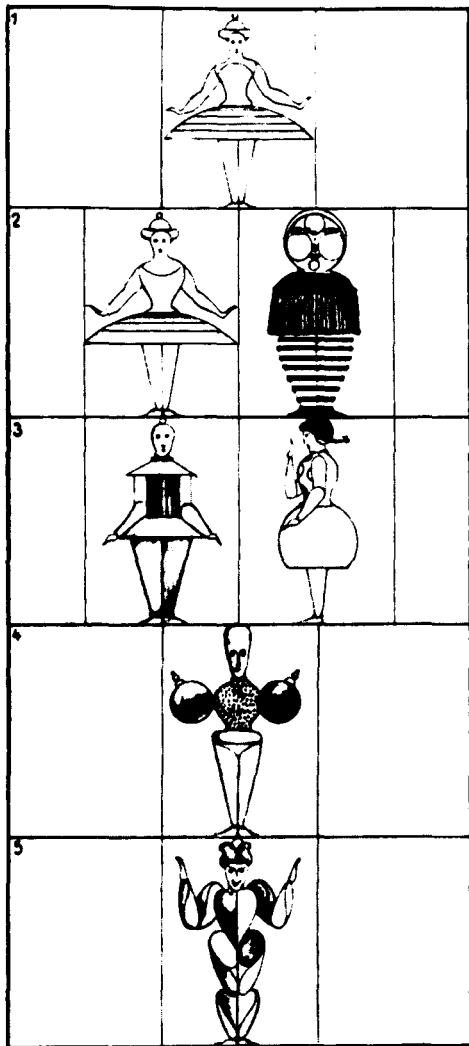
στόχοι που διατυπώθηκαν στο άρθρο 39 της Συνθήκης της Ρώμης έχουν προσεγγιστεί και σε σημαντικό βαθμό επιτευχθεί.

Οι μηχανισμοί της ΚΑΠ δημιούργησαν κατάλληλο κλίμα ενθάρρυνσης, σταθερότητας και προστασίας, έτσι ώστε:

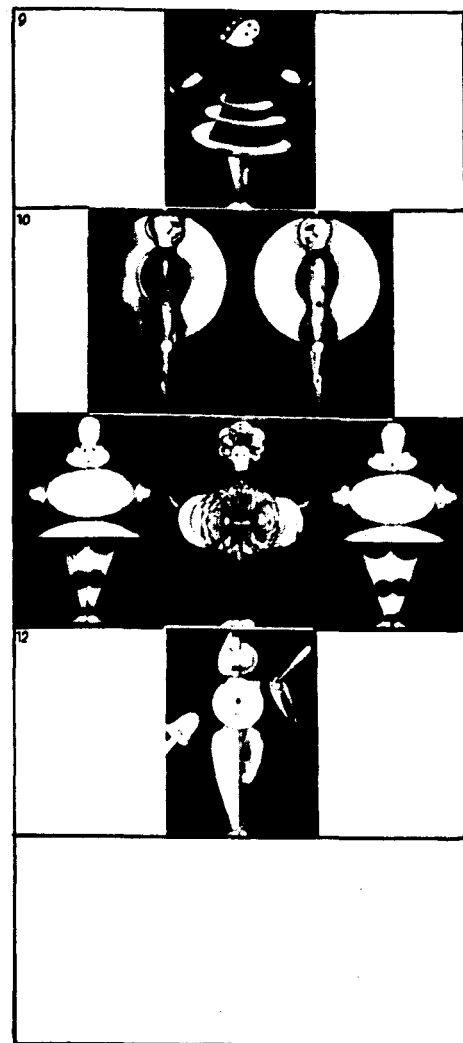
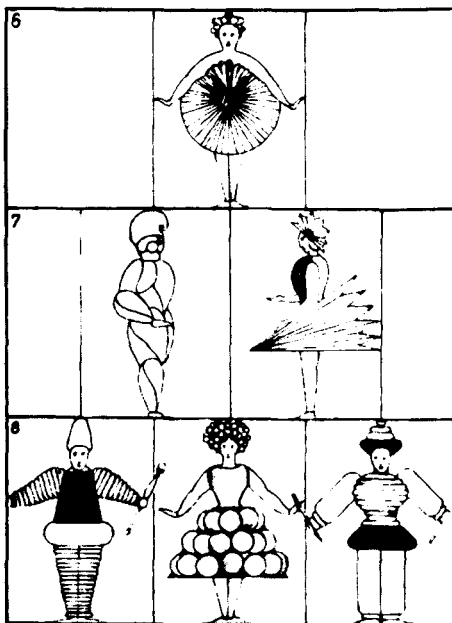
- να βελτιώνεται συνεχώς η παραγωγικότητα (εφαρμογή της βιοτεχνολογικής και γενετικής προόδου, επενδύσεις, αναδιαρθρώσεις, εκμηχάνιση, υποδομές)
- να στηρίζονται ικανοποιητικά τα γεωργικά εισοδήματα, και πάντως με διακυμάνσεις μικρότερες από αυτές που θα επικρατούσαν αν απουσίαζε η Κοινή Αγροτική Πολιτική
- να επιτευχθεί πλήρης επισιτιστική εξασφάλιση, κάτω από συνθήκες σταθερότητας ως προς τον εφοδιασμό.

Η επισιτιστική εξασφάλιση οφείλεται όχι μόνο στη συνεχή αύξηση της παραγωγής αλλά και στην ανάπτυξη του ενδοκοινωνικού εμπορίου, το οποίο αύξησε τις προσφερόμενες ποσότητες και ποικιλίες για τον κοινοτικό καταναλωτή. Σήμερα το 1/4 σχεδόν της γεωργικής παραγωγής, στην Κοινότητα, καταναλώνεται σε κράτος-μέλος διαφορετικό από αυτό στο οποίο παράγεται. Θα πρέπει ακόμη να σημειωθεί ότι οι τιμές παραγωγού αυξάνονταν κατά μέσο όρο στην Κοινότητα, τα τελευταία 15 χρόνια, βραδύτερα από τις τιμές των ειδών διατροφής, και αυτές βραδύτερα από το δείκτη τιμών καταναλωτή. Αυτό είναι σοβαρή ένδειξη ότι οι γεωργικές τιμές είχαν σταθεροποιητική επίπτωση στην εξέλιξη του κόστους διαβίωσης και ότι ήταν λογικές για τον καταναλωτή.

Η ΚΑΠ, ως η πιο ολοκληρωμένη πολιτική της Κοινότητας, παρότι υπήρξε πεδίο αντιθέσεων, εντούτοις υπήρξε και πεδίο σύνοψης, συμβιβασμού και οικοδόμησης της ευρωπαϊκής συνεργασίας. Μέσω της πολιτικής αυτής δοκιμάστηκαν στην πράξη οι θεσμοί, οι μηχανισμοί λήψης αποφάσεων της Κοινότητας, βγήκαν στην επιφάνεια ομοιότητες και αντιθέσεις. Η ΚΑΠ, όπως είπαμε και πιο πάνω, βρίσκεται στην πρώτη γραμμή του οικονομικού και πολιτικού ενδιαφέροντος.



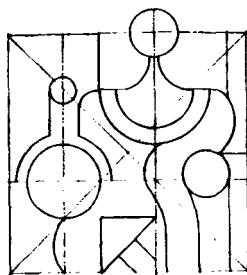
Oskar Schlemmer, Figurenplan



für das Triadische Ballett, 1922/26

3. Η κρίση της ΚΑΠ

Παρά την αναμφίβολη επιτυχία της, σε σχέση με τους καταστατικούς της στόχους, η ΚΑΠ βρίσκεται σήμερα, όχι για πρώτη φορά, αλλά αυτή τη φορά πιο πειστικά, μπροστά σε περιοριστικούς παράγοντες και αδιέξοδα, που για το ξεπέρασμά τους επιβάλλονται ριζικά μέτρα. Τα σημαντικότερα από τα προβλήματα αναφέρονται στη συνέχεια.



(I) **Η ανισορροπία προσφοράς και ζήτησης** είναι το κεντρικό πρόβλημα της ΚΑΠ. Οφείλεται κυρίως στο ότι η προσφορά, λόγω της αλματώδους αύξησης της παραγωγής (μέση ετήσια αύξηση όγκου γεωργικής παραγωγής στην Κοινότητά 1,5-2%), αυξάνεται ταχύτερα από την κατανάλωση (αντίστοιχα μ.ε.α. 0,5%). Η σχεδόν ασήμαντη αύξηση της κατανάλωσης γεωργικών προϊόντων στην Κοινότητα θα πρέπει να αποδοθεί, από τη μια μεριά, στη δημογραφική στασιμότητα και, από την άλλη, στα φαινόμενα κορεσμού που συναντώνται στις οικονομικά αναπτυγμένες κοινωνίες, όπως οι ευρωπαϊκές.

Για τα περισσότερα και βασικότερα γεωργικά προϊόντα, με πολύ λίγες εξαιρέσεις, ο βαθμός αυτοεφοδιασμού στην Κοινότητα έφτασε ήδη ή ξεπέρασε κατά πολύ το 100%. Θα ήταν όμως σφάλμα να συμπεράνει κανείς ότι ο βαθμός αυτοεφοδιασμού φανερώσει σε κάθε περίπτωση το πρόβλημα της ανισορροπίας που εμφανίζεται έντονο, ακόμη και σε προϊόντα ελλειμματικά. Το πρόβλημα αφορά επίσης προϊόντα και ποικιλίες που:

- είτε δεν ανταποκρίνονται ποιοτικά στις ανάγκες της ζήτησης·
- είτε έχουν υψηλό βαθμό υποκατάστασης·
- είτε η προστασία τους έναντι τρίτων είναι ασθενής·
- είτε, λόγω ανεπαρκειών στις δομές εμπορίας, δεν προσφέρονται χρονικά και ποσοτικά σύμφωνα με τις απαιτήσεις και τις αιχμές της ζήτησης.

Η ανισορροπία προσφοράς-ζήτησης είναι η πηγή των διαρθρωτικών πλεονασμάτων και, σε σημαντικό βαθμό, των δημοσιονομικών δυσχερειών καθώς και των τριβών με τις τρίτες χώρες.

Η μείωση και η αναδιάρθρωση του γεωργικού παραγωγικού δυναμικού της Κοινότητας, πέρα από οποιαδήποτε άλλα μέτρα πολιτικής, εμφανίζεται ως αναγκαία και επιτακτική.

(II) **Το δημοσιονομικό πρόβλημα της ΚΑΠ** ορίζεται ως η αδυναμία αντιμετώπισης, μέσω του προϋπολογισμού της Κοινότητας, των συνεχώς αυξανόμενων γεωργικών δαπανών εγγυήσεων, μέσα στα θεσμοθετημένα όρια των «ιδίων πόρων». Αξίζει να ανα-

φερθεί ότι, μεταξύ 1973 (έτος πρώτης διευρύνσης) και τέλους 1985, οι δαπάνες γεωργικών εγγυήσεων αυξήθηκαν σε πραγματικούς όρους περίπου 80%, ενώ στην ίδια χρονική περίοδο ο όγκος της γεωργικής παραγωγής αυξήθηκε κατά 20%.

Το δημοσιονομικό αδιέξοδο της ΚΑΠ δημιούργησαν συστηματικοί αλλά και συγκυριακοί, εξωγενείς παράγοντες. Η συνεχής αύξηση της παραγωγής και η λειτουργία μηχανισμών εγγυήσεων χωρίς ποσοτικούς περιορισμούς, η κάλυψη με Κοινές Οργανώσεις Αγοράς (ΚΟΑ) όλο και περισσότερων προϊόντων, ιδίως με τις διαδοχικές διευρύνσεις, εντάσσονται στους συστηματικούς παράγοντες. Από την άλλη μεριά, η κατακόρυφη πτώση του δολαρίου, οι δαπάνες για τη χρηματοδότηση των Νομισματικών Εξισοτικών Ποσών (ΝΕΠ) καθώς και η πτώση των τιμών βασικών γεωργικών προϊόντων στην παγκόσμια αγορά, αποτελούν συγκυριακούς εξωγενείς παράγοντες, οι οποίοι, προστιθέμενοι στους συστηματικούς, οδήγησαν την ΚΑΠ, και κινδυνεύουν να οδηγήσουν και τις άλλες πολιτικές της Κοινότητας, σε πραγματική «δημοσιονομική ασφυξία». Τα συσσωρευμένα αποθέματα των πλεονασματικών προϊόντων επιβαρύνουν επίσης δυσανάλογα τον προϋπολογισμό της Κοινότητας. Τα ετήσια έξοδα αποθεματοποίησης, και μόνο, απαιτούν κονδύλια που καλύπτουν ποσοστό 15% των συνολικών δαπανών εγγυήσεων, ενώ το κόστος ρευστοποίησής τους θα απαιτούσε ποσό της τάξης του 25-30% των συνολικών ετήσιων δαπανών εγγυήσεων. Η απαξίωση των αποθεμάτων ξεπερνάει το 50% της λογιστικής τους αξίας.

Με ορόθετημένους τους «ιδίους πόρους» και με δεδομένο ότι οι γεωργικές δαπάνες εγγυήσεων δεν πρέπει να αυξάνουν ταχύτερα από τους πρώτους, ώστε να αφήνουν περιθώρια ανάπτυξης και για άλλες πολιτικές, μπαίνει πειστικά το πρόβλημα καθιέρωσης αποτελεσματικών κανόνων και μηχανισμών «δημοσιονομικής πειθαρχίας», για τον έλεγχο της γεωργικής δαπάνης, στα πλαίσια του προϋπολογισμού της Κοινότητας.

(III) **Οι αντιθέσεις μεταξύ της ΕΟΚ και των άλλων μεγάλων εξαγωγικών γεωργικών δυνάμεων** πηγάζουν κυρίως από τη δυσχέρεια όλων να βρουν αγορές για τη διο-

χέτευση των πλεονασμάτων τους. Πράγματι, το φαινόμενο της αλματώδους αύξησης της γεωργικής παραγωγής σε σχέση με τη ζήτηση είναι γενικό και χαρακτηρίζει όλες τις βιομηχανικά αναπτυγμένες δυτικές χώρες, μετά τον Β' Παγκόσμιο Πόλεμο. Ορισμένες επίσης χώρες του Τρίτου Κόσμου, όπως π.χ. η Ινδία και η Κίνα, αύξησαν σημαντικά την παραγωγή τους, σε σημείο να εμφανίζονται περιοδικά και ως εξαγωγείς σιτηρών στην παγκόσμια αγορά. Από την άλλη μεριά, η διάθεση σημαντικών ποσοτήτων από τα πλεονάσματα, μέσω της επιτιμοτικής βοήθειας, εμφανίζει τεράστια προβλήματα διαχείρισης, αλλά κυρίως απαγορευτικά υψηλό κόστος και δεν λύνει βέβαια το πρόβλημα διατροφής των πληθυσμών του Τρίτου Κόσμου· η λύση τους θα πρέπει να αναζητηθεί κυρίως στην ανάπτυξη εγχώριων γεωργικών πόρων στις χώρες αυτές. Τέλος, οι χώρες κρατικού εμπορίου επωφελούνται από τις χαμηλές τιμές προσφοράς των πλεονασμάτων, περιμένοντας να αναπτύξουν, και να αυξήσουν μελλοντικά, τις δικές τους παραγωγές.

Αντιμέτωπες με το πρόβλημα διάθεσης των πλεονασμάτων τους στην παγκόσμια αγορά, οι μεγάλες γεωργικές εξαγωγικές χώρες του δυτικού κόσμου έχουν επιδοθεί σε ανταγωνισμούς που οξύνουν τις αντιθέσεις τους. Στο κέντρο της διαμάχης βρίσκεται η αντιπαράθεση ΕΟΚ/ΗΠΑ. Θα πρέπει πάντως να υπομνησθεί ότι η ΕΟΚ από καθαρά εισαγωγική, σε μια σειρά βασικών γεωργικών προϊόντων, μέσα σε 15 περίπου χρόνια, πέρασε σταδιακά στην αυτόρκεια και εν συνεχεία στις εξαγωγές. Αυτό οφείλεται, φυσικά, στην αύξηση της παραγωγής, αλλά και στη στροφή του εμπορίου λόγω των διαδοχικών διευρύνσεων. Οι ΗΠΑ αμφισβητούν σε κάθε ευκαιρία τους μηχανισμούς και τις ρυθμίσεις της ΚΑΠ (εσπεριδοειδή μεσογειακής πολιτικής, σταθεροποιητικός μηχανισμός λιπαρών, προϊόντα υποκατάστασης σιτηρών κ.ά.). Έφτασαν να αμφισβητήσουν σε συγκεκριμένη περίπτωση την επέκταση της αρχής της κοινοτικής προτίμησης σε νέο μέλος (περίπτωση αραβιστίου Ισπανίας). Ενώ για τις περιπτώσεις αυτές προβλέπεται ειδική συνολική διαδικασία διαπραγμάτευσης στην GATT, οι ΗΠΑ απαίτησαν διμερή διαπραγμάτευση και αντισταθμίματα στον συγκεκριμένο τομέα. Από την άλλη μεριά, οι ΗΠΑ αυξάνουν τα μέτρα προστατευτισμού σε ό,τι αφορά την αγορά τους, εξακολουθούν να επιδοτούν ποικιλότροπα τη γεωργία τους και ακολουθούν επιθετική εξαγωγική πολιτική (πρόγραμμα BICEP κ.ά.).

Τους μηχανισμούς της ΚΑΠ αλλά και τις εμπορικές πρακτικές ΕΟΚ και ΗΠΑ αμφισβητούν και κατηγορούν οι άλλες μεγάλες εξαγωγικές χώρες, κυρίως Αυστραλία και Ν. Ζηλανδία.

Οι διαπραγματεύσεις του νέου γύρου της GATT δεν μπορεί παρά να επηρεαστούν από τα πιο πάνω προβλήματα και τις αντιπαραθέσεις. Στην πρόσφατη πάντως υπογραφική σύνοδο του ΟΟΣΑ (Μάιος 1987), αλλά και στη σύνοδο κορυφής της Βενετίας (επτά μεγαλύτερες βιομηχανικές χώρες της Δύσης), φάνηκε να διαμορφώνεται ένα κάποιο consensus, ως προς ορισμένες διαπιστώσεις και προσανατολισμούς. Έτσι, πέρα από τη σύμπτωση απόψεων ως προς τα προβλήματα, και ιδίως τη διαπίστωση σοβαρών ανισορροπιών στις γεωργικές αγορές, διακηρύχτηκε η ανάγκη μεταρρύθμισης των αγροτικών πολιτικών, ιδίως μέσω της μείωσης της προσφοράς, της μείωσης των εγγυημένων τιμών, της εξασθένησης των μηχανισμών που ενθαρρύνουν την αύξηση της παραγωγής, και μέσω της θέσπισης ποσοτικών περιορισμών στην παραγωγή. Διακηρύχτηκε ακόμη η σκοπιμότητα στήριξης των γεωργικών εισοδημάτων, κυρίως μέσω άμεσων εισοδηματικών ενισχύσεων, αντί των τιμών. Τέλος, διακηρύχτηκε η ανάγκη διεθνούς συνεργασίας.

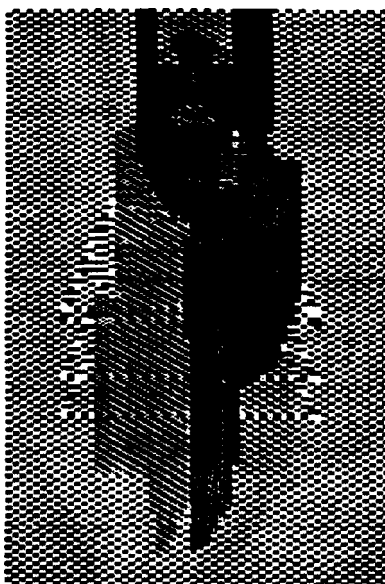
Δεν πέρασαν μερικές εβδομάδες και οι ΗΠΑ εμφανίστηκαν στην GATT με μια εντελώς ριζοσπαστική πρόταση. Οι ΗΠΑ, ούτε λίγο ούτε πολύ, προτείνουν βαθμιαία, αλλά πλήρη, μέσα σε μία δεκαετία, κατάργηση όλων των γεωργικών επιδοτήσεων που επηρεάζουν έμμεσα ή άμεσα το εμπόριο, καθώς και πλήρη κατάργηση όλων των μηχανισμών προστασίας των γεωργικών αγορών από εισαγωγές. Η μαξιμαλιστική αυτή πρόταση θα πρέπει να εκληφθεί μάλλον ως τακτικός διαπραγματευτικός ελιγμός, παρά ως ρεαλιστική βάση διαπραγμάτευσης. Πέρα από τις όποιες κριτικές επί της ουσίας, και είναι πολλές, είναι σχεδόν βέβαιο ότι η αμερικανική πρόταση δεν θα γίνει καταρχήν αποδεκτή, ούτε καν στο εσωτερικό των ΗΠΑ. Στο σημείο αυτό θα πρέπει να αναφερθεί ότι η διακήρυξη της Punta del Este, στο όνομα της οποίας η αμερικανική διοίκηση κάνει τη νέα πρόταση, μιλούσε για μειώσεις και βελτιώσεις των μέτρων στήριξης στη γεωργία καθώς και για σταδιακή μείωση των αρνητικών επιπτώσεων των επιδοτήσεων, και όχι για κατάργησή τους.

Όπως και να έχουν πάντως τα πράγματα, η διεθνής συνεννόηση στον τομέα της γεωργίας θα γίνει με αμοιβαίες υποχωρήσεις και παραχωρήσεις, τόσο στο πεδίο της μείωσης των εγγυήσεων και επιδοτήσεων, όσο και στο πεδίο της μείωσης της προσφοράς.

(iv) **Ετερογένεια και πολυμορφία της γεωργίας στην Κοινότητα.** Η γεωργία στην Κοινότητα εμφανίζει εικόνα κάθε άλλο παρά ομοιόμορφη ή ομοιογενή. Καταρχήν, και ανεξάρτητα από τις διαφοροποιήσεις

που οφείλονται σε γεωγραφικούς λόγους, παρατηρείται ότι μέσα στα ίδια τα κράτη-μέλη, και σε καθεμία σχεδόν από τις περιφέρειές τους, συνυπάρχουν ανόμοιες από κάθε άποψη γεωργικές εκμεταλλεύσεις. Την ετερογένεια της γεωργίας στην Κοινότητα όξυναν οι διαδοχικές διευρύνσεις, και ιδιαίτερα οι διευρύνσεις προς Νότο.

Ο αγροτικός χώρος στην Κοινότητα, σήμερα, εμφανίζει μεγάλες εδαφοκλιματικές, υποδομικές, εισοδηματικές και κοινωνικοοικονομικές διαφορές. Οι διαφορές και οι ανισότητες αυτές επιβάλλουν την άσκηση αγροτικής πολιτικής με μέτρα πιά ε-πιλεκτικά και διαφοροποιημένα. Η στήριξη των γεωργικών εισοδημάτων, αν επιχειρη-



θεί κυρίως μέσω των τιμών, κινδυνεύει, όταν γίνεται σε χαμηλά επίπεδα, να εξαφανίσει τις μικρές και αδύνατες εκμεταλλεύσεις. Όταν γίνεται σε υψηλά επίπεδα, δημιουργεί διαφορετικές προσόδους και κίνητρα για πλεονασματικές παραγωγές στις μεγάλες και δυναμικές εκμεταλλεύσεις από το βαρύ δημοσιονομικό κόστος που συνεπάγεται.

Η ετερογένεια και τα ειδικά περιφερειακά προβλήματα της γεωργίας στην Κοινότητα επιβάλλουν μία πολιτική πιο επιλεκτική και με ιδιαίτερη έμφαση στα κοινωνικά-διαρθρωτικά και αναπτυξιακά μέτρα.

(v) Τα Νομισματικά Εξισωτικά Ποσά (ΝΕΠ) έχουν χαρακτηριστεί ως «αναγκαίο κακό» όσο δεν επιτυγχάνεται η νομισματική ενοποίηση ή/και ικανοποιητική σύγκλιση των οικονομικών στην Κοινότητα. Προϋπόθεση ομαλής λειτουργίας του συ-

στήματος των κοινών τιμών της ΚΑΠ είναι η ύπαρξη σταθερών ισοτιμιών μεταξύ των εθνικών νομισμάτων των κρατών-μελών. Για την αποφυγή απότομων αυξομειώσεων στις γεωργικές τιμές, σε καθεστώς μεταβαλλόμενων ισοτιμιών, εφευρέθηκαν οι «πράσινες ισοτιμίες», ενώ για την αποφυγή —εν συνεχεία— στρεβλώσεων του ανταγωνισμού και για τη διατήρηση του ενιαίου της κοινοτικής αγοράς, εφευρέθηκαν τα ΝΕΠ. Παρά τη σημαντική πρόοδο που συντελέστηκε, για τη δημιουργία ζώνης νομισματικής σταθερότητας, με τη θέσπιση και λειτουργία του Ευρωπαϊκού Νομισματικού Συστήματος, απαιτείται ακόμη σημαντική προσπάθεια για την επίτευξη ουσιαστικής προόδου προς την κατεύθυνση της σύγκλισης των οικονομιών, της νομισματικής σταθερότητας και, στο απώτερο μέλλον, της νομισματικής ένωσης.

Πρόσδος στους τομείς αυτούς καθώς και μεταρρυθμίσεις στους μηχανισμούς της ΚΑΠ θα οδηγήσουν σταδιακά στην άμβλυνση των διαφορών «πράσινων» και πραγματικών ισοτιμιών, και στην αποδυνάμωση ή κατάργηση των ΝΕΠ. Προς το παρόν, και παρά τον πρόσφατο συμβιβασμό, ο αφοπλισμός των υφιστάμενων ΝΕΠ, καθώς και αυτών που θα προκύπτουν στο μέλλον, θα εξακολουθεί να απασχολεί σοβαρά τις ενδοκοινοτικές διαπραγματεύσεις.

4. Προσπάθειες για αναμόρφωση της ΚΑΠ

Η ΚΑΠ, στις τρεις σχεδόν δεκαετίες ζωής της, αποτέλεσε συχνά αντικείμενο έντονων συζητήσεων και κριτικής, αλλά και προσπάθειών μεταρρύθμισης.

Δέκα χρόνια περίπου μετά τη συνδιάσκεψη της Στρέσσα (1958), όπου τα ιδρυτικά μέλη συμφώνησαν τις βάσεις της νέας Κοινής Αγροτικής Πολιτικής, έκανε την εμφάνισή του το λεγόμενο σχέδιο Μάνσχαλτ (από το όνομα του τότε Επίτροπου Γεωργίας). Οι προτάσεις Μάνσχαλτ (1969) ήταν μια πρώτη προσπάθεια για άσκηση, αφ' ενός «συνετής» πολιτικής τιμών (προσπάθεια να δοθεί στις τιμές περισσότερο οικονομικός και λιγότερο κοινωνικός ρόλος), σε συνδυασμό, αφ' ετέρου, με άσκηση διαρθρωτικής πολιτικής, που θα είχε σαν στόχο τη δημιουργία οικονομικά αποδοτικών εκμεταλλεύσεων (αξιοποίηση οικονομικών κλίμακας κ.λπ.) και θα ενθάρρυνε την αποχώρηση των μη «βιώσιμων» παραγωγών από τη γεωργία. Οι προτάσεις Μάνσχαλτ δεν βρήκαν απήχηση, ούτε στο συμβούλιο ούτε στις αγροτικές οργανώσεις.

Στη δεκαετία 1970-80, η αγροτική πολιτική της Κοινότητας επηρεάστηκε καταρχήν από το δόγμα της ισοτιμίας (parité) των

γεωργικών προς τα εξωγεωργικά εισοδήματα. Το δόγμα αυτό βρήκε την έκφρασή του σε δύο κατευθύνσεις πολιτικής:

Πρώτον, στην επιδίωξη, μέσω ειδικών επενδυτικών προγραμμάτων («σχέδια ανάπτυξης» γεωργικών εκμεταλλεύσεων) δημιουργίας εκμεταλλεύσεων, που θα εξασφάλιζαν στην αγροτική οικογενειακή μονάδα εργασίας αμοιβή ίση με την αντίστοιχη εξωγεωργική («συγκρίσιμο εισόδημα»).

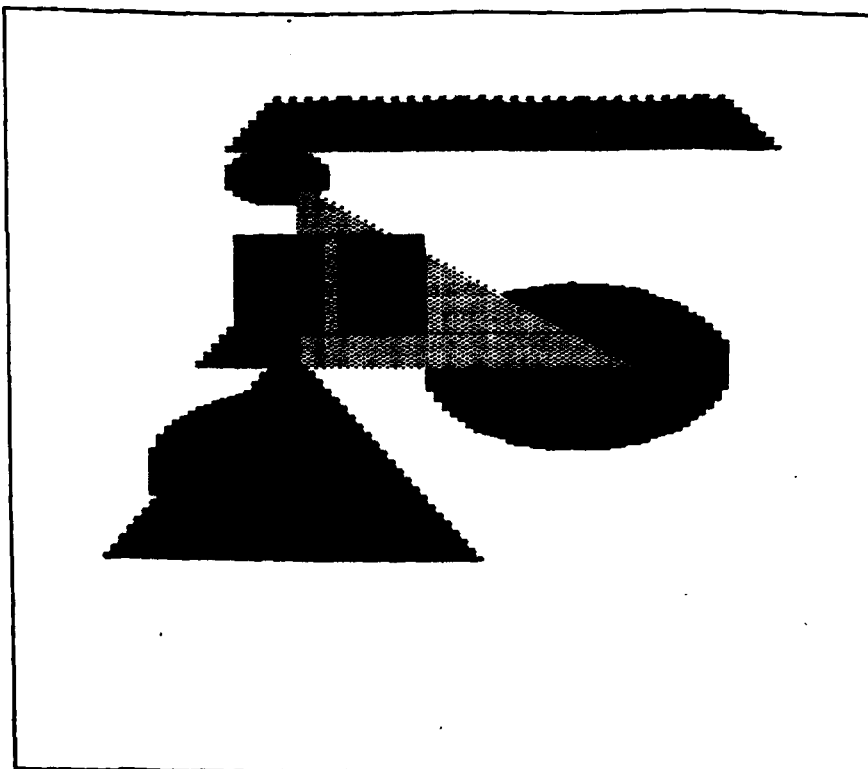
Δεύτερον, στη διατήρηση και εξασφάλιση του «συγκρίσιμου εισοδήματος» και, γενικά, στη μη διεύρυνση του χάσματος μεταξύ γεωργικών και εξωγεωργικών εισοδημάτων, μέσω μιας περίπου τιμαριθμοποιημένης πολιτικής τιμών (η λεγόμενη «αντικειμενική» μέθοδος καθορισμού των τιμών).

Στην ίδια περίοδο, οι προστατευτικοί μηχανισμοί της ΚΑΠ λειτουργήσαν ως ένα σύστημα εγγυήσεων ανοιχτό χωρίς όρια (*open-ended guarantee system*), που κάλυπτε χωρίς ποσοτικούς περιορισμούς όλες τις ποσότητες (δηλαδή εγγυημένες τιμές και ενισχύσεις για απεριόριστες ποσότητες).

Παράλληλα όμως, στη δεκαετία 1970-80, η Κοινότητα έμπαινε σε νέα φάση λειτουργίας της. Τη νέα αυτή φάση σημάδεψαν σημαντικές μεταβολές στην οικονομία, τη διεθνή πολιτική κατάσταση, τις κοινωνικές εξελίξεις, τη σύνθεση και το χαρακτήρα της Κοινότητας.

Οι συνθήκες οικονομικής άνθησης και επέκτασης μεταβλήθηκαν σε συνθήκες οικονομικής στασιμότητας. Η σταθερότητα τιμών και νομισματικών ισοτιμιών μετατράπηκε σε πληθωρισμό και νομισματική αστάθεια. Από καθεστώς πλήρους απασχόλησης περάσαμε σε οξύτατα προβλήματα ύφεσης και ανεργίας. Στο ίδιο διάστημα η Κοινότητα διευρύνθηκε δύο φορές, άρχισαν δε οι συζητήσεις και διαδικασίες και για την τρίτη διεύρυνση. Οι νέες διαστάσεις της Κοινότητας, μεταξύ των άλλων, πολλαπλασίασαν τα προβλήματα, τις ιδιομορφίες και τις ανισορροπίες.

Η διαρθρωτική πολιτική, ως προς το σκέλος της δημιουργίας εκμεταλλεύσεων που θα εξασφάλιζαν το «συγκρίσιμο» εισόδημα, δεν είχε τα αναμενόμενα αποτελέσματα. Λειτουργήσε κυρίως προς όφελος ο-



ρισμένων εκμεταλλεύσεων σε αναπτυγμένες γεωργικά περιφέρειες. Στις λιγότερο αναπτυγμένες περιφέρειες, οι προϋποθέσεις και τα κριτήρια επιλογής και πρόσβασης στα προγράμματα ήταν περιοριστικά και άκαμπτα, ενώ η υποδομική και διοικητική στήριξη ανεπαρκής. Η πολιτική μεταβίβασης της γης, από αυτούς που αποχωρούν από τη γεωργία σε όσους μένουν και εφαρμόζουν «σχέδια ανάπτυξης» και μεγέθυνσης των εκμεταλλεύσεων, επίσης απέτυχε, μεταξύ των άλλων και διότι η οικονομική κρίση επιβράδυνε και, τέλος, σταμάτησε την αγροτική έξοδο.

Η πολιτική τιμών και επιδοτήσεων στο διάστημα αυτό υπήρξε σχετικά γενναιόδωρη. Οι τιμές και οι κάθε είδους ενισχύσεις και πριμ καθορίζονταν κυρίως με κριτήρια εισοδηματικά και κάλυπταν όλο και περισσότερα προϊόντα.

Οι κριτικές σε βάρος της ΚΑΠ δεν έληξαν στο διάστημα αυτό. Κριτικές τόσο από την οικονομικά φιλελεύθερη σκοπιά, για τις δυσμενείς επιπτώσεις του κοινοτικού προστατευτισμού και παρεμβατισμού στη γεωργία, όσο και από άλλες θέσεις, για παράδειγμα σχετικά με το άνωσο περιφερειακό αποτέλεσμα που παράγει η ΚΑΠ και την άνηση στήριξη βόρειων και νότιων προϊόντων.

Στην αρχή της δεκαετίας του 1980 φάνηκε πλέον καθαρά ότι η συνέχιση της ίδιας πολιτικής προσκρούει σε σοβαρούς περιοριστικούς παράγοντες (μνημονεύονται πιο πάνω).

Προσπάθεια αναπροσαρμογής της ΚΑΠ

ξεκίνησε από το 1980 και 1981. Τα σχετικά κείμενα της Επιτροπής, που έφεραν την προσωπική σφραγίδα του τότε Επιτρόπου της Γεωργίας F. Gundelach τιτλοφορήθηκαν «Reflections on the CAP» (1980) και «Guidelines for European Agriculture» (1981).

Αποτέλεσμα των εισηγήσεων Gundelach ήταν η σταδιακή καθιέρωση ενός νέου μηχανισμού στην ΚΑΠ, του «κατώφλιου εγγυήσης» (*guarantee threshold*), που έβαζε τέλος στους ανοιχτούς και απεριόριστους μηχανισμούς εγγυήσεων. Στο εξής, εφ' όσον η παραγωγή ενός προϊόντος, για το οποίο θα θεσπιζόταν «κατώφλιο εγγυήσης», ξεπερνούσε

ένα ορισμένο όριο (σε κοινοτικό επίπεδο), οι εγγυημένες τιμές ή οι όποιες ενισχύσεις θα μειώνονταν αναλογικά ή, κατά περίπτωση, οι ενισχύσεις θα ίσχυαν για ορισμένες μόνο ποσότητες.

Στη συνέχεια και με αφετηρία τη σύνοδο κορυφής της Στουτγάρδης (Ιούνιος 1983) δρομολογήθηκαν νέες μεταρρυθμίσεις της ΚΑΠ και συνδυάστηκαν με την τότε «μεγάλη διαπραγμάτευση» (συνεισοφορά Ην. Βασιλείου, ίδιοι πόροι, δημοσιονομική πειθαρχία, νέες πολιτικές κ.λπ.) και κατόπιν με τις διαπραγματεύσεις για τη διεύρυνση (Ισπανία, Πορτογαλία) και τα Μεσογειακά Προγράμματα. Τον Μάρτιο του 1984, ύστερα από πολύμηνες διαπραγματεύσεις, θεσπίστηκαν μηχανισμοί ανισοτήτων ποσοτικών περιορισμών (*quotas*) για το γάλα.

Συγχρόνως αποφασίστηκε χρονοδιάγραμμα κατάργησης των ΝΕΠ (η διατήρηση θετικών ΝΕΠ στη Γερμανία έδινε σημαντικό ανταγωνιστικό πλεονέκτημα στη γεωργία της χώρας αυτής. Η κατάργησή τους, από την άλλη μεριά, σήμαινε σημαντική μείωση τιμών για τους παραγωγούς).

Οι διεργασίες και προσπάθειες για την αναμόρφωση της ΚΑΠ συστηματοποιούνται και αποκτούν ολοκληρωμένο χαρακτήρα και συνολικό περιεχόμενο με τη δημοσίευση του κειμένου της Επιτροπής των Ε.Κ. «Πράσινη Βίβλος» (Ιούνιος 1985), που φέρει την προσωπική σφραγίδα του Επιτρόπου Γεωργίας J. Andriessen. Οι μεταρρυθμίσεις που δρομολογήθηκαν με ταχύ ρυθμό από τις αρχές του 1986, και συνεχίζονται εντάσσονται και πρέπει να αξιολο-

γούνται στα πλαίσια της συνολικής δέσμης μεταρρυθμίσεων «Για την επιτυχία της Ενιαίας Πράξης», που ακούει στο όνομα «πακέτο Delors».

5. Η μεταρρύθμιση και η λογική της

Η μεταρρύθμιση της ΚΑΠ, στο πνεύμα της «Πράσινης Βίβλου» και του «πακέτου Delors», κινείται σε τρεις άξονες:

- τον οικονομικό·
- τον κοινωνικό-διαρθρωτικό·
- τον αναπτυξιακό-διαρθρωτικό.

Στον πρώτο άξονα δρομολογούνται τα μέτρα που αποβλέπουν στην προσαρμογή της κοινοτικής γεωργίας στις πραγματικότητες της ελεύθερης αγοράς και του οικονομικού ορθολογισμού.

Στον δεύτερο τοποθετούνται είτε μέτρα μεταβατικού χαρακτήρα, που κυρίως αποβλέπουν να αμβλύνουν οδυνηρές επιπτώσεις από τις μεταρρυθμίσεις, είτε μόνιμα επιλεκτικά μέτρα στήριξης των εισοδημάτων.

Στον τρίτο άξονα κινούνται τα μέτρα που επιδιώκουν τη βελτίωση και τον εκσυγχρονισμό των δομών. Τα μέτρα αυτά θα πρέπει να ιδωθούν σε συνδυασμό με τη μεταρρύθμιση των διαρθρωτικών ταμείων και τα ειδικά ολοκληρωμένα προγράμματα, τύπου ΜΟΠ, στο μέτρο που αυτά αφορούν την ανάπτυξη του αγροτικού χώρου.

Οι Κοινές Οργανώσεις Αγορών

Η Επιτροπή έχει διακηρύξει μεταρρυθμίσεις των ΚΟΑ στη βάση τεσσάρων κεντρικών αρχών:

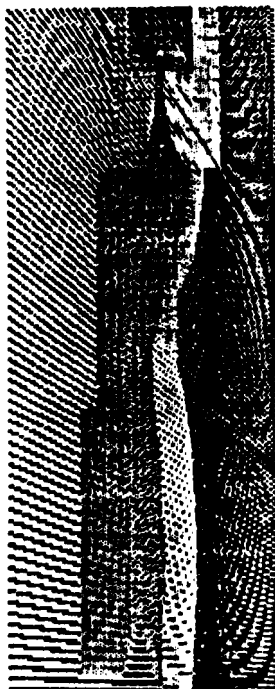
- Περιοριστικής πολιτικής τιμών·
- επαναφοράς της παρέμβασης στην αρχική της λειτουργία·
- συνυπευθυνότητας των παραγωγών·
- ποιοτικής πολιτικής.

Το σκεπτικό για τη δικαιολόγηση των κατευθυντήριων αυτών γραμμών πολιτικής είναι το εξής:

Ως προς τις τιμές, ο κύριος ρόλος τους πρέπει να είναι ο προσανατολισμός και η εξισορρόπηση προσφοράς και ζήτησης. Η στήριξη των γεωργικών εισοδημάτων πρέπει να είναι δευτερεύουσα ευθύνη, και πάντως όχι η πρώτη και η μόνη. Για τη συμπληρωματική δτήριξη των εισοδημάτων μπορούν να εφαρμόζονται, όπου η κατάσταση το απαιτεί, άλλα μέτρα επιλεκτικού χαρακτήρα (π.χ. άμεσες εισοδηματικές ενισχύσεις), ώστε οι τιμές να μην εκτραπούν από τον οικονομικό ρυθμιστικό τους ρόλο.

Ως προς τη δημόσια αγοραστική παρέμβαση, διαπιστώνεται ότι λειτουργήσει σε σημαντικό βαθμό καταχρηστικά, με την έννοια ότι αντί να είναι συγκυριακή έγινε συστηματική διέξοδος για μεγάλο μέρος της παραγωγής. Το αποτέλεσμα της εκτροπής

του μηχανισμού της παρέμβασης από τον πραγματικό του ρόλο -τον ρυθμιστικό- σε συνδυασμό με τις σχετικά υψηλές τιμές ήταν η σφύρευση αποθεμάτων. Εξάλλου, η παρέμβαση (η απόσυρση φρούτων, η απόσταξη κρασιών κ.ά.) λειτούργησαν συχνά ανασταλτικά, σε σχέση με προσπάθειες για τη βελτίωση των ποιοτήτων και την αναδιάρθρωση των ποικιλιών. Αντί δηλαδή οι μηχανισμοί αυτοί να λειτουργούν ως «δίκτυ ασφαλείας» για τον παραγωγό, σε περιπτώσεις κρίσης στην αγορά, δημιούργησαν, σε σημαντικό βαθμό, προϋποθέσεις συστηματικής παραγωγής (με εγγυημένη τοποθέτηση στην παρέμβαση και ικανοποιητικά αμειβόμενη) προϊόντων ακατάλληλων για την αγορά.



Η συνυπευθυνότητα λειτουργεί έτσι ώστε όταν οι παραγόμενες ποσότητες κάποιου προϊόντος ξεπεράσουν μια «οροφή» να κατανέμεται στους παραγωγούς αυτού του ίδιου προϊόντος το πρόσθετο κόστος για τη διάθεση του «πλεονάσματος». (Οι παραγωγοί καθίστανται, δηλαδή, συνυπεύθυνοι). Η εφαρμογή αυτής της αρχής γίνεται με διάφορες παραλλαγές, όπως π.χ. ποσοστιαία μείωση των τιμών ή των ενισχύσεων, ανάλογα με το ξεπέρασμα της οροφής (βλ. και πιο πάνω «κατώφλια εγγύησης»), καθορισμός ανώτατων ενισχυόμενων ποσοτήτων, κατανομή ποσοστώσεων παραγωγής, είσπραξη φόρων συνυπευθυνότητας κ.ο.κ.

Η πολιτική ποιότητας υλοποιείται με κίνητρα ή αντικίνητρα (π.χ. πριμ στην παραγωγή, πριμ ή ποινές στις τιμές παρέμβασης, αυστηρές ποιοτικές προδιαγραφές στην παρέμβαση), ώστε η προσφορά να προσανατολίζεται στις ποιοτικές απαιτήσεις της ζήτησης.

Με βάση τις πιο πάνω αρχές, προχώρησαν από τις αρχές του 1986, και συνεχίζονται, σημαντικές μεταρρυθμίσεις σε όλες σχεδόν τις ΚΟΑ. Οι τιμές εκτιμάται ότι μειώθηκαν σε πραγματικούς όρους (μ.ο.) κατά 10% περίπου, σε σύγκριση με το 1984, αν συνυπολογιστούν φυσικά και οι επιπτώσεις από τα διάφορα συνοδευτικά μέτρα. Οι μηχανισμοί παρέμβασης έπαψαν να είναι αυτόματοι και ανοιχτοί σε όλη τη διάρκεια του έτους (π.χ. σιτηρά, ελαιόλαδο, γαλακτοκομικά, βοδινό κρέας). Οι μηχανισμοί συνυπευθυνότητας επεκτάθηκαν και έχουν καλύψει σχεδόν όλα τα προϊόντα. Η παραγωγή γάλακτος μέσω των ποσοτώσεων μειώθηκε περίπου κατά 10%. Τα ποιοτικά κριτήρια έγιναν αυστηρότερα. Σύντομα αναμένεται η επανεξέταση των ΚΟΑ ξάχαρης, πρόβειου κρέατος, και ακολούθως η επανεξέταση του αμπελοοινοπαραγωγικού τομέα. Προς συζήτηση εξάλλου παραμένει πάντα η πρόταση της Επιτροπής σχετικά με τον σταθεροποιητικό μηχανισμό στις λιπαρές ουσίες (ελαιόλαδο, σπορέλαια). Στο θέμα αυτό το κυριότερο πρόβλημα προς επίλυση είναι δημοσιονομικό.

Η διατήρηση της ελαιοπαραγωγής στην Κοινότητα αναγνωρίζεται ότι είναι ανάγκη οικονομική και κοινωνική. Παράλληλα, η παραγωγή ελαιούχων σπόρων, εκτός του ότι αποτελεί σοβαρή εναλλακτική καλλιέργεια για τα πλεονασματικά σιτηρά, συντελεί και στη μείωση της πρωτεϊνικής εξάρτησης της Κοινότητας από τον υπόλοιπο κόσμο. Το ελαιόλαδο, μετά από την πρόσφατη διεύρυνση, έγινε πλεονασματικό στην Κοινότητα. Η στήριξή του, μέσω των επιδοτήσεων στην παραγωγή και στην κατανάλωση, είναι δαπανηρή και η διάθεση της πλεονάζουσας ποσότητας προβληματική. Από την άλλη μεριά, τα τελευταία χρόνια σημειώθηκε ραγδαία επέκταση της καλλιέργειας ελαιούχων σπόρων στην Κοινότητα. Λόγω της επέκτασης αυτής, της μηδενικής προστασίας της κοινοτικής παραγωγής, έναντι των τρίτων χωρών* και της πτωτικής τάσης των τιμών τους στην παγκόσμια αγορά, η δαπάνη στήριξης των ελαιούχων σπόρων κινδυνεύει να ξεφύγει από κάθε έλεγχο. Ο σταθεροποιητικός μηχανισμός για τα λιπαρά, σε συνδυασμό με τα μέτρα συνυπευθυνότητας για τις εγχώριες καλλιέργειες, αποβλέπει στη δημιουργία συνθηκών σταθερότητας τιμών και στην εξοικονόμηση χρηματικών πόρων, προκειμένου να αντιμετωπιστούν οι δαπάνες του τομέα και να

* Η ρύθμιση αυτή συμφωνήθηκε στα πλαίσια της GATT, στις αρχές της δεκαετίας του '60, όταν η καλλιέργεια των ελαιούχων σπόρων στην Κοινότητα ήταν πολύ λίγο διαδεδομένη. Σε αντάλλαγμα έγινε δεκτό το σύστημα των εξαγωγικών επιδοτήσεων της Κοινότητας στα σιτηρά.

κατανεμηθούν δίκαια τα βάρη μεταξύ παραγωγών, καταναλωτών, φορολογουμένων. Την υιοθέτηση του σταθεροποιητικού μηχανισμού παρεμπόδισαν πρόσφατα ορισμένα κράτη-μέλη, σε επίπεδο Συμβουλίου της Κοινότητας. Η σχετική πρόταση της Επιτροπής συνάντησε επίσης τη σφοδρή αντίδραση τρίτων χωρών, και ιδίως των ΗΠΑ, που απείλησαν επιπλέον με εμπορικά αντίποινα. Θα πρέπει πάντως να σημειωθεί ότι ο σταθεροποιητικός μηχανισμός στα λιπαρά κρίνεται απόλυτα συμβιβασμός με τις ισχύουσες ρυθμίσεις της GATT.

Τα μηνύματα από τις πρόσφατες και τις επερχόμενες μεταρρυθμίσεις των ΚΟΑ θα μπορούσαν να συνοψιστούν ως εξής:

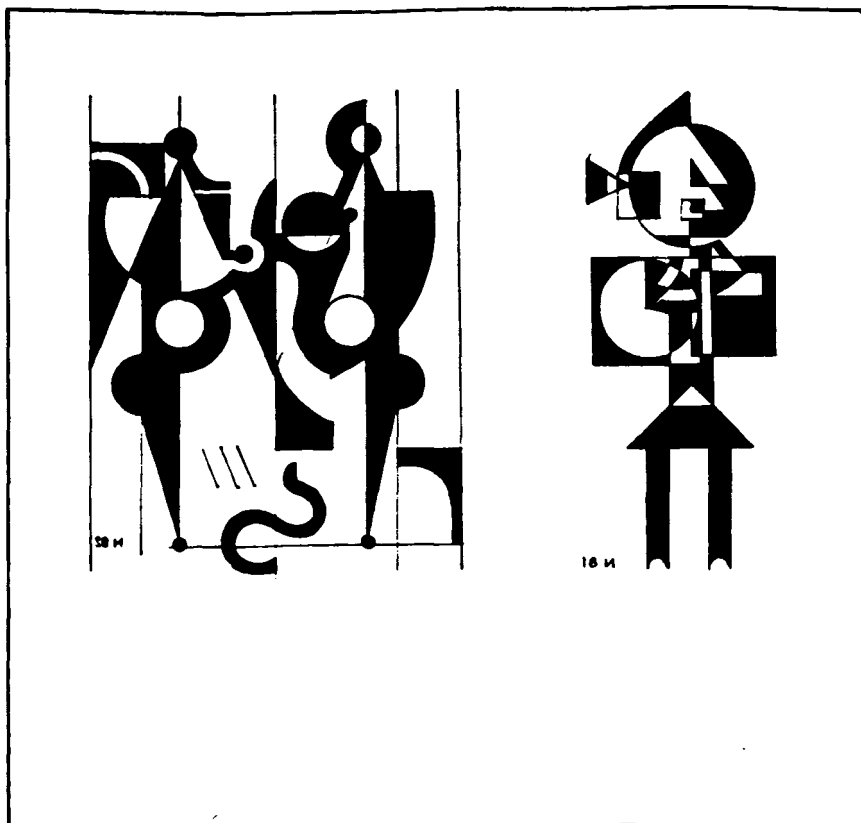
1. Η προσφορά θα ελέγχεται με μηχανισμούς συνυπευθυνότητας, ώστε να προσαρμόζεται στη ζήτηση. Το κόστος της προσαρμογής θα βαρύνει κυρίως τους παραγωγούς.
2. Οι μηχανισμοί των ΚΟΑ θα παίξουν κυρίως ρυθμιστικό ρόλο και δευτερευόντως επιδοματικό.
3. Η συμβολή των τιμών και των παραγωγικών επιδοτήσεων στο σχηματισμό του γεωργικού εισοδήματος περιορίζεται. Η προσπάθεια των παραγωγών πρέπει να προσανατολίζεται αναγκαστικά στην άντληση όλο και σημαντικότερου τμήματος γεωργικού εισοδήματος από την αγορά.

Τα κοινωνικά - διαρθρωτικά μέτρα

Μια από τις βασικές αρχές μεταρρύθμισης της ΚΑΠ, όπως ειπώθηκε και πιο πάνω, είναι η επαναφορά των τιμών στο ρυθμιστικό τους ρόλο, δηλαδή του προσανατολισμού προσφοράς και ζήτησης, παράλληλα δε η ελαχιστοποίηση του επιδοματικού τους ρόλου. Για τη στήριξη των εισοδημάτων θα πρέπει να χορηγούνται σε ειδικές περιπτώσεις ενισχύσεις επιλεκτικού χαρακτήρα.

Ποιες όμως προβλέπονται να είναι οι ειδικές αυτές περιπτώσεις;

Πρώτη περίπτωση, οι γεωργικές εκμεταλλεύσεις που βρίσκονται στις λεγόμενες ορεινές και μειονεκτικές περιοχές. Στις περιοχές αυτές, από τη μια μεριά, ο φυσικός,



εδαφοκλιματικός παράγοντας (υψόμετρο, κλίση εδάφους, άγονο έδαφος κ.λπ.) εμποδίζει την άσκηση της γεωργικής δραστηριότητας με ανταγωνιστικούς όρους από την άλλη, η διατήρηση της γεωργικής δραστηριότητας στις περιοχές αυτές επιβάλλεται, για λόγους κοινωνικούς, οικολογικούς, περιφερειακών και δημογραφικών ισορροπιών κ.ά. Η Κοινότητα επιτρέπει στα κράτη-μέλη να συμβάλουν στη βιωσιμότητα των γεωργικών εκμεταλλεύσεων στις περιοχές αυτές με ειδικές ενισχύσεις (εξισωτικές αποζημιώσεις) και συμμετέχει σε σημαντικό ποσοστό στη χρηματοδότηση.

Μια δεύτερη περίπτωση αφορά τις δυνητικά βιώσιμες γεωργικές εκμεταλλεύσεις. Εδώ ο ανασχετικός παράγοντας για την επίτευξη της βιωσιμότητας δεν είναι ούτε φυσικός ούτε μόνιμος. Είναι κυρίως οικονομικός και μεταβατικού χαρακτήρα. Η βιωσιμότητα αναμένεται να επιτευχθεί με σοπρόθεσμα, είτε γιατί θα ολοκληρωθεί κάποιο «σχέδιο βελτίωσης», είτε γιατί θα γίνουν κάποιες αναδιαρθρώσεις, είτε γιατί σταδιακά θα γίνουν οι προσαρμογές και θα απορροφηθεί το σοκ από την περιοριστική πολιτική τιμών και παρεμβάσεων. Για το ξεπέρασμα των δυσχερειών, στη μεταβατική αυτή περίοδο, η Επιτροπή έχει προτείνει (το σχέδιο βρίσκεται στο τραπέζι του Συμβουλίου) άμεσες εισοδηματικές ενισχύσεις μεταβατικού χαρακτήρα (άμεσες με την έννοια ότι δεν συνδέονται ούτε με την ποσότητα παραγωγής ούτε με την έκταση, αλλά

με το εισόδημα της εκμετάλλευσης). Στη χρηματοδότηση αυτών των ενισχύσεων συμβάλλει η Κοινότητα.

Στο σημείο αυτό, θα πρέπει να δοθούν δύο εξηγήσεις που δείχνουν καλύτερα τη φιλοσοφία της πολιτικής που ακολουθείται. Ως προς τα κριτήρια βιωσιμότητας και τους δείκτες μειονεκτικότητας, αυτά αξιολογούνται με συγκεκριμένες, κυρίως, εθνικούς ή περιφερειακούς μέσους όρους, και όχι κοινοτικούς). Από την άλλη μεριά, η χρηματοδοτική συνεισφορά της Κοινότητας είναι έντονα διαφοροποιημένη προς όφελος των πιο φτωχών χωρών και περιφερειών (με ποσοστά κοινοτικής συμμετοχής στις περιπτώσεις αυτές ύψους

50% μέχρι και 70%).

Μια άλλη κατηγορία κοινωνικοδιαρθρωτικών μέτρων, που πρότενε πρόσφατα η Επιτροπή, είναι τα κίνητρα για πρόωρη συνταξιοδότηση ηλικιωμένων αγροτών (ενισχύσεις με κοινοτική συμμετοχή στη χρηματοδότηση). Ο στόχος του μέτρου είναι διπλός: Από τη μια μεριά, διευκολύνονται οι σχετικά ηλικιωμένοι, που δεν έχουν τα περιθώρια προσαρμογής στα νέα δεδομένα, να αποχωρήσουν από την άσκηση του γεωργικού επαγγέλματος (κοινωνικός στόχος). Από την άλλη, ενισχύεται η μείωση ή η αναδιάρθρωση του παραγωγικού γεωργικού δυναμικού, μια και η πρόωγη συνταξιοδότηση μπορεί να συνδέεται εναλλακτικά με εγκατάλειψη της γης για γεωργική χρήση ή για αναδιάρθρωση καλλιεργειών προς μη πλεονασματικά προϊόντα.

Η Επιτροπή, τέλος, προτείνει να επιτρέπεται η χορήγηση άμεσων εθνικών εισοδηματικών ενισχύσεων, σε ειδικές περιπτώσεις και κάτω από ειδικές, κοινοτικά ελεγχόμενες, προϋποθέσεις. Στις κριτικές, ότι το μέτρο αυτό αποτελεί στοιχείο επανεθνικοποίησης της ΚΑΠ, η Επιτροπή αντιλέγει ότι, μέσω του κοινοτικού ελέγχου και της εναρμόνισης, επιδιώκεται ακριβώς το αντίθετο, δηλαδή η οροθέτηση των εθνικών ενισχύσεων σε κοινοτικά πλαίσια.

Τέλος, θα πρέπει να αναφερθεί ότι συχνά στους μηχανισμούς των ΚΟΑ προβλέπονται μέτρα και ενισχύσεις κοινωνικοοικονομικού χαρακτήρα, όπως π.χ. ενισχύ-

σεις ή, κατά περίπτωση, απαλλαγές για τους μικρούς παραγωγούς, ειδικές ρυθμίσεις για ορισμένες περιοχές κ.ά.

Τα αναπτυξιακά - διαρθρωτικά μέτρα

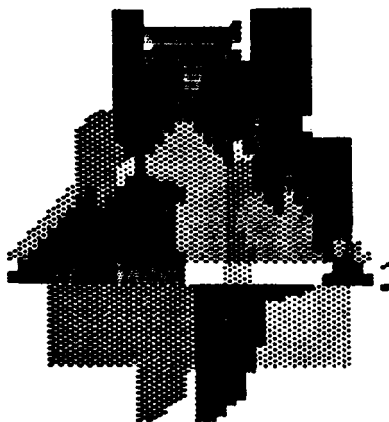
Στα τέλη της δεκαετίας του '70 είχε ήδη διαπιστωθεί ότι η πολιτική γεωργικών διαρθρώσεων της Κοινότητας παρουσίαζε σταθερές αδυναμίες. Έτσι διαπιστώθηκε, μεταξύ άλλων, ότι η έλλειψη υποδομής και άλλων προϋποθέσεων εμπόδιζε τις εκμεταλλεύσεις των περιοχών της Κοινότητας με ειδικά προβλήματα (π.χ. του Νότου) να αξιοποιήσουν τα κοινοτικά μέτρα που είχαν οριζόντιο και ομοιόμορφο χαρακτήρα. Η αξιοποίηση των κοινοτικών προγραμμάτων έγινε σε σημαντικό βαθμό από τις εκμεταλλεύσεις των πιο πλούσιων περιοχών. Το αποτέλεσμα, συχνά, ήταν η εντατικοποίηση της παραγωγής και η ενθάρρυνση της παραγωγής πλεονασματικών προϊόντων. Επίσης διαπιστώθηκε ότι η χρηματική αντοχή ορισμένων κρατών-μελών δεν επέτρεπε την ανάληψη σημαντικής αναδιαρθρωτικής προσπάθειας στις πιο καθυστερημένες περιφέρειες.

Η πρώτη απάντηση, αν και μερική, στα πιο πάνω προβλήματα δόθηκε στα τέλη της δεκαετίας του '70-αρχές της δεκαετίας του '80, με τα ειδικά προγράμματα (τομεακά ή/και γεωγραφικά) γεωργικής ανάπτυξης και με τη διαφοροποίηση της κοινοτικής χρηματοδότησης (ποσοστό συμμετοχής) υπέρ των λιγότερο αναπτυγμένων περιοχών.

Μια δεύτερη απάντηση δόθηκε με την αναμόρφωση του βασικού διαρθρωτικού κανονισμού, που αφορά κυρίως τις γεωργικές εκμεταλλεύσεις, το 1985. Οι προϋποθέσεις για τη χορήγηση των επενδυτικών ενισχύσεων έγιναν πιο ευέλικτες και έτσι η πρόσβαση στα μέτρα αυτά έγινε πιο εύκολη, ιδίως για τις γεωργικές εκμεταλλεύσεις των νότιων περιφερειών της Κοινότητας.

Οι στόχοι, από την άλλη μεριά, των προγραμμάτων βελτίωσης στις εκμεταλλεύσεις προσαρμόστηκαν στα νέα δεδομένα. Έτσι ευνοούνται οι επενδύσεις που οδηγούν στη μείωση του κόστους, τη βελτίωση της ποιότητας, τη διατήρηση του περιβάλλοντος, την αναδιάρθρωση της παραγωγής (από πλεονασματικά σε ελλειμματικά προϊόντα), την απο-εντατικοποίηση της παραγωγής. Αποκλείονται, εκτός από ειδικές περιπτώσεις, οι ενισχύσεις για την αύξηση της παραγωγής πλεονασματικών προϊόντων. Τα κυρίως μέτρα πλαισιώνονται και από διάφορα συνοδευτικά και ενισχυτικά (ενθάρρυνση για εγκατάσταση νέων γεωργών, εκπαίδευση, τεχνική βοήθεια κ.ά.).

Μια τρίτη απάντηση (για ορισμένες βέβαια περιφέρειες της Κοινότητας) σημασία όμως έχει η καθιέρωση νέας αναπτυξιακής αντίληψης) δόθηκε με τα Μεσογειακά Ολο-



κληρωμένα Προγράμματα. Πέρα από τη σημαντική μεταφορά χρηματικών πόρων προς τις νότιες περιφέρειες και τα υψηλά ποσοστά συμμετοχής της Κοινότητας στη χρηματοδότηση των επιμέρους έργων, αξίζει να σημειωθεί ο προγραμματικός και ολοκληρωμένος χαρακτήρας των νέων αυτών διαρθρωτικών παρεμβάσεων.

Μια τέταρτη απάντηση, ακόμη πιο πλήρης και εκτεταμένη, είναι η πρόσφατη πρόταση της Επιτροπής για την ενίσχυση και αναμόρφωση των διαρθρωτικών ταμείων, που φυσικά αφορά και το γεωργικό ταμείο προσανατολισμού. Ο διπλασιασμός των πόρων, η γεωγραφική συγκέντρωση των παρεμβάσεων στις περιφέρειες που παρουσιάζουν τα οξύτερα προβλήματα και ο προγραμματικός χαρακτήρας είναι τα κύρια χαρακτηριστικά της νέας αντίληψης που προωθείται. Η προσπάθεια έγκειται όχι μόνο στη σημαντικότερη μεταφορά πόρων προς τις λιγότερο αναπτυγμένες περιφέρειες, αλλά σε μια ποιοτικά βελτιωμένη αναπτυξιακή προσπάθεια που επιδιώκει την αξιοποίηση των πλεονεκτημάτων της «συνεργασίας» και του συμμετοχικού σχεδιασμού.

Οι «δημοσιονομικοί σταθεροποιητές»

Το δημοσιονομικό πρόβλημα σε σχέση με τις γεωργικές δαπάνες εγγυήσεων ήταν το πρόβλημα που εμφανίστηκε, μέχρι σήμερα, πιο πιεστικό από κάθε άλλο, απ' αυτά που συνθέτουν την κρίση της ΚΑΠ. Αναφέρθηκε πιο πάνω ότι οι παράγοντες που οδήγησαν σε αλματώδη αύξηση των δαπανών υπήρξαν συγκυριακοί αλλά και συστηματικοί. Όταν ολοκληρωθούν οι μεταρρυθμίσεις, πιστεύεται ότι θα υπάρχουν σε κάθε Κοινή Οργάνωση Αγοράς μηχανισμοί ελέγχου της προσφοράς, ιδίως δε μηχανισμοί ελέγχου της δαπάνης, δηλ. οι εγγυήσεις και οι ενισχύσεις, εφ' όσον αυξάνεται η παραγωγή, μειώνονται έτσι ώστε η συνολική δαπάνη να διατηρείται σταθερή. Επιπλέον, οι «δημοσιονομικοί σταθεροποιητές» κατά

προϊόν αναμένεται να εφαρμοστούν μέσω ειδικών και αυστηρών διαδικασιών, σχετικά με την παρακολούθηση της εκτέλεσης του προϋπολογισμού.

Έτσι, η διαδικασία της «δημοσιονομικής πειθαρχίας» δεν θα αφορά πλέον μόνο το σύνολο των γεωργικών δαπανών, αλλά εξειδικεύεται και στα επιμέρους κονδύλια, με ειδικές μεθόδους πρόβλεψης, επιτήρησης, συναγερωμού και ειδικές διαδικασίες επέμβασης όταν διαπιστώνεται παρέκκλιση από τις προβλέψεις. Επίσης προβλέπεται ότι, στο μέλλον, θα υπάρχει λιγότερη ευελιξία στο θέμα της μεταφοράς πιστώσεων από ένα τομέα του προϋπολογισμού σε άλλο.

Τα νέα μηνύματα

Στην πρόσφατη αμερικανική πρόταση για πλήρη κατάργηση των μέτρων στήριξης της γεωργίας και από τις δύο πλευρές του Ατλαντικού, η Επιτροπή απάντησε ότι αυτό δεν είναι ούτε ρεαλιστικό ούτε ορθό. Οι ιδιομορφίες της γεωργίας, οι ετερογένειες και οι αστάθειες, οι διεθνείς συγκυρίες επιβάλλουν, καταρχήν, ρυθμιστική δημόσια παρέμβαση στις αγορές γεωργικών προϊόντων. «Με απλά λόγια», είπε πρόσφατα ο Κοινοτικός Επίτροπος F. Andriessen, «η Ευρώπη λέει: να στη σταθεροποίηση των γεωργικών αγορών, αλλά σε χαμηλότερα επίπεδα τιμών και με περισσότερο χώρο στις δυνάμεις της αγοράς. Η Ευρώπη λέει: όχι στην υπερβολική αστάθεια, είτε αυτή προέρχεται από φυσικές αιτίες, όπως το κλίμα ή οι παραγωγικοί κύκλοι, είτε από αστάθμητες διακυμάνσεις των διεθνών γεωργικών ή νομισματικών αγορών».

Στη μαξιμαλιστική πρόταση των ΗΠΑ η Κοινότητα αντιπαρατάσσει μια ρεαλιστική και αμοιβαία προσπάθεια μείωσης της προσφοράς και των επιδοτήσεων.

Αν αυτό είναι το μήνυμα της Κοινότητας προς τα έξω, είναι φανερά τα μηνύματα για το πού οδηγούνται τα πράγματα. Θα πρέπει να γίνουν αντιληπτά και κατανοητά και στο εσωτερικό της Κοινότητας. Οι γεωργοί στην Κοινότητα, οι συνδικαλιστικές και συνεταιριστικές τους οργανώσεις, οι άλλες παραγωγικές και κοινωνικές τάξεις τις οποίες αφορά η ΚΑΠ, τέλος, οι διοικήσεις και κυβερνήσεις των κρατών-μελών, θα πρέπει να προσανατολιστούν, το ταχύτερο δυνατόν, προς τα νέα δεδομένα και τη νέα πραγματικότητα, να αξιοποιήσουν όλες τις διαθέσιμες δυνατότητες που προσφέρονται για ανάπτυξη και προσαρμογή. Η ΚΑΠ για να επιζήσει πρέπει να προσαρμοστεί, το ίδιο και οι γεωργίες τις οποίες αφορά: οι εσωτερικές και εξωτερικές συνθήκες και περιστάσεις το επιβάλλουν.